



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA, URBANISMO + DESIGN

FERNANDA FROTA POMPEU

TERRAS PÚBLICAS PARA QUEM?  
O PAPEL DAS TERRAS DE DOMÍNIO DA UNIÃO  
NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO EM FORTALEZA

FORTALEZA  
2022

FERNANDA FROTA POMPEU

TERRAS PÚBLICAS PARA QUEM?  
O PAPEL DAS TERRAS DE DOMÍNIO DA UNIÃO  
NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO EM FORTALEZA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura, Urbanismo + Design, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre. Área de Concentração: Produção do Espaço Urbano e Arquitetônico.

Orientadora: Profa. Dra. Clarissa Figueiredo Sampaio Freitas.

FORTALEZA  
2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

- P851t Pompeu, Fernanda.  
Terras públicas para quem? : o papel das terras de domínio da União na produção do espaço urbano em Fortaleza / Fernanda Pompeu. – 2022.  
126 f. : il. color.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, 1, Fortaleza, 2022.  
Orientação: Profa. Dra. Clarissa Figueiredo Sampaio Freitas .
1. Planejamento Urbano. 2. Produção do Espaço. 3. Função social da propriedade. 4. Terras públicas da União. 5. Fortaleza. I. Título.

CDD

---

FERNANDA FROTA POMPEU

TERRAS PÚBLICAS PARA QUEM?  
O PAPEL DAS TERRAS DE DOMÍNIO DA UNIÃO  
NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO EM FORTALEZA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura, Urbanismo + Design, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre. Área de Concentração: Produção do Espaço Urbano e Arquitetônico.

Aprovada em 13/10/2022.

BANCA EXAMINADORA

---

Profa. Dra. Clarissa Figueiredo Sampaio Freitas (Orientadora)  
Universidade Federal do Ceará – UFC

---

Prof. Dra. Lígia Maria Silva Melo de Casimiro (Membro)  
Universidade Federal do Ceará – UFC

---

Profa. Dra. Débora de Barros Cavalcanti Fonseca (Externo)  
Universidade Federal de Alagoas – UFAL

# AGRADECIMENTOS

Chegar aqui não foi fácil. Ouso dizer, inclusive, que seria impossível, não fosse o apoio recebido nesses anos. Aqui agradeço a todos que estiveram comigo desde o início, ainda no processo seletivo. Foram inúmeras as mensagens de força, perseverança e as boas energias emanadas. De longe, ou de perto, pude senti-las como impulso para seguir firme, continuando...mesmo naqueles dias em que já não mais aguentava olhar a tela do computador. Aqui sintetizarei essa gratidão buscando registrar meu reconhecimento por todo carinho, respeito e atenção a mim prestados nessa jornada. Começo agradecendo a Deus e à Nossa Senhora de Fátima, sempre presentes em minha vida, mas que se fizeram ainda mais constantes no provimento de luz e força durante essa trajetória. À minha família, por toda confiança, infinitos incentivos, incontáveis orações e compreensão em todas as minhas ausências. Às amigas e amigos, dos mais recentes aos mais antigos, meu muito obrigada! Obrigada por ouvirem com imensa paciência minhas queixas, sempre munidos com palavras que acalmam e que encorajam. Para vocês foram outros tantos “nãos”, que ainda prometo compensar. Conciliar mestrado e trabalho é possível, porém está longe de ser uma tarefa fácil. Esse desafio se torna mais leve quando se pode contar com grandes colegas que não só te fortificam no dia-a-dia, mas também te entendem e te dão suporte nos momentos difíceis e de apertado. Em meus dias de SEUMA, e, mais recentemente, de SEPLAM, fui agraciada com pessoas incríveis que deixaram menos árduo o cumprimento desse dever. Agradeço à Marina Hissa e à Marcela Napoleão pela compreensão nas ausências necessárias à dedicação aos estudos, por todo estímulo e por serem referência na minha formação profissional. À Clarissa, que excede a figura de orientadora, sendo, desde o início, uma grande inspiração. Meu muito obrigada pela confiança depositada e pelos imensuráveis ensinamentos e encorajamentos. Às professoras Lígia Melo e Débora Cavalcanti por toda atenção e tempo dedicados à análise deste trabalho, contribuindo para um melhor resultado desses anos de pesquisa. Por fim, aos servidores da SPU, em especial à pessoa do Walter Godinho, que se fez disponível em todos os momentos buscados. É isso, levo junto a esse título um pouco de cada um de vocês, MUITO OBRIGADA!

## RESUMO

O enfraquecimento da noção de Estado de Bem-Estar Social, a partir da década de 1970, provocou mudanças no planejamento urbano. O padrão racionalista, baseado no ordenamento do uso e ocupação do solo, passou a dar lugar a um modelo de planejamento mais flexível, voltado para produção de resultados imediatos, em que se confere papel de destaque aos interesses do grande capital, nos fazendo refletir, portanto, sobre o papel do Estado nessa nova forma de planejar. Estará o interesse público sendo priorizado no decurso dos processos de produção do espaço? A Constituição Federal de 1988 marcou o arcabouço jurídico brasileiro propiciando diretrizes que priorizam a garantia desse interesse público. O princípio da função social da propriedade, por exemplo, surgiu como parâmetro na identificação e definição das funções das propriedades públicas e privadas no atendimento às necessidades sociais existentes nas cidades. Essas funções devem orientar e conciliar o interesse do proprietário com as demandas e interesses sociais da coletividade, determinadas pelo Plano Diretor Municipal. As terras de domínio público, assim como as de propriedade privada, também são cenários da produção do espaço urbano e devem cumprir com sua função social. No Brasil, a União desfruta de um imenso patrimônio imobiliário que deve ser destinado ao atendimento do interesse público, desempenhando sua finalidade social. Este trabalho investiga as terras de domínio da União na cidade de Fortaleza, buscando entender como essas terras vêm sendo ocupadas, e sobretudo, a forma como a União age na gestão de seus bens. Estará sendo atendido o princípio da função social da propriedade? Para tanto, além da revisão teórica e conceitual sobre o tema, foram analisados os conteúdos histórico, jurídico-institucional e de gestão, privilegiando uma análise espacial das informações disponibilizadas pela Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União. Os resultados apontam para a falta de aderência entre as diretrizes legais e a realidade do uso e da gestão dessas terras em Fortaleza, confirmando a proposição da literatura brasileira recente de que a função arrecadatória tende a ser priorizada sobre os aspectos socioespaciais contidos na legislação.

**PALAVRAS-CHAVE:** Planejamento Urbano. Produção do espaço. Função social da propriedade. Terras públicas da União. Fortaleza.

## ABSTRACT

The weakening of the notion of the Welfare State, from the 1970s onwards, provoked changes in urban planning. The rationalist pattern, based on the ordering of land use and occupation, provided space to a more flexible planning model, aimed at producing immediate results, in which the interests of big capital are given a prominent role, making us reflect, therefore, about the role of the State in this new way of planning. Is the public interest being prioritized during the space production processes? The Federal Constitution of 1988 marked the Brazilian legal framework, providing guidelines that prioritize the guarantee of this public interest. The principle of the social function of property, for example, emerged as a parameter in the identification and definition of the functions of public and private properties in meeting the social needs existing in cities. These functions must guide and reconcile the interest of the owner with the demands and social interests of the community, determined by the Municipal Master Plan. Public domain lands, as well as private lands, are also scenarios for the production of urban space and must fulfill their social function. In Brazil, the Union enjoys an immense real estate patrimony that must be destined to serve the public interest, fulfilling its social purpose. This work investigates the Union domain lands in the city of Fortaleza, seeking to understand how these lands have been occupied, and above all, the way the Union acts in the management of its properties. Is the principle of the social function of property being met? Therefore, in addition to the theoretical and conceptual review on the subject, the historical, legal-institutional and management contents were analyzed, favoring a spatial analysis of the information made available by the Secretary of Coordination and Governance of the Patrimony of the Union. The results point to the lack of adherence between the legal guidelines and the reality of the use and management of these lands in Fortaleza, confirming the proposition of recent Brazilian literature which says that the collection function tends to be prioritized over the socio-spatial aspects contained in the legislation.

**PALAVRAS-CHAVE:** Urban Planning. Space production. Social function of property. Union public lands. Fortaleza.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Imagem 01.</b> Terrenos de Marinha .....	68
<b>Imagem 02.</b> Terrenos Marginais .....	69
<b>Imagem 03.</b> Patrimônio da União .....	71
<b>Imagem 04.</b> Vista aérea da Av. Beira-mar .....	91
<b>Imagem 05.</b> Vista aérea da Praia do Futuro .....	92
<b>Imagem 06.</b> Orla do bairro Pirambu .....	95
<b>Imagem 07.</b> Orla do bairro Meireles .....	97



## LISTA DE MAPAS

<b>Mapa 01.</b> Localização da cidade de Fortaleza .....	90
<b>Mapa 02.</b> Bairros da faixa litorânea fortalezense .....	93
<b>Mapa 03.</b> IDH dos bairros do litoral fortalezense .....	95
<b>Mapa 04.</b> Distribuição dos imóveis da União por categoria .....	101
<b>Mapa 05.</b> Distribuição dos imóveis do tipo dominicais na orla de Fortaleza .....	105
<b>Mapa 06.</b> Zonas Especiais incidentes na orla de Fortaleza .....	112

## LISTA DE QUADROS E GRÁFICOS

<b>Quadro 01.</b> Situação Fundiária no Brasil .....	50
<b>Quadro 02.</b> Síntese dos instrumentos de destinação dos imóveis da União .....	83
<b>Quadro 03.</b> IDH dos bairros do litoral fortalezense .....	94
<b>Quadro 04.</b> Densidade Demográfica por bairro no litoral .....	95
<b>Quadro 05.</b> Distribuição de serviços por bairros da orla de Fortaleza .....	113
<b>Gráfico 01.</b> Distribuição dos imóveis da União por bairro .....	99
<b>Gráfico 02.</b> Proporção entre os instrumentos de destinação dos imóveis da União .....	102
<b>Gráfico 03.</b> Proporção entre os instrumentos de destinação dos imóveis da União nos bens dominicais .....	103
<b>Gráfico 04.</b> Proporção entre os instrumentos de destinação dos imóveis da União nos bens dominicais por bairro .....	106
<b>Gráfico 05.</b> Implantação dos instrumentos de destinação dos imóveis da União ao longo dos anos .....	107

## LISTA DE SIGLAS

AGB	Associação dos Geógrafos Brasileiros
CDRU	Concessão de Direito Real de Uso
CEP	Código de Endereçamento Postal
CNUDM	Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar
CUEM	Concessão de Uso Especial para fins de Moradia
DARF	Documento de Arrecadação de Receitas Federais
DNER	Departamento Nacional de Estradas e Rodagens
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial
HABITAFOR	Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional
IAB	Instituto dos Arquitetos do Brasil
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INCRA	Instituto Brasileiro de Reforma Agrária
LBA	Fundação Legião Brasileira de Assistência
LMEO	Linha Média das Enchentes Ordinárias
LPM	Linha de Preamar Médio
MNRU	Movimento Nacional pela Reforma Urbana
MP	Medida Provisória
PDDU	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano
PDPFor	Plano Diretor Participativo de Fortaleza
PNGPU	Política de Gestão do Patrimônio da União
REURB-E	Regularização Fundiária de Interesse Específico
REURB-S	Regularização Fundiária de Interesse Social
RFFSA	Rede Ferroviária Federal
RIP	Registro Imobiliário Patrimonial
SDE	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico
SIAPA	Sistema Integrado de Administração Patrimonial

SIG	Sistema de Informação Geográfica
SPIUnet	Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União
SPU	Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União
SPU/CE	Superintendência do Patrimônio da União no Ceará
TAUS	Termo de Autorização de Uso Sustentável
ZEE	Zona Econômica Exclusiva
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social
ZEPH	Zona Especial do Projeto da Orla
ZEPO	Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Paisagístico, Histórico, Cultural e Arqueológico

# SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
1.PRODUÇÃO DO ESPAÇO & PLANEJAMENTO URBANO.....	22
1.1Produção do Espaço Urbano .....	23
1.2Planejamento Urbano no Brasil .....	28
2. A PROPRIEDADE DA TERRA E A FUNÇÃO SOCIAL.....	38
2.1 A terra e sua função social .....	39
2.2 A questão da terra no Brasil.....	45
3. TERRAS DA UNIÃO, PATRIMÔNIO DE QUEM?.....	61
3.1 O que são e onde estão as terras da União .....	62
3.2 O papel das terras da União .....	72
3.3 Função social da propriedade nas terras da União .....	85
4. PRODUÇÃO DO ESPAÇO EM TERRAS PÚBLICAS DE FORTALEZA.....	90
4.1As terras da União em Fortaleza .....	91
4.2 A produção do espaço e o planejamento urbano nas terras públicas de Fortaleza .....	109
4.3 A função social da propriedade no patrimônio da União em Fortaleza .....	110
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	115
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	122

## INTRODUÇÃO

“Patrimônio de todos”, assim o Governo Federal intitula o portal virtual gerenciado pelo Ministério da Economia que veicula as informações e serviços referentes à gestão do patrimônio da União. Será?

Que as cidades brasileiras têm parcela de seu espaço formado por terras públicas não me resta dúvidas. A União, por exemplo, detém 7,5% do território de Fortaleza<sup>1</sup>, conforme seu cadastro de imóveis. Além disso as cidades também são compostas por terras de propriedade do Estado e Município, provenientes de parcelamentos, desapropriações, doações ou permutas, distribuídas entre áreas verdes, institucionais, de preservação ou sistema viário, que devem atender um único objetivo: servir à coletividade. Até então tudo muito claro, a hesitação exposta no primeiro

---

<sup>1</sup> Para o cálculo foram considerados o total de área da união, conforme planilha disponível no site da Superintendência do Patrimônio da União, e a área territorial da cidade de Fortaleza, consultada no site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

parágrafo, no entanto, se refere ao que realmente acontece hoje nas cidades do Brasil. Será esse patrimônio realmente de todos? Estará todo cidadão brasileiro usufruindo desse bem?

Este trabalho investiga as diferentes ocupações<sup>2</sup> em territórios da União no litoral da cidade de Fortaleza, observando seus usos e gestão, buscando entender o papel dessas terras na produção do espaço urbano fortalezense a partir do exame da conduta do Estado na garantia de que esse patrimônio realmente sirva a todos.

A produção do espaço urbano, aqui compreendida como um processo que transpassa a ideia de produção do espaço físico das cidades, é influenciado, dentre outros fatores, pelo contexto macroeconômico mundial, configurado nas últimas décadas pelo fenômeno da globalização, revelando uma significativa mudança nos papéis desempenhados pelo Estado<sup>3</sup>, setor privado e sociedade civil na condução dos assuntos de interesse público (Borges, 2011 apud Dupas, 2005). Os efeitos dessa mudança repercutem no Planejamento Urbano por meio de práticas e estratégias que resultam não somente na estrutura do espaço produzido, mas também na garantia do direito à cidade para seus habitantes.

A nova configuração que se delinea confere papel de destaque aos interesses do grande capital, minimizando a força e autonomia dos demais atores, Estados nacionais e sociedade civil. No entanto, para o funcionamento do sistema, apesar de prevalecerem soluções voltadas à garantia da manutenção e ascensão da acumulação de riquezas, beneficiando sobretudo os interesses do capital, o novo arranjo manteve ainda uma forte dependência da atuação dos Estados Nacionais e da legitimação da sociedade civil. Observa-se então, a partir desse momento, uma tendência à utilização da estrutura e dos poderes dos Estados para o atendimento aos interesses do capital, legitimada pela aceitação da sociedade civil (Borges, 2011).

A cidadania em sua conceituação moderna, segundo Miraftab (2012), expressa os direitos, as expectativas e as responsabilidades associadas à participação em uma comunidade política emoldurada pelo Estado-nação, envolvendo debates importantes sobre questões entre o Estado e o cidadão, tais como: quais são os direitos (em termos civis, políticos e socioeconômicos) dos cidadãos? Como esses direitos são cumpridos (por meios legais e extralegais, formais e informais)? De quem é a responsabilidade em assegurar esses direitos (cidadãos individuais, organizações e instituições do setor privado ou público)?

De acordo com a autora, nas últimas três décadas, esse debate foi revigorado. Isso porque a reestruturação global do capitalismo, que culminou no surgimento de modos neoliberais de governança que atenuaram as responsabilidades do Estado quanto ao bem-estar público em

---

<sup>2</sup> Para este trabalho, o termo ocupação foi empregado como ato ou efeito de se ocupar um terreno, independente das questões legais que envolvam posse ou propriedade desse imóvel.

<sup>3</sup> Compreende-se como Estado, o poder público representado por suas três instâncias: Federal, Estadual e Municipal.

favor do livre mercado e da transferência desse ônus para os cidadãos, também propiciou o ganho de força dos movimentos sociais, que passaram a surgir não apenas entre as populações marginalizadas excluídas das promessas universais de cidadania liberal, mas também entre os cidadãos recém-marginalizados que responderam à erosão do estado de bem-estar social através do esforço para recuperar seus direitos.

A inclusão da função social da propriedade no rol dos direitos fundamentais da Constituição Federal é resultado dessa busca de recuperação de direitos. O conceito ressignificou o conteúdo do direito de propriedade, mudando o objeto central da tutela do Estado, que deixa de ser a proteção da propriedade e passa a inserir o ser humano como foco central do seu ordenamento jurídico (Rodrigues, 2004).

Rodrigues (2004) ressalta que, embora a função social da propriedade urbana estivesse contida nas várias Constituições brasileiras desde 1934, a explicitação de seu significado apenas ocorreu em 2001 com a promulgação do Estatuto da Cidade. Construído com ativa participação dos movimentos da sociedade civil que lutavam pela reforma urbana e que tinham como ênfase questionar a supremacia do direito de apropriação da propriedade do solo e das edificações urbanas em relação ao direito à vida, o Estatuto da Cidade estabeleceu que para o cumprimento da função social da cidade, a propriedade individual deveria, no mínimo, ser reconsiderada de forma a garantir o acesso à cidade por todos os seus moradores.

Conforme a Constituição Federal promulgada em 1988, a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressa no Plano Diretor Municipal, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas.

Assim, entende-se que a função social da propriedade urbana será cumprida quando a propriedade contemplar o exercício de funções sociais tais como moradia, trabalho, circulação, lazer, crescimento educacional e cultural, preservação do meio ambiente, dentre outras, observadas as diretrizes gerais do Estatuto da Cidade e as prioridades estabelecidas no Plano Diretor Urbano de cada município.

As terras de domínio público são cenários da produção do espaço urbano, tanto quanto as de propriedade privada, e assim como os imóveis particulares, os de domínio público também devem cumprir com sua função social. Em vista disso, convém avaliar se os proprietários desses bens, importante reserva de recursos fundiários, estão representando o interesse público na gestão desse patrimônio. Quem de fato se apropria do espaço produzido sobre essas terras nas múltiplas destinações que lhe são conferidas?



No Brasil, a União desfruta de um imenso patrimônio imobiliário, dividido entre bens de uso comum do povo (praias, praças, parques e vias públicas, por exemplo), bens destinados à realização de atividades da administração no serviço público federal (escolas, hospitais, prédios do serviço público, entre outros), e os bens dominicais. Os bens dominicais são bens que não estão vinculados a um uso público específico, podendo ser doados, vendidos ou alugados, tal qual um bem particular, como meio de arrecadação para o Estado ou para atender a finalidades de interesse social.

Moreira (2008) declara que grande parte das propriedades públicas hoje no Brasil está destinada para uso privado e não desempenha sua finalidade social. O autor ressalta a importância de estudar a gestão das áreas públicas nas cidades brasileiras, avaliando de que forma o interesse privado se sobrepõe ao interesse público, sobretudo considerando a necessidade dessas áreas para intervenções sociais, como, por exemplo, a salvaguarda do patrimônio cultural e ambiental além do atendimento ao direito à moradia.

Buscando examinar as relações entre Estado e sociedade civil relativas à produção do espaço urbano em terras da União, a trajetória percorrida pela pesquisa se dá, inicialmente, pelo retorno às origens dessas terras, investigando sua história, gênese e desenvolvimento, seguido por uma pesquisa do arcabouço jurídico-institucional que as regulam, para, ao final, analisá-las em um recorte espacial delimitado na cidade de Fortaleza.

Sustenta-se a hipótese de que os processos de produção do espaço urbano em terras federais refletem as diferentes tratativas do Estado em suas relações com a sociedade civil, como na forma como atendem aos interesses do setor imobiliário e de grupos sociais excluídos, por exemplo, reproduzindo interpretações contrastantes quanto ao tratamento do solo urbano. Por fim, pretende-se ainda avaliar em que medida o Estado, gestor das terras da União, pode contribuir na garantia do direito à cidade, já que, como patrimônio estatal, essas terras precisam ser vistas, de fato, como patrimônio de todos.

## OBJETIVOS A SEREM ALCANÇADOS

Objetiva-se neste trabalho compreender de que forma as terras de dominialidade pública inserem-se nos processos de produção do espaço urbano e instituem relações entre Estado e sociedade civil. Em outras palavras, ambiciona-se aqui compreender se, e como, o Estado, dentro das práticas de planejamento hoje vigentes, atende ao interesse público na gestão das terras pertencentes à União. As seguintes perguntas inspiram e orientam esta dissertação:

- Como se dá e quais são os atores envolvidos na produção do espaço urbano das cidades?
- De que forma estão se planejando as cidades brasileiras atualmente?

- Qual o papel do Estado dentro das práticas de planejamento urbano hoje vigentes?
- De que modo se originou a situação fundiária brasileira?
- Em que consiste o princípio da função social da propriedade e como surgiu no Brasil?
- Em que se constitui o patrimônio público federal?
- Qual o papel das terras da União na produção do espaço urbano?
- De que forma esses imóveis estão sendo geridos pelo Estado?
- Estão esses imóveis exercendo sua função social e garantindo o interesse público?

## METODOLOGIA APLICADA

Pretende-se aqui investigar o papel conferido às terras públicas da União na produção do espaço urbano de Fortaleza, refletindo nas relações entre Estado e sociedade civil. Para tanto, foi adotado o desenvolvimento de duas estratégias de trabalho principais.

A primeira compreende um levantamento bibliográfico, a partir da revisão da literatura que discorre sobre os temas do Planejamento Urbano, Produção do Espaço Urbano e Função Social da Propriedade, no intuito de enriquecer a fundamentação teórica de cada assunto e relacioná-los com as questões e resultados obtidos durante a fase empírica.

A segunda estratégia consiste na pesquisa e análise de dados e informações referentes às terras de domínio da União. Nesse momento, primeiramente, foi construída uma base documental composta das legislações municipais e federais que determinam as normas de desenvolvimento urbano, além do arcabouço jurídico-institucional que regula as terras de dominialidade pública no Brasil e que aborda o princípio da função social da propriedade.

Nessa fase buscou-se analisar o marco normativo que orientou, e ainda orienta, a gestão patrimonial. A partir dessa pesquisa, foi possível entender quais interesses públicos nortearam e ainda norteiam a utilização dos imóveis da União, além dos efeitos dessa condução do Estado na produção do espaço urbano.

O segundo momento compreende o estudo e análise das ocupações das terras de domínio da União selecionadas para a realização da pesquisa. Para a investigação foi necessário, primeiramente, identificar os imóveis pertencentes à União em Fortaleza. Essa identificação foi realizada através da análise e manuseio de dados disponibilizados por meio de uma planilha com informações referentes a esses bens imobiliários disponível no portal da Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União<sup>4</sup>. Verificou-se que dos 121 bairros determinados pelo Decreto nº 14498, de 18 de setembro de 2019, que regulamenta a base cartográfica georreferenciada de Fortaleza com os limites do município e seus bairros, apenas 60 possuem propriedades da União em

---

<sup>4</sup> <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/patrimonio-da-uniao/consulta-de-imoveis-da-uniao/imoveis-dominiais>

seus territórios, conforme cadastro da SPU. São imóveis que, apesar de localizados por toda extensão do município, concentram-se em bairros pertencentes as áreas litorâneas e seus entornos.

O território abrangido pelo litoral da cidade, devido sua localização estratégica e de grande valorização, foi o escolhido para a investigação. Por tratar-se de cadastro extenso, no qual foram constatados cerca de 5 mil imóveis<sup>5</sup>, optou-se pela seleção dos imóveis do tipo dominicais, ou seja, aqueles que podem ser cedidos a terceiros por meio dos instrumentos de destinação, tais como Aforamento, Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM) e outros.

Os imóveis avaliados foram localizados e mapeados através da utilização de ferramentas e de metodologias de modelagem da informação como Google Earth e Sistema de Informação Geográfica – SIG, respectivamente.

Baseado no exame e tratamento das informações fornecidas pela SPU, foi possível obter resultados quanto ao regime de utilização desses imóveis, disposição territorial e controle temporal do período de cadastro junto à Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União, no intuito de investigar quais os interesses que recaem sobre a utilização das terras da União e, principalmente, as orientações do Estado na gestão desses bens.

Nesse momento, também foram realizadas reuniões com servidores da Superintendência do Patrimônio da União no Ceará – SPU/CE, com o objetivo de se extrair uma melhor compreensão dos dados, bem como da própria legislação que rege os bens públicos federais.

## RESUMO DOS CAPÍTULOS

A dissertação está organizada em introdução, quatro capítulos estruturados em abordagens teóricas e análise do caso de Fortaleza, e considerações finais. Os capítulos dividem-se, respectivamente, nas seguintes tratativas: 1- Produção do Espaço e Planejamento Urbanos; 2- A propriedade da terra e a função social; 3- Terras da União, patrimônio de quem?; 4- Produção do espaço em terras públicas de Fortaleza.

No primeiro capítulo buscou-se a compreensão dos conceitos de Produção do Espaço Urbano e Planejamento Urbano, a partir da leitura e de um compilado de perspectivas de diferentes autores que estudam os temas. A abordagem teórica se inicia com o entendimento do que é, e como se dá, a produção do espaço urbano, por meio da interpretação de suas características e da

---

<sup>5</sup> Para essa quantificação foram considerados os terrenos dos imóveis pertencentes à União, não sendo contabilizadas as frações dos imóveis compostos por apartamentos ou lojas, por exemplo.

apresentação dos sujeitos envolvidos nessa produção, com destaque para a participação do Estado, neste trabalho considerado como objeto de estudo.

Em seguida, discute-se o planejamento urbano através de sua definição, destacando suas diferenças com o urbanismo e gestão, compreendidas pelos autores selecionados, além da categorização das correntes de planejamento existentes consideradas por um dos autores em estudo. O fechamento se dá com o resgate histórico do contexto mundial que culminou na configuração de planejamento presente hoje nas cidades brasileiras e sua relação com as correntes apresentadas, focando na compreensão do papel do Estado dentro das práticas vigentes.

Dando continuidade à abordagem conceitual, o capítulo seguinte trata a propriedade da terra e sua função social, discutindo primeiramente o processo de transformação da terra em propriedade privada e o surgimento do conceito do princípio da função social da propriedade no contexto internacional.

O conteúdo se desenvolve com o enfoque na questão da terra no Brasil, a partir de uma retrospectiva histórica que inicia nos tempos de colônia, com o sistema sesmarial, e culmina na instituição da Lei de Terras, em 1850, determinante da situação fundiária hoje existente no país. É também nesse momento que se discute a origem da função social da propriedade no panorama brasileiro, explorando-se o movimento da Reforma Urbana e a constituição do Estatuto da Cidade, dele resultante.

O terceiro capítulo discorre sobre o patrimônio da União no território brasileiro. A abordagem se inicia com uma breve retrospectiva histórica sobre o processo de origem desses bens, perpassa pela caracterização e localização dessas terras, e se encerra com a definição do papel e importância desse patrimônio no desenvolvimento urbano das cidades do Brasil.

É neste capítulo que as legislações e normativas que regem as terras públicas brasileiras, essencialmente as de domínio da União, são apresentadas e comentadas. A gestão desses imóveis é analisada através de estudo sobre a Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União- SPU e sobre os instrumentos de destinação de imóveis disponíveis atualmente, conforme legislação vigente. Aqui aborda-se também a função social da propriedade pública com o objetivo de compreender sua aplicação e as diferenças em relação à função social da propriedade privada.

O capítulo 4 fecha a dissertação com a demonstração da fase empírica da pesquisa. Nesse momento, após uma breve exposição da cidade de Fortaleza e das terras públicas pertencentes à União no território fortalezense, são explicados os métodos aplicados no tratamento e manuseio dos dados obtidos através do portal da Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União – SPU.

A partir do enfoque nas terras dominicais pertencentes aos bairros que percorrem o litoral fortalezense, foi possível compreender como os instrumentos de destinação desses imóveis estão sendo implementados pela SPU, e avaliar as relações da gestão dessas terras com a produção e o planejamento urbanos, e o cumprimento da função social da propriedade.

# 1.PRODUÇÃO DO ESPAÇO & PLANEJAMENTO URBANO

O interesse em conhecer e atuar sobre a cidade deriva do fato de ser ela o lugar onde vive parcela crescente da população. Mas também de ser o lugar onde os investimentos de capital são maiores, seja em atividades localizadas nas cidades, seja no próprio urbano, na produção da cidade. E mais: de ser o principal lugar dos conflitos sociais.

(Corrêa, 1989)

A produção do espaço constitui um elemento central da problemática do mundo contemporâneo, tanto do ponto de vista da realização do processo de acumulação capitalista – e, por consequência, de justificativa das ações do Estado em direção à criação dos fundamentos da reprodução – quanto do ângulo da (re)produção da vida, que se realiza em espaços-tempos delimitados reais e concretos.

(Carlos; Souza; Sposito, 2017)

## 1.1 Produção do Espaço Urbano

A “produção do espaço urbano” está constantemente presente em nosso dia a dia, e aqui me refiro apenas ao pronunciamento da expressão... “entender a produção do espaço urbano”, “compreender o papel das relações sociais na produção do espaço urbano”, ou mesmo “entender o papel do espaço urbano na produção das relações sociais”, são questões recorrentes de historiadores, sociólogos, economistas, antropólogos, urbanistas e geógrafos, entre outros estudiosos da sociedade. O tema interessa também aos planejadores, políticos e aos detentores de capital, seja ele financeiro, industrial, comercial, fundiário ou imobiliário. Interessa ainda a todos os habitantes da cidade. Isso porque o espaço urbano aqui compreendido é, nada mais nada menos, que a cidade. Sendo, portanto, a produção do espaço urbano a produção da cidade.

Correa (1989) descreve o espaço urbano como um espaço fragmentado e articulado, reflexo da sociedade, mas também condicionante social, repleto de símbolos e campos de lutas. Fragmentado, pois considera que o espaço de uma grande cidade capitalista se constitui, em um primeiro momento de percepção, no conjunto de diferentes usos da terra justapostos entre si. Esses usos, por sua vez, definem distintas áreas tais como as de concentração das atividades comerciais, de serviço e de gestão, as industriais, as áreas residenciais distintas, as de lazer e de reserva para futura expansão, dentre outras, sendo esse conjunto de usos, na realidade, a organização espacial da cidade, ou simplesmente o espaço urbano, que aparece de forma fragmentada.

Tendo em vista que cada uma de suas partes mantém relações espaciais com as demais, para o autor, o espaço urbano pode ser simultaneamente fragmentado e articulado. Essas relações se manifestam em diferentes escalas, desde os fluxos de veículos e de pessoas associados às suas obrigações e tarefas diárias, como deslocamentos para realizar atividades de trabalho, comércio ou lazer, até as relações espaciais que envolvem a circulação de decisões e investimentos de capital, como mais-valia, salários, juros e rendas. São relações espaciais de natureza social que têm como matriz a sociedade e seus processos, unindo as diversas partes da cidade em um conjunto articulado.

É reflexo da sociedade pois é a expressão espacial dos processos sociais. Reflexo tanto das ações que se realizam no presente, como também daquelas que se realizaram no passado. Acrescente que, por ser reflexo social, o espaço urbano, especialmente o da cidade capitalista, é também desigual e mutável. Desigual, pois a desigualdade é uma característica própria do capitalismo, mutável em razão da dinâmica constante da sociedade.

É também condicionante social considerando que esse condicionamento se dá através do papel que as formas espaciais fixadas pelo homem desempenham na reprodução das condições de produção e das relações de produção. Exemplifica:

Assim, a existência de estabelecimentos industriais juntos uns dos outros, e realizando entre si vendas de matérias-primas industrialmente fabricadas, constitui-se, pelas vantagens de estarem juntos, em fato que viabiliza a continuidade da produção, isto é, a reprodução das condições de produção.

Por fim, conclui:

Fragmentada, articulada, reflexo e condicionante social, a cidade é também o lugar onde as diversas classes sociais vivem e se reproduzem. Isto envolve o cotidiano e o futuro próximo, bem como as crenças, valores e mitos criados no bojo da sociedade de classes e, em parte, projetados nas formas espaciais: monumentos, lugares sagrados, uma rua especial etc. O espaço urbano assume assim uma dimensão simbólica que, entretanto, é variável segundo os diferentes grupos sociais, etários, etc. Mas o cotidiano e o futuro próximo acham-se enquadrados num contexto de fragmentação desigual do espaço, levando aos conflitos sociais, como as greves operárias, as barricadas e os movimentos sociais urbanos. O espaço da cidade é assim, e também, o cenário e o objeto das lutas sociais, pois estas visam, afinal de contas, o direito à cidade, à cidadania plena e igual para todos.

Eis o que é o espaço urbano: fragmentado e articulado, reflexo e condicionante social, um conjunto de símbolos e campo de lutas. É assim a própria sociedade em uma de suas dimensões, aquela mais aparente, materializada nas formas espaciais (Côrrea, 1989, p.9).

Na compreensão de produção do espaço, Carlos (2017) dialoga com Côrrea (1989) ao definir o espaço como condição, meio e produto da reprodução social. Um produto resultante da história da humanidade, que se reproduz ao longo do tempo, em cada momento da história, em função das estratégias e virtualidades contidas de cada sociedade. Mas quem são os agentes produtores do espaço urbano?

Corrêa (2017) define os tipos ideais de agentes sociais dessa produção, são eles os proprietários dos meios de produção, os proprietários fundiários, os promotores imobiliários, o Estado e os grupos sociais excluídos. O autor afirma que a partir de suas ações, o espaço é produzido impregnado de materialidades, como campos cultivados, represas e centros urbanos com ruas, bairros e áreas comerciais e fabris, mas também pleno de significados diversos, como aqueles associados a estética, status, etnicidade e sacralidade. O referido autor, já em 1989, caracterizou cada agente, como apresentarei de forma resumida a seguir.

**Os proprietários dos meios de produção**, formado por grandes proprietários industriais e também por grandes empresas comerciais, em razão da dimensão de suas atividades, são grandes consumidores de espaço, pois necessitam de terrenos amplos e baratos que satisfaçam os requisitos locacionais relativos às atividades de cada empresa. Contudo, as relações entre os proprietários dos meios de produção e a terra urbana, não esgotam aqui.

A especulação fundiária, um dos principais fatores que contribuem para o aumento do preço da terra, provoca dois efeitos sobre as atividades desses agentes. O primeiro é a oneração dos custos de expansão, sendo necessário maiores investimentos nas aquisições de terrenos, e o



segundo resulta na pressão dos trabalhadores por salários mais altos, tendo em vista que o aumento do preço dos imóveis também atinge os salários da força de trabalho. Essa prática, portanto, não é de interesse dos proprietários dos meios de produção, mas sim dos proprietários fundiários, gerando conflitos nas relações desses dois agentes.

Os conflitos que emergem em decorrência da especulação fundiária tendem a ser, em princípio, resolvidos em favor dos proprietários dos meios de produção, que, no capitalismo, comandam a vida econômica e política. A solução se faz por meio de pressões junto ao Estado para realização de intervenções como desapropriações de terras, instalação de infraestrutura necessária ao funcionamento de suas atividades, ou ainda construção de casas baratas para a força de trabalho.

**Os proprietários fundiários** atuam buscando a obtenção da maior renda fundiária de suas propriedades, interessando-se que estas tenham o uso mais remunerador possível, valorizando os usos comercial e de residencial de status, assim definido pelo autor os residenciais voltados para a alta classe social. Desta maneira, esses proprietários fundamentam-se apenas no valor de troca da terra e não no seu valor de uso.

Visando interferir nos processos de definição das leis de uso do solo e zoneamento urbano, os proprietários fundiários podem então exercer pressões junto ao Estado, especialmente na instância municipal. Essa pressão, no entanto, não é uniforme e nem tampouco beneficia a todos os proprietários de terra. Apenas os mais poderosos são favorecidos por essa prática, tendo também, em algumas situações, suas terras valorizadas por obras de infraestrutura, viária principalmente, executadas com investimento público.

**Os promotores imobiliários** compreendem o conjunto de agentes que realizam, parcial ou totalmente, as operações de incorporação, financiamento, estudo técnico de viabilidade, construção e comercialização de empreendimentos habitacionais. Nas cidades de terceiro mundo, onde o capital não tem interesse em produzir habitações para as camadas populares, e parte considerável da população não tem acesso a casa própria ou condições de pagar aluguel, esses agentes, em primeiro lugar, priorizam a produção de residências para satisfazer a demanda solvável<sup>6</sup>, e procuram a ajuda do Estado na busca de tornar solvável a produção de residências para satisfazer a demanda não-solvável.

Em outras palavras, o capital imobiliário, por não ter interesse na produção de casas populares, atribui ao Estado a viabilização da construção dessas residências através do provimento de créditos para os promotores imobiliários, facilidades na desapropriação de terras, e até mesmo concessão de créditos para os futuros moradores.

---

<sup>6</sup> Demanda de bens e serviços para a qual existe capacidade de pagamento.

A atuação espacial dos promotores imobiliários se faz de modo desigual, criando e reforçando a segregação residencial que caracteriza a cidade capitalista. Isto porque a estratégia dominante de produzir habitações para a população que constitui a demanda solvável tende a valorizar de forma diferenciada certas áreas da cidade. As áreas providas de infraestrutura, acessibilidade e eficiência dos meios de transportes, amenidades naturais ou socialmente produzidas são criadas e recriadas segundo o interesse desses promotores, verificando-se, de um lado, a manutenção de bairros nobres, e de outro, a criação de novas áreas para o atendimento da população de alta renda, devido ao esgotamento de áreas disponíveis em outros territórios valorizados.

**Os grupos sociais excluídos**, assim como o próprio nome diz, são formados por parcela da população excluída do acesso aos bens e serviços produzidos socialmente, devido as diferenças sociais presentes em uma sociedade de classes capitalista. A habitação é um desses bens de acesso seletivo, grande parte da população não possui renda para pagar o aluguel de uma habitação decente e, tampouco, comprar um imóvel.

Os grupos sociais excluídos têm como opções de moradia cortiços abandonados, casas produzidas pelo sistema de autoconstrução em loteamentos periféricos, os conjuntos habitacionais produzidos pelo Estado, também distantes do centro, e as favelas. Essa última configura a população excluída como agente modelador do espaço urbano, tendo em vista que as outras três pressupõem vinculações com agentes sociais: proprietário imobiliário, proprietário fundiário e Estado, respectivamente.

É na produção da favela, em terrenos públicos ou privados invadidos, que os grupos sociais excluídos tornam-se efetivamente, agente modeladores, produzindo seu próprio espaço, na maioria dos casos independentemente e a despeito dos outros agentes. A produção deste espaço é, antes de mais nada, uma forma de resistência e, ao mesmo tempo, uma estratégia de sobrevivência. Resistência e sobrevivência às adversidades impostas aos grupos sociais recém-expulsos do campo ou provenientes de áreas urbanas submetidas às operações de renovação, que lutam pelo direito à cidade (Côrrea, 1989, p.30).

Optei por finalizar com a figura do **Estado** por dois motivos. O primeiro foi devido aos seus múltiplos papéis, claros ao se constatar a participação do Estado nas descrições dos agentes anteriores. O segundo é porque o Estado será objeto de estudo deste trabalho.

O Estado capitalista desempenha múltiplos papéis em relação a produção do espaço. Sua atuação tem sido complexa e variável tanto no tempo como no espaço, refletindo a dinâmica da sociedade. Além disso, essa multiplicidade é fruto do fato de o Estado constituir uma arena em que diferentes interesses e conflitos se enfrentam.

Côrrea (2017), fundamentado em Samson (1980), afirma que a atuação do Estado se insere nos contextos econômico, político e social de cada momento da dinâmica socioespacial da região em que está situado, podendo exercer, entre outras, as seguintes ações:

- estabelecer o marco jurídico (leis, regras, normas, posturas) de produção e uso do espaço;
- taxar a propriedade fundiária, as edificações, o uso da terra e as atividades produtivas: diferenciais espaciais dessa taxaço refletem e condicionam a diferenciação socioespacial no espaço urbano;
- produzir as condições de produção para outros agentes espaciais, como vias de tráfego, sistemas de energia, água e esgotamento sanitário, assim como o próprio espaço físico da cidade, por meio de obras de drenagem, desmonte e aterramento: a cidade do Rio de Janeiro fornece exemplos contundentes dessa ação;
- controlar o mercado fundiário, tornando-se, sob certas condições, proprietário de glebas que poderão ser permutadas com outros agentes sociais;
- tornar-se promotor imobiliário, investindo na produção de imóveis residenciais em determinados locais do espaço intraurbano para determinados grupos sociais – esta ação tende, via de regra, a reforçar a diferenciação interna da cidade no que diz respeito à segregação residencial;
- tornar-se produtor industrial, interferindo assim na produção do espaço, por meio da implantação de unidades fabris, e dos impactos, em outras áreas, próximas ou longínquas, de suas instalações industriais: conjuntos habitacionais, loteamentos populares e favelas são criados, em parte, em decorrência das indústrias do Estado, cuja ação interfere na divisão econômica do espaço e na divisão social do espaço da cidade (Côrrea, 2017, p.45).

Já em 1989, Côrrea afirmou que essa complexa e variada série de possibilidades de ação do Estado não se efetivava e nem se processava de modo neutro. Sua ação é marcada pelos conflitos de interesses dos diferentes membros da sociedade de classes, bem como das alianças entre esses, tendendo a privilegiar os interesses daquele segmento, ou segmentos, da classe dominante, que, a cada momento, está no poder. Assim, arremata seu pensamento:

A atuação do Estado se faz, fundamentalmente e em última análise, visando criar condições de realização e reprodução da sociedade capitalista, isto é, condições que viabilizem o processo de acumulação e a reprodução das classes sociais e suas frações (Côrrea, 1989, p.26).

Acredita-se que os processos de produção e apropriação do espaço urbano em terras de dominialidade pública no Brasil representam os conflitos entre classes que estão presentes nas relações entre Estado e sociedade no modo de produção vigente. Por esta razão, convém avaliar se os administradores desses bens, importante reserva de recursos fundiários, estão representando o interesse público da sociedade, do Estado, ou da acumulação capitalista na gestão desse patrimônio (Borges, 2015).

## 1.2 Planejamento Urbano no Brasil

Afinal, o que é planejamento? Qual o seu papel na transformação do espaço urbano? Não se pretende obter aqui a formulação de “respostas prontas” para essas questões, pois é sabida a complexidade e ousadia desse conceito. Diferentes autores se complementam em relação a essa definição, baseados cada um em suas distintas perspectivas, criadas a partir do exame do percurso do planejamento urbano, de acordo com as características específicas de cada época.

Para o embasamento e desenvolvimento desta pesquisa, que tem como propósito compreender como o Estado, dentro das práticas de planejamento vigentes, vem gerindo, e pode gerir, as terras pertencentes à União na garantia de que esse patrimônio realmente sirva a todos, foram resgatadas as ideias de Ester Limonad, por sua concepção teórica quanto a conceituação do planejamento, e Marcelo Lopes de Souza, devido não somente à sua introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas, mas também à sua contribuição para a construção de um planejamento crítico, que, ao lado da gestão urbana, é passível de ser uma ferramenta de promoção de justiça social e de melhor qualidade de vida.

Limonad (2015), em seu texto *Muito além do jardim: planejamento ou urbanismo, do que estamos falando?*, busca esclarecer a diferença entre planejamento e urbanismo induzindo o leitor a pensar o planejamento para além da cidade e da forma urbana. Como uma ação multi e transescalar que ultrapassa a escala local, assimilando a cidade como uma escala de reflexão, de ação e de intervenção desse planejamento, intervenção essa que não necessariamente ocorrerá por meio de um plano ou um projeto, mas também pela definição de tendências, relações e de interações socioespaciais inter ou transescalares. A autora avança na sua abordagem ao considerar e analisar as distintas raízes históricas de cada conceito.

O urbanismo, com sua gênese nas revoluções industriais dos séculos XVIII e XIX, após a migração em massa de trabalhadores livres para as cidades, na época despreparadas para tal transição demográfica, surgiu com uma intenção essencialmente reformadora de higienizar e de sanear os ambientes malsãos oriundos dessa superpovoação. A partir de uma visão maniqueísta, propostas urbanísticas, que não consideravam o que lhes antecedia ou sucedia, promoviam a higienização e o embelezamento das cidades em consonância com as ideias do liberalismo econômico, que defendia ser papel do Estado apenas a proteção das fronteiras, a emissão de moedas e o controle da ordem social (Limonad, 2015).

O planejamento, por sua vez, demarca um rompimento com o liberalismo e com a política do capitalismo competitivo por atribuir ao Estado protagonismo na produção do espaço,

para garantir as condições gerais de reprodução do capital. Alicerçado na necessidade de intervenção do Estado na organização socioespacial de uma sociedade, através do provimento de habitação popular, organização da produção, políticas sociais de emprego e renda, seu surgimento se deu já nas primeiras décadas do século XX (Limonad, 2015).

Para a autora, o urbanismo é uma disciplina com domínio próprio e o planejamento um campo de conhecimento mais abrangente, em que interferem e interagem fatores diversos. Ela adota, portanto, uma visão corrente nos países anglófonos que consideram o urbanismo como uma modalidade de planejamento físico (*blueprint planning*) que privilegia o plano, a forma urbana e o desenho urbano, tendo sua ênfase no resultado final, predefinido e preestabelecido pelo urbanista.

A partir dessa conclusão e de uma redefinição da categorização proposta por Yiftachel (1989)<sup>7</sup>, Limonad (2015) apresenta três vertentes principais para o enquadramento de modelos e teorias de planejamento do século XX:

- Lógica analítico-conceitual: relacionada com os fundamentos teórico-metodológicos no âmbito do planejamento, tendo como categorias centrais o espaço, social, o território, o Estado, a governança, as escalas de planejamento, dentre outras.
- Lógica processual: refere-se as modalidades que se preocupam com os meios, os processos, a organização e não somente com os fins, ou resultados. Esses irão variar de acordo com as adaptações e interferências ocorridas ao longo do processo de implementação.
- Lógica da forma urbana-do plano: abrange as propostas que possuem foco no resultado, que tem um fim predefinido a partir de um partido urbanístico. Apresenta reduzido nível de adaptabilidade e flexibilidade às demandas que possam surgir durante a execução do plano. Relacionam-se diretamente com uma racionalidade profissional de caráter instrumental, em que o profissional contratado executa o que lhe é encomendado.

Marcelo Lopes de Souza (2020), em sua obra *Mudar a cidade*, de 2002, não só dialoga com Limonad (2015) ao expor as diferenças entre as definições de urbanismo e planejamento urbano, como também a complementa ao apresentar as principais correntes do planejamento urbano no Brasil e no exterior, ressaltando suas principais características, similaridades e controvérsias.

---

7 Oren Yiftachel (1989) categorizou os modelos e teorias de planejamento do século XX em três vertentes que haveriam se desenvolvido em paralelo: analítica processual e da forma urbana, orientadas, pelas seguintes questões, respectivamente: O que é o planejamento urbano? O que é um bom processo de planejamento? O que é um bom plano urbano?

Antes de adentrar nesses conteúdos, no entanto, vale destacar a contextualização conceitual que o autor realiza sobre planejamento e gestão das cidades. Souza (2020) defende que planejamento e gestão não são termos permutáveis, não tendo sentido, portanto, a compreensão da substituição da terminologia do planejamento por gestão pretendida por alguns. Isso porque, segundo o autor, os termos possuem referenciais temporais distintos, que, por consequência, referem-se à diferentes tipos de atividades, assim descreve:

Até mesmo intuitivamente, planejar sempre remete ao *futuro*: planejar significa tentar prever a evolução de um fenômeno ou, para dizê-lo de modo menos comprometido com o pensamento convencional, *tentar simular os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor precaver-se com prováveis problemas* ou, *inversamente, com o fito de melhor tirar partido de prováveis benefícios*. De sua parte, *gestão remete ao presente*: gerir significa *administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas*. O planejamento é a preparação para a gestão futura, buscando-se evitar ou minimizar problemas e ampliar margens de manobra; e a gestão é a efetivação, ao menos em parte (pois o previsível e o indeterminado estão sempre presentes, o que torna a capacidade de improvisação e a flexibilidade sempre imprescindíveis), das condições que o planejamento feito no passado ajudou a construir. Longe de serem concorrentes ou intercambiáveis, planejamento e gestão são *distintos e complementares* (Souza, 2020, p.46).

O autor destaca ainda, o desafio de se planejar de modo não- racionalista e flexível, tendo em vista que a história é uma mistura complexa de determinações e indeterminações, de regras e de probabilidades, de níveis de condicionamento estrutural e de graus de liberdade na ação individual, fazendo do esperável algo frequentemente sabotado pelo inesperado, tornando, portanto, o planejamento, ao mesmo tempo, necessário e arriscado.

Na dimensão espacial, por exemplo, a cidade, produto dos processos sócio espaciais que refletem a interação das várias escalas geográficas, deve aparecer não como uma massa modelável ou como algo perfeitamente controlável pelo Estado, mas como resultado da interação complexa, jamais previsível ou manipulável, de uma infinidade de agentes modeladores do espaço, interesses, significações e fatores estruturais, sendo o Estado apenas um dos condicionantes em jogo (ainda que seja crucial nas modernas sociedades capitalistas) (Souza, 2020).

Salienta, todavia, que em uma época na qual a capacidade regulatória e de investimentos do Estado, especialmente os endividados da periferia e semiperiferia capitalistas, se acha bastante reduzida, a adoção de modelos menos centralizadores e rígidos de planejamento torna-se não apenas uma opção ideológica, mas sim uma necessidade econômica e política. A democratização cada vez maior da ação coordenadora do Estado, que se abre para incorporar elementos de democracia participativa tanto na gestão, como no planejamento, é uma alternativa à submissão plena ao mercado (Souza, 2020). O autor, no entanto, reitera:

...ainda que retirada de seu antigo pedestal e conduzida de modo democrático e não-rígido, a atividade de planejamento jamais se confundirá inteiramente com a de gestão. Mesmo percebendo que, na prática (e não apenas terminologicamente), o planejamento vem perdendo espaço diante do imediatismo e do privatismo característicos da ação do Estado pós-desenvolvimentista no Brasil, seria tolice imaginar que o planejamento desapareceu ou está em vias de desaparecer e que, agora, “tudo é gestão” (Souza, 2020, p.53).

Quanto a designação do urbanismo e planejamento, Souza (2020) concorda com Limonad (2015) ao afirmar que o planejamento urbano inclui o urbanismo, sendo, portanto, esse último um subconjunto do primeiro. Acrescenta ainda a importância da interdisciplinaridade dos profissionais, exemplificando que, em países que possuem uma cultura de planejamento consolidada, colaboram para o planejamento urbano não apenas arquitetos, mas também cientistas sociais de diferentes formações, com destaque para os geógrafos, além dos especialistas em Direito Urbano.

Um dos momentos mais relevantes da obra de Souza (2020) consiste em a sua análise e síntese das principais correntes de planejamento urbano, com a identificação de suas principais características, similaridades e contradições, a serem apresentadas de forma abreviada a seguir.

A primeira refere-se ao Planejamento físico-territorial, também denominado pelos anglo-saxões de “*blueprint planning*”, o mesmo trazido por Limonad(2015), que consiste na concepção do planejamento como uma atividade de elaboração de planos de ordenamento espacial, objetivando o alcance da “cidade ideal”. Nessa abordagem, Souza (2020) também cita o *Regulative Planning*, ou Planejamento Regulatório, no qual o Estado faz pleno uso de seus poderes de controle e disciplinamento da expansão urbana e do uso da terra, e o *Advocacy Planning*, ou planejamento advocatício, estilo de planejamento popular/progressista que emerge nos anos 60 como crítica ao Urbanismo Modernista. O autor enfatiza que o *blueprint planning*, embora subconjunto do Urbanismo Modernista, não se limitou a esse último:

O *blueprint planning* é, com efeito, compatível com ideais estéticos diferentes do modernismo e não precisa ser tão impositivo ou autoritário quanto sugerido pelo radicalismo corbusiano. Na verdade, aquilo que do Urbanismo modernista sobreviveu e resiste até hoje na prática de planejamento nos mais diferentes países não é tanto a sua estética, mas sim o espírito funcionalista de zoneamento do uso do solo. Além do mais, a ideia-força central do Urbanismo modernista, a *modernização da cidade*, é, ao mesmo tempo, embora de modo não tão evidente ou ruidoso, a ideia-força central do “planejamento físico-territorial” clássico em geral, o mesmo aplicando-se às demais ideias-força como *ordem* e *racionalidade*” (Souza, 2020, p.131).

A partir de críticas ao planejamento físico-territorial, surge o planejamento sistêmico, que, conforme o autor, ainda defendia como objetivo central a modernização da cidade, mas

valorizava a racionalidade como elemento distintivo e, embora admirado e citado, nunca chegou a destronar o primeiro.

O enfraquecimento do planejamento regulatório, a partir dos anos 70, abre caminho para o surgimento de vertentes mercadófilas, como denomina Souza (2020), são elas: *trend planning*, *leverage planning* e *private-management planning*. As perspectivas mercadófilas rompem com o espírito regulatório na medida em que deixam de tentar disciplinar o capital para melhor se ajustarem aos seus interesses, inclusive imediatos. Esse novo espírito é o espírito do “empresarialismo”, que reflete, conforme cada país e cidade, nas tendências contemporâneas de desregulamentação e diminuição da presença do Estado também no campo do planejamento e da gestão urbanos.

*New Urbanism* trata-se de uma corrente surgida nos Estados Unidos no final da década de 80 caracterizada, essencialmente, pela busca de padrões urbanísticos tais como bairros compactos, uso misto e a valorização do pedestre. É claramente voltado para um tipo de planejamento mais restrito, de cunho físico-territorial, que, no entanto, não rompe com o *status quo* do clássico *blueprint planning*.

O autor prossegue comentando o Planejamento ecológico, para ele uma corrente com baixa densidade teórica, apesar de tentar articular problemas urbanos com problemas ambientais. Afirma, que o modelo, através de um discurso vazio, acredita no crescimento econômico como uma solução para os problemas ambientais, defendendo a modernização das cidades com sustentabilidade ecológica.

O Planejamento comunicativo/ colaborativo, brevemente abordado pelo autor, baseia-se na necessidade de substituição da racionalidade instrumental, apoiada na manipulação e dominação, pela racionalidade comunicativa, firmada no entendimento comunicacional e criação de consensos. Para Souza (2020) a corrente se mostra insuficiente pelo fato de a comunicação sozinha não poder superar conflitos de interesses.

O Planejamento rawlsiano, fundamentado na teoria da justiça do filósofo John Rawls, argumenta que as necessidades dos grupos sociais desprivilegiados deveria ser a primeira prioridade dos planejadores urbanos, no entanto, o autor rebate:

Uma perspectiva rawlsiana é apropriada para a tarefa nada ambiciosa de melhorar um pouco a qualidade de vida de grupos desprivilegiados nos marcos das sociedades capitalistas, mas uma tal perspectiva não desafia alguns dos obstáculos estruturais que impedem que seja alcançada uma muito maior autonomia individual, obstáculos esses vinculados à natureza intrínseca e inarredavelmente heterônoma da democracia representativa e do capitalismo (Souza, 2020, p.131).

O Planejamento social-reformista é visto pelo o autor como o principal exemplo de apropriação do planejamento e da gestão urbanos pelo pensamento crítico. Tendo sua origem no



Brasil a partir do ideário da reforma urbana, a ser melhor abordado em tópico específico no capítulo 02, essa vertente é também designada de “planejamento politizado” pelo autor que, ao citar Ribeiro e Cardoso (1990), explica que se trata de uma versão de esquerda do “planejamento estratégico”<sup>8</sup>.

Comparado às demais vertentes críticas internacionais, o “planejamento politizado” é tido como a versão brasileira das correntes denominadas nos países de língua inglesa pelas expressões *radical planning* e *insurgent planning*. Souza (2020) faz a reflexão:

No Brasil, o “planejamento politizado” tem encarado a ação estatal como um meio privilegiado (ou, mesmo, quase exclusivo); a referência da corrente principal do “planejamento politizado”, fortemente marcada pelo o que o autor provocativamente chamou de “tecnocratismo de esquerda”, tem sido o Estado, enquanto os ativismos e movimentos sociais urbanos têm recebido, comumente, uma atenção irrisória (Souza, 2020, p.164).

Encerra a análise expondo o Planejamento autonomista que, apoiado no pensamento de Castoriadis, tem como pontos mais relevantes a compreensão da autonomia individual e coletiva. Sendo a primeira relacionada à capacidade de o indivíduo particular realizar escolhas com liberdade, responsabilidade e conhecimento de causa; e a segunda atrelada à busca pelo autogoverno de uma coletividade, à existência de garantias político-institucionais, à possibilidade material efetiva de acesso a informações, além da garantia de igualdade de participação em processos decisórios. Quanto a essa tendência, o autor afirma que só poderá ser alcançada por uma sociedade que tenha uma perspectiva autonomista, na qual o Estado não será o único responsável pelo planejamento.

A partir desse resgate, é possível entender que o planejamento urbano não deve ser visto como estático, mas sim como um campo amplo composto por diversos modelos e teorias, que podem se mesclar, ou não, ao longo dos anos, conforme as necessidades de cada sociedade. Além disso, a história do planejamento urbano contou, e conta, com a influência de diversos atores, sendo uns mais dominantes, enquanto outros nem tanto. Ressalta-se o papel do Estado, firme enquanto a consolidação do planejamento urbano como uma atividade regulatória, mas que se tornou maleável desde o momento em que começou a ser manipulado pelo mercado e interesses do capital.

Mas e o planejamento no Brasil, como está se dando? Quais dessas correntes percorridas por Souza (2020) traduzem melhor o planejamento exercido no Brasil atualmente? Para quem se está planejando?

Como já introduzido, as mudanças econômicas, políticas e culturais desencadeadas desde a década de 1970 em todo o mundo, resultantes do fenômeno da globalização, “geraram

---

<sup>8</sup> De acordo com Souza (2020), o conceito de planejamento estratégico possui raízes antigas e múltiplas e que, apesar de sua captura recente por uma perspectiva empresarialista e mercadofila, não se pode deixar de perceber a existência de abordagens, tais como a do “planejamento estratégico situacional”, que pode ser utilizada por forças políticas de perfil diverso das administrações conservadoras que adotam o planejamento empresarialista.

fortes repercussões sobre o papel dos principais atores em cena no metajogo global de poder: o capital, o Estado e a sociedade civil” (Borges, 2011 apud Dupas, 2005, p.03).

Nessa nova conjuntura, o papel do Estado se redefine, orientando-se tanto pela diminuição de sua capacidade regulatória, derrubando barreiras à livre circulação do capital, quanto pela adoção de medidas de estímulo ao desenvolvimento do capital.

Seja por meio do enfraquecimento dos Estados, seja pela apropriação de seu aparato institucional para a finalidade maior de adequação das condições socioeconômicas gerais para a livre atuação do mercado, a redefinição do papel desse importante ator no novo cenário estabelecido, ocorre no sentido de uma preparação técnica, uma instrumentalização, dos territórios, necessária para se garantir a eficácia dos sistemas nacionais, em nome da inserção competitiva no desenvolvimento econômico global (Borges, 2011, p.5).

Essas mudanças de pensamento e de atuação das organizações sociais refletem no campo do urbanismo, dando início ao surgimento de novos formatos de planejamento e gestão urbanos, nos quais os planos urbanos de larga escala, de alcance metropolitano, são substituídos por projetos urbanos que prevalecem a intervenção localizada em detrimento da preocupação com o território, com concentração de benefícios e baseada na construção de uma imagem de lugar inovador, estimulante e criativo (Borges, 2011 apud Harvey, 1992).

Souza (2020) refere-se à essa mudança como uma substituição do planejamento pela gestão, apesar de discordar dessa possibilidade de permuta como já demonstrado, onde o primeiro associa-se a uma conotação mais tecnocrática, evidenciando o papel do profissional, e o segundo baseia-se em um controle mais flexível, através de acordos e consensos. O autor fala ainda que, ao considerar essa gestão dentro de um contexto empresarialista e conservador, o Estado abre mão do papel regulatório, substituindo o planejamento por um imediatismo de mercado, criando assim, uma tendência de aplicação da lógica de gestão privada no espaço urbano.

A prática de planejamento em sua vertente neoliberal fundamenta-se em estratégias econômicas e territoriais de desenvolvimento urbano que priorizam os interesses do capital, em detrimento de decisões que favoreçam o bem-estar coletivo e de interesse comum. Conforme argumentam Rebouças et al.:

Por um lado, o planejamento institucionalizado pelo Estado, baseado em políticas de controle de uso da terra e em instrumentos de política urbana como forma de captura e transferência de renda para os mais ricos, alija a população mais vulnerabilizada de possibilidades de acesso ao direito à cidade. Por outro, as grandes corporações, em especial as imobiliárias, figuram como agentes centrais do processo de planejamento das cidades, vendo-as como mercadorias e oportunidades para negócios. Elas descobriram nas cidades terrenos férteis para seus investimentos e têm se empenhado fortemente em interferir nas suas normas e nas estratégias para o seu desenvolvimento (Rebouças et al., 2019, p.859).

As autoras ressaltam que a atuação dessas corporações deixou de se limitar ao mero uso e apropriação do espaço urbano e de sua renda imobiliária para também interferir na definição da ordem urbanística, como uma ação estratégica de ampliação de investimentos. Dessa forma, o planejamento urbano, instrumento definidor de investimentos públicos e privados, passa a ser um campo de relações de poder fortemente disputado. Em suas palavras:

É um campo estratégico de disputa por diversos agentes atuantes nas cidades, não apenas as corporações imobiliárias. Disputar esse campo e reagir conscientemente ante o exercício de poder sobre si e sobre os outros são ações fundamentais para dar visibilidade a essas relações e causar-lhes instabilidade (Rebouças et al., 2019, p.859).

É possível considerar, portanto, que o planejamento tem a vantagem de limitar ou potencializar as possibilidades de desenvolvimento urbano, tendo esse instrumento a capacidade de interferir no processo de produção social do espaço, ficando seus interesses refletidos não somente na forma urbana, mas em todas as questões sociais pertinentes à cidade.

No Brasil, essa tendência expressou duas direções principais: uma de tendência democratizante, participativa, reproduzida em práticas de descentralização e participação popular, e outra, resultante da necessidade de estabelecer novas formas de governança às cidades, tornando-as protagonistas do empreendedorismo municipal, presente nos planos estratégicos (Borges, 2011 apud Leal, 2003).

A primeira, já abordada por Souza (2020) no contexto do planejamento social-reformista, fruto da luta por uma maior democratização das cidades, na qual se ambicionava a diminuição das desigualdades presentes no espaço urbano brasileiro, provocou relevantes avanços na construção de um aparato institucional na defesa pelo Direito à cidade.

Como marco histórico da inclusão dessa temática nas políticas públicas brasileiras, têm-se a inserção dos artigos 182 e 183 na Constituição Federal promulgada em 1988 e a regulamentação, em 2001, da Lei Federal nº 10.257/2001, denominada de Estatuto da Cidade, resultados da atuação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana – MNRU que, como já dito, será melhor desenvolvido no capítulo seguinte.

Na mesma linha, e também de importância expressiva na construção de um novo paradigma de gestão urbana que se consolidava no Brasil, destaca-se, em 2003, a criação do Ministério das Cidades, formado com o compromisso de exercer a coordenação da política urbana nacional priorizando o tratamento da questão urbana (Borges, 2011).

A segunda tendência também faz referência ao que já fora anteriormente mencionado neste capítulo, trata-se das práticas mercadófilas explanadas por Souza (2020). O que se alega é que a gestão urbana tem se distanciado do planejamento urbano tradicional na condução da dinâmica urbana, em favor dos arranjos de atores e interesses que constituem a governança local. Desse

modo, a forma de planejar baseada no ordenamento do uso e ocupação do solo, característica do período modernista, passa a dar lugar a um planejamento mais flexível e dinâmico, voltado para a produção de resultados imediatos, capaz de incrementar as vantagens competitivas de nichos territoriais específicos, buscando promover a implementação de um desenvolvimento urbano de origem exógena (Borges, 2011).

Ao citar Pedro Abramo (2009), a autora complementa afirmando que essa nova forma de agir sobre o espaço urbano se sobressai devido ao retorno do mercado como elemento determinante na produção da cidade.

(...) o mercado ressurgiu como principal mecanismo de coordenação de produção das materialidades urbanas, seja pela via das privatizações de empresas públicas urbanas, seja pela hegemonia do capital privado na produção das materialidades residenciais e comerciais da cidade. Assim, a cidade neoliberal tem como mecanismo de coordenação das decisões de uso do solo a predominância do mercado, ou como preferimos dizer, do retorno da “mão inoxidável” do mercado (Abramo, 2009, pg. 02).

O empreendedorismo urbano caracteriza-se, portanto, pela mudança no padrão de relação entre os setores público e privado, antes reconhecida pela firme regulação exercida pelo primeiro, mas que atualmente demonstra forte dependência das decisões desse último. Referenciando Harvey (1996), Borges (2011) afirma que esse novo padrão tem um objetivo político e econômico imediato, no qual se prioriza o investimento e o desenvolvimento econômico, através de empreendimentos imobiliários pontuais e especulativos, em detrimento da melhoria das condições de um campo específico.

A noção de produção do espaço urbano faz-nos considerar diferentes momentos da reprodução da sociedade em toda sua complexidade. Estado, capital e sociedade civil, cada um à sua maneira, produzem lugares “encerrando em sua natureza um conteúdo social dado pelas relações sociais que se realizam num espaço-tempo determinado, como um processo de produção, apropriação, reprodução da vida, da realidade e do espaço em seus descompassos, portanto fundamentalmente em suas contradições” (Carlos, 2017, p. 64).

A dinâmica socioeconômica mundial, interpretada sob a ótica da globalização, em curso desde a década de 1970, ocasionou o surgimento de novas práticas de planejamento, redefinindo os papéis desempenhados pelo Estado, setor privado e sociedade civil na condução da gestão urbana. Desde então, o contexto Neoliberal enfraquece o poder do Estado e de suas ações de planejamento, que passa a exercer funções, essencialmente, em prol dos interesses do capital. Em resposta, o planejamento social-reformista desponta como forma de contestação da população à erosão do estado de bem-estar social nas sociedades democráticas liberais, e de busca da recuperação de seus direitos.

Procurando complementar o embasamento teórico que neste trabalho pretende relacionar produção do espaço e planejamento urbanos com as terras de domínio da União, o próximo capítulo abordará a propriedade da terra e sua função social, em seus contextos global e nacional, através da retrospectiva histórica que originou a constituição da propriedade privada na Europa, e posteriormente no Brasil.

## 2. A PROPRIEDADE DA TERRA E A FUNÇÃO SOCIAL

Mais grave, porém, foi esse conceito de bem-mercadoria-capital ter atingido a terra propriamente dita, quer dizer, a terra deixou de ser vista como a fornecedora da utilidade da vida para ser também uma mercadoria que se compra, vende e acumula como um pedaço de ouro ou colar de pérolas. Passou a ser capital.

(Souza Filho, 2021)

A função social da terra somente se pode cumprir em territórios que homenageia a vida. E a homenagem à vida é convivência com bichos, plantas e humanos. E se melhor apurarmos o foco, as grandes extensões de terras produtoras de dinheiro só podem continuar produzindo enquanto em outra parte, de outro modo, outras gentes produzam alimentos e se reproduzam enquanto natureza. Mas as grandes extensões de território de morte avançam sobre os territórios de vida. Até que um dia, já não haverá mais vida!

(Souza Filho, 2021)

## 2.1 A terra e sua função social

As sociedades humanas sempre tiveram, independente da época ou forma de organização, singular atenção ao uso e ocupação da terra. A razão? É dela que todas as sociedades tiram seu sustento, desde o pão de cada dia à ética organizadora da sociedade. Toda sociedade humana tem se organizado segundo as possibilidades que a terra lhe oferece, seja diante dos ventos gelados dos polos, ou do calor sufocante dos trópicos, a sociedade modifica, constrói e interfere, mas vive de terra (Souza Filho, 2021).

Nos últimos 250 anos da relação social entre humanidade e território, uma forma específica de uso e direitos sobre a terra se sobrepôs: a propriedade individual. Esse movimento, que teve início com o cercamento das terras comunais na Europa durante o século XVIII e avançou em direção a sua consagração na esfera jurídico-política na construção do Estado liberal, através da expansão global do sistema capitalista e de produção e consumo, hoje se estende sobre boa parte do mundo (Rolnik, 2015).

### A TRANSFORMAÇÃO DA TERRA EM PROPRIEDADE

“A ideia de apropriação individual, exclusiva e absoluta, de uma gleba de terra não é universal, nem histórica nem geograficamente. Ao contrário, é uma construção humana localizada e recente” (Souza Filho, 2021, p. 25). Estado e Direito modernos começaram a surgir na Europa por volta do século XIII, e suas teorias tiveram início durante o século XVI, com as informações levadas pelas caravelas dos aventureiros, conquistadores e mercadores de várias partes do mundo (Souza Filho, 2021).

Souza Filho (2021) narra que os trezentos anos que antecederam a formação do Estado moderno serviram para que a teoria europeia desenhasse seu perfil e fundamento. Isso porque filósofos e políticos desses séculos discutiram e formularam teorias sobre assuntos da sociedade organizada, do Estado, da política, dos governos, da religião, de Deus e dos direitos.

John Locke foi o grande pensador da propriedade contemporânea. A partir de sua análise da sociedade em transformação, o filósofo organizou a defesa teórica da propriedade burguesa, absoluta, que mais tarde se transformaria no direito precursor das constituições liberais. A partir das ideias de Locke, a propriedade, que era entendida como uma utilidade pela sociedade cristã, na construção capitalista, passa a ser um direito subjetivo<sup>9</sup> (Souza Filho, 2021).

---

<sup>9</sup> Segundo Elpídio Donizetti e Felipe Quintella, direito subjetivo refere-se a uma faculdade incorporada à esfera jurídica do sujeito em decorrência de previsão do direito objetivo. Trata-se da faculdade de um sujeito realizar uma conduta comissiva (ação) ou omissiva (omissão) ou exigí-la de outro sujeito. <http://genjuridico.com.br/2020/04/30/direito-objetivo-e-direito-subjetivo/>

Locke defendia que o trabalho humano era o fundamento da propriedade, ou seja, para ele, o homem passa a ter poder sobre determinada coisa na medida em que agrega a ela algo de si, no caso, seu trabalho. Essa apropriação, no entanto, era limitada à possibilidade de uso, sendo a ninguém permitido ter como propriedade mais do que se pode usar. O pensador iluminista dizia que tudo que uma pessoa pudesse reter seria sua propriedade, mas caso alguma coisa se deteriorasse por falta de uso, iria ferir o direito natural de todos a usar das coisas que Deus criou na natureza (Souza Filho, 2021).

Nessa perspectiva, Locke aprofunda o pensamento da igreja de que o direito de propriedade deveria se restringir ao uso, já que tudo que excedesse ao utilizável seria de outro, mas agrega o conceito de corruptível e deteriorável ao afirmar que o excedente, uma vez não deteriorável, pode se manter sob a posse do proprietário, justificando que a falta de uso não descaracteriza a propriedade, mas sim a possibilidade de que ela se deteriore.

Se uma pessoa colhe mais frutos do que pode comer está avançando na propriedade comum, mas se não são frutos deterioráveis, se são bens duráveis que não se deterioram, pode os ter à vontade. Em geral, afirma, os bens duráveis, como a pedra, não têm utilidade humana e, portanto, não tem interesse em se discutir a propriedade. Por isso, e para isso, a sociedade inventou bens não deterioráveis com valor universal, como ouro, prata, âmbar e, finalmente, o dinheiro, passível de acumulação. Esta lógica é o ponto chave para construir a legitimidade da acumulação capitalista futura, porque restringia o bem comum às coisas corruptíveis, como os alimentos (Souza Filho, 2021, p. 33).

Dessa forma, o filósofo admite a acumulação de bens excedentes, desde que não corruptíveis ou deterioráveis, e ainda possibilita a troca de corruptíveis por não corruptíveis, afirmando que a sociedade civil e o governo foram criados para garantir essa acumulação. “Locke em sua construção teórica, portanto, justifica a acumulação capitalista, reconhecendo que a propriedade pode ser legítima e ilimitada se se transforma em capital, em ouro, em prata, ou em dinheiro” (Souza Filho, 2021, p. 34).

Os ideais de Locke foram então sendo incorporados às Constituições Nacionais, substituindo o anterior entendimento da propriedade como uma utilidade para a sociedade pela idealização da propriedade privada. A partir da coletânea dessas constituições, Souza Filho (2021) comprova que era função do Governo garantir ao homem o gozo dos seus direitos, sendo eles: igualdade, liberdade, segurança e propriedade.

Desse modo, o direito foi sendo construído fundamentado na propriedade privada capaz de ser patrimoniada, como um bem que pode ser usado, desfrutado com absoluta disponibilidade do proprietário, além de acumulável indefinidamente. Conclui:

Portanto, esta propriedade deveria ser exercida sobre um bem material, concreto. Isto significa que o direito individual é, ele também, físico, concreto. A propriedade assim, era coisa que se subordinava à vontade livre do proprietário que dela podia



usar e abusar, excluindo qualquer interesse ou direito alheio. O proprietário podia, então, usar ou não usar, e mesmo não usando não a perdia, neste sentido, o direito de propriedade estava concebido como imprescritível. O seu fim dependia da vontade livre do proprietário que, tendo poder de vida e morte sobre o bem, poderia destruí-lo ou aliena-lo, transferindo-o a outra pessoa livre, por um contrato: o proprietário passa a ser senhor absoluto da coisa objeto de seu direito (Souza Filho, 2021, p. 46).

Os princípios do direito individual, na época, no entanto, não previam soluções para situações não individuais, tais como a propriedade comum de todos e as propriedades comerciais compostas por mais de um indivíduo. Souza Filho (2021) explica:

A propriedade comum de todos, passou a ser do próprio Estado, criando-se a dicotomia público/privado (o que é privado não é público, o que é público tem que ser estatal). Para a propriedade comercial, o direito civil – ou comercial – foi criando a noção de sociedades, sempre ligadas aos indivíduos que as compunham até recriar, mais recentemente a sociedade anônima, ao emprestar a noção de pessoa, responsabilidade e capacidade à ficção da pessoa jurídica, que embora formada de pessoas individuais múltiplas e desconhecidas, é uma (Souza Filho, 2021, p. 48).

Quanto à propriedade pública (estatal), o autor salienta que o desenho dessa, diferente do da propriedade privada, não se fazia claro desde as constituições nascentes, pois, enquanto a teoria jurídica anterior aos Estados constitucionais buscava a legitimação da propriedade, a teoria pública do Estado se preocupava com a organização estatal, funcionamento, representatividade, organicidade, competência e eficácia. Contudo, apesar da não preocupação do Estado<sup>10</sup>, a propriedade pública (estatal) teve sua origem desde que se começou a construir na Europa a ideia do homem livre e de sua propriedade privada, organizando-se como exceção.

Dessa forma, todos os bens poderiam ser apropriados de forma individual, com exceção daqueles que, pelo bom senso, eram considerados como de “utilidade comum” a todos os cidadãos, e os quais teriam sua utilidade pública controlada pelo o Estado. A terra, e com uma importância ainda maior por ser fonte de outros bens, também se enquadrava nesse contexto:

A ideia era a de que todos os bens (jurídica e materialmente considerados) pudessem ser apropriados a um patrimônio individual. A terra também, e com especial importância por ser uma produtora natural de bens e matéria prima. Assim, todo quinhão de terra de um país estaria destinado a ser privado e produtivo. O bom senso indicava que haveria necessidade de caminhos, estradas e “utilidades comuns” a todos os cidadãos, assim como o Estado precisava de prédios para seus agentes, policiais e juizes. Os bens ou as terras que servissem a estes fins teriam sempre uma utilidade pública controlada pelo Estado. Finalmente, com a invenção da pessoa jurídica de direito público, passaram a ser propriedade do Estado (Souza Filho, 2021, p. 49).

Mas de quem seria a propriedade originária da terra? A origem do direito de propriedade sobre a terra é complexa. Isso porque ninguém a fez, ou Deus a teria feito, sendo assim impossível

---

<sup>10</sup> Neste trabalho o termo Estado se reporta aos entes da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios)

um contrato com seu criador. Locke, ao afirmar que não se trata de ser criador da terra, mas sim dos frutos dessa, resolve essa questão, passando a propriedade originária a ser de quem tomou a terra produtiva, direito denominado pelo filósofo de “direito de melhoramento” (Souza Filho, 2021).

A legitimidade originária da terra na Europa se deu durante os séculos XVI e XVIII, com o instituto do cercamento (*enclosure*) ocorrido na Inglaterra, que resultou na liberação da gleba das amarras feudais dos antigos direitos costumeiros, da produção para subsistência e das terras comuns. Na América Latina, especialmente no Brasil, a propriedade originária da terra se deu por concessão do Estado, assunto a ser melhor abordado em um próximo tópico.

Souza Filho (2021) conclui que, ao se resolver o problema da origem da propriedade, a modernidade assenta a legitimidade da terra por meio de contratos de transferência, passando a ter valor de troca e a servir de garantia aos empréstimos dos capitais financeiros, tornando a ser, por esse motivo, os registros de imóveis a forma de transferência de propriedade.

Quer dizer, a propriedade da terra é um pedaço de papel, cuja ocupação, aproveitamento e uso depende só da vontade do proprietário. A terra, portanto, quando entra no mundo do patrimônio privado deixa de ser uma utilidade para ser apenas um documento, um registro, uma abstração, um direito. O aproveitamento da terra ganha, juridicamente, outros nomes, uso, usufruto, renda, assim como a ocupação física é chamada de posse. A Terra deixa de ser terra e vira propriedade (Souza Filho, 2021, p. 59).

Cavalcante (2005) atribui a mudança em torno da questão da terra à expansão dos mercados e ao desenvolvimento do capitalismo. Ao citar Emilia Viotti da Costa, o autor explica que as transformações na economia mundial provocaram uma reavaliação da política da terra em diferentes países que, a partir do século XIX, passaram a incorporar a terra à economia comercial, mudando a relação do proprietário com este bem.

## FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA

A terra sempre foi a fonte da vida para todos os povos, fosse na colheita de alimentos, ou na produção de objetos de valor para a vida da comunidade. O capitalismo, por sua vez, transformou esses objetos em simples mercadorias, fazendo com que deixassem de ser bens para se tornarem valores negociáveis, trocados por dinheiro. Mudou-se o conceito de utilidade, ou seja, o valor de uso, estético, sentimental ou cultural deixou de ser apreciado, dando lugar exclusivo ao valor de troca, ao valor de mercado (Souza Filho, 2021).

A terra deixou então de ser o sustentáculo da vida e se tornou a força motriz do sistema capitalista emergente. “O desenvolvimento capitalista transformou a terra em propriedade privada, e a terra transformada em propriedade privada promoveu o desenvolvimento capitalista ” (Souza Filho, 2021, p. 113).

No final do século XIX já não havia mais na Europa quem acreditasse que o liberalismo, com sua propriedade absoluta, pudesse combater a miséria dos trabalhadores. A luta de ideais e de classes tomava aspectos radicais com o surgimento de propostas inovadoras. Os socialistas russos, intimamente relacionados à terra, propunham grandes mudanças aos camponeses. Nos países desenvolvidos e mais industrializados, a luta fundamentava-se em uma maior dignidade para seus trabalhadores e assalariados. Já nas Américas, pressões e lutas populares, tais como os exemplos brasileiros de Canudos e Contestado, tinham a terra como centro de disputa.

Esses movimentos forçavam mudanças. Em 1917, a Rússia completava sua revolução socialista extinguindo a propriedade privada da terra e de todos os meios de produção. No mundo ocidental, trabalhadores e outros povos como camponeses e indígenas também reivindicavam contra a propriedade privada da terra, forçando a implantação de medidas transformadoras. Ninguém podia mais concordar com o contrato de trabalho desumano imposto pela indústria europeia e poucos não criticavam as condições a que foram submetidos os povos colonizados. A reformulação dos Estados estava em pauta e os movimentos políticos disputavam entre si propostas inovadoras com promessas de melhores dias (Souza Filho, 2021).

A vertente capitalista na Europa prometia a criação de um Estado de Bem-Estar Social que tivesse uma preocupação com o cidadão, oferecendo-lhe saúde, escola, paz, uma velhice digna e um trabalho que o mantivesse ativo e orgulhoso. Além disso, assegurava pleno emprego mesmo nos momentos de crise, mantendo a propriedade privada dos meios de produção. Para isso, a terra era dividida em frações que garantiam a sobrevivência de quem nela trabalhasse, por meio da participação do Estado e de políticas de financiamento. Já na América latina, o Bem-Estar Social, baseado na mão de obra barata, na dificuldade de acesso à terra e na exploração da miséria, foi implantado a força e mais pareceu uma cópia malfeita do modelo europeu, nunca chegando os benefícios sociais aos reais necessitados e destinatários (Souza Filho, 2021).

Em contrapartida, a proposta socialista apoiava a redenção, a transformação da propriedade da terra em uso, e a mudança da finalidade de produção para o bem-estar, independente de lucro. A luta de ideais amadureceu e, após a eclosão da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), que marcou o fim do liberalismo e seu conceito de “*laissez faire*”, o Estado passou a ganhar novas dimensões, com maiores participações na vida dos indivíduos, e o Direito, novo conteúdo (Souza Filho, 2021).

Conforme o autor, o novo Estado capitalista que se formou previa Constituições que não só permitiam, mas determinavam intervenções na ordem econômica. Sob as denominações de “Interventor”, do “Bem-Estar Social”, “Providência”, ou ainda “*Welfare State*”, esse novo Estado iniciou na Alemanha, durante o regime de Bismark, com leis que garantiam os direitos dos

trabalhadores, mas somente em 1919, com a promulgação da Constituição do Império Alemão, também designada como Constituição de Weimar, instituiu a intervenção na propriedade privada como ordem de Estado na Europa Capitalista.

O Estado do Bem-Estar Social se caracterizou então pela regulamentação da ordem econômica, geração de sistemas previdenciários, e intervenção direta do Estado nos contratos, idealizando um sistema de proteção dos trabalhadores e uma seguridade social que garantisse a todos comida, saúde, educação e moradia. Na Europa, esse Estado Providência contava com serviços sociais que garantiam uma vida tranquila e sem surpresas. Apesar de nem todos os países atingirem o mesmo nível de proteção, o Estado esteve presente na distribuição de renda, cobrando impostos e oferecendo serviços básicos aos menos afortunados. A propriedade da terra associou-se à indústria e o campo se tornou centro de produção de alta tecnologia fortemente subsidiado (Souza Filho, 2021).

Na América Latina, porém, o Estado do Bem-Estar formado foi diferente. Dependente, de pequenas conquistas e ainda associado a ditaduras nacionalistas, mesmo disposto em leis, o bem-estar não atingiu a população, se não, a uma pequena parcela (Souza Filho, 2021).

A propriedade agrária, apesar da conservação da crença no poder absoluto do proprietário, atravessava uma possibilidade de reestruturação encabeçada pelo capital nacional que, sob o pretexto de uma ordem fundiária mais justa e fundada no uso da terra, pensava a terra como elemento de produção para acumulação de capitais e produtores rurais como consumidores. As lutas camponesas pela reforma agrária, por sua vez, se contrapunham à reforma capitalista e suas propostas eram sempre pautadas no retorno da terra como fonte da vida e da cultura de cada povo, garantindo a segurança alimentar e a felicidade dos trabalhadores (Souza Filho, 2021).

“Praticamente todos os países latino-americanos escreveram suas leis de reforma agrária, muitas vezes impulsionadas por incentivos externos, outras pelas aguerridas lutas camponesas locais” (Souza Filho, 2021, pg. 122). Em todas, de uma forma ou de outra, foi reconhecido que a propriedade obriga e que a obrigação do proprietário é cumprir determinada função social, com essa ou outra denominação.

Souza Filho (2021) conclui, portanto, que o instituto da função social, apesar de aberto precisando de complementação por um conteúdo legal específico, está sempre associado à necessidade das sociedades com relação à terra e seus frutos. Arremata:

Embora seja geralmente atribuído a Léon Duguit, a construção da ideia de função social da propriedade, porque ao mesmo tempo que rejeitava noções socialistas de propriedade, criticava incisivamente a concepção clássica liberal capitalista e propunha limites legais ao seu exercício em prol da cidadania, ela aparece em muitos autores e filósofos na interpretação do conteúdo da propriedade. No final do século XX e século XXI aparece não só um conteúdo social ou função social, mas

também uma função ambiental ou de proteção da natureza, das águas, das florestas e dos animais (Souza Filho, 2021, p. 123).

## 2.2 A questão da terra no Brasil

Os pensamentos dos teóricos europeus, baseados na justificativa moral, política e jurídica para a criação da propriedade privada capitalista, e seus reflexos na realidade das sociedades que viviam à época também chegaram ao Brasil. Como colônia lusitana, os ideais portugueses foram profundamente influentes na formação do direito e sociedade brasileiros.

Nas novas regras denominadas de civilizatórias, os índios não tinham direito à propriedade da terra. Para isso, a Coroa portuguesa precisou criar instrumentos que legitimassem o domínio privado original das terras brasileiras. Reconheceu, portanto, como direitos individuais de propriedade da terra, somente aqueles que apresentassem como títulos de origem atos de concessão da própria Coroa. Dessa maneira, Portugal garantia que aventureiros, ou qualquer indesejado que não lhe tivesse fidelidade, não se tornassem proprietários por aquisição originária, mesmo se tivessem desbravado, conquistado, usado e na terra morassem. Essa medida também inviabilizava os direitos de propriedade dos povos indígenas e de outros grupos que pudessem vir a se formar durante o período de colonização, como os quilombolas (Souza Filho, 2021). O ator faz então a seguinte reflexão:

Isto não significou que o Rei de Portugal não tivesse reservado terras a grupos indígenas, enquanto não se integrassem, individualmente como trabalhadores, à chamada comunhão nacional. Tampouco não significou que não tivessem sido concedidas terras a aventureiros, ladrões e assassinos. Significou, na realidade, que os povos indígenas, embora ocupassem terras, não tinham direitos a ela, salvo expresso reconhecimento de um Reino distante e desconhecido. Igualmente significou que qualquer aventureiro, ou trabalhador, que tomasse para si um trecho de terra para livremente e em paz viver com sua família, estava fora do Direito e deveria pagar tributo, ou meação, ou vassalagem, a quem tal Reino distante concedesse aquela terra (Souza Filho, 2021, p. 65).

Rolnik (2007) o complementa ao considerar que “a história dos usos da terra urbana é em parte a história da apropriação do espaço através tanto da ocupação real quanto da propriedade legal” (Rolnik, 2007, p. 22). Isso porque duas questões podem ser consideradas como orientadoras da questão fundiária brasileira: a raiz da noção de que o direito à terra está ligado à sua efetiva utilização, fundamentada na ordem jurídica portuguesa, e a coexistência de um sistema oficial de concessão e um registro de terras acessível a poucos com a realidade do apossamento informal. Essa contradição, que até 1850 não representava problema ou fonte de conflito, passou a ser o elemento fundamental causador de tensões urbanas desde essa data até hoje em dia (Rolnik, 2007).

## DAS SESMARIAS À PROPRIEDADE PRIVADA

A forma jurídica de que Portugal dispunha para conferir terras a particulares era a lei de sesmarias, promulgada em 1375 e reproduzida em cada nova “Ordenações do Reino” (Souza Filho, 2021). Silva (2008) afirma que o instituto das sesmarias foi criado no final do século XIV em Portugal com o objetivo de solucionar uma crise de abastecimento, pois nessa época as terras portuguesas, ainda marcadas pelo feudalismo, eram, na sua maioria, apropriadas e tinham senhorios que em muitos casos não as cultivavam e nem as arrendavam.

O objetivo do regime sesmarial era acabar com a ociosidade dessas terras, obrigando ao cultivo, sob pena de perda de domínio. Aquele senhorio que não cultivasse ou arrendasse suas terras perderia o direito sobre elas, devendo devolvê-las à Coroa para serem distribuídas a outrem que as lavrassem e as aproveitassem, respeitando assim o interesse coletivo (Silva, 2008).

Na concepção da autora, o regime de sesmarias em Portugal foi excepcional no que tange ao impedimento do esvaziamento do campo e ao desabastecimento das cidades, no entanto, a legislação à época dificultava a prática da agricultura, ficando, no século XVI o sistema sem efeito.

Apesar do declínio do instituto em Portugal, e da acentuada diferença da realidade brasileira, onde não havia terras de lavradio abandonadas, mas sim ocupadas por povos indígenas que tinham outras formas de aproveitamento e uso, o sistema de sesmarias foi aplicado no Brasil durante três séculos. Para conseguir aplicar o instituto das sesmarias, a Coroa teve que, implicitamente, desconsiderar qualquer ocupação indígena e entender as terras brasileiras como desocupadas (Souza Filho, 2021).

Silva (2008) acrescenta que o sistema sesmarial, quando imposto à Colônia, não teve sua lei adaptada à realidade do novo meio, o qual era muito diferente de Portugal devido, principalmente, às proporções do território serem incomparavelmente maiores, faz a análise:

Embora seja inegável a existência de diferenças muito grandes entre a metrópole e a Colônia, não é de todo correto atribuir ao sesmarialismo a causa principal do latifúndio brasileiro. Na realidade, a distância que separou os objetivos do regime de sesmarias, cuja criação fora motivada pelos problemas da agricultura portuguesa, e a prática do sesmarialismo na Colônia deveu-se, principalmente, às condicionantes históricas da colonização. A distorção do sentido primeiro do sistema significou, portanto, a adaptação do instituo jurídico criado em Portugal à realidade socioeconômica da Colônia. Adaptação forçada, que se fez aos poucos por meio da pratica da administração colonial (Silva, 2008, p. 43).

Importante ressaltar que o regime em terras lusitanas era usado para terras que já haviam sido lavradas e estavam abandonadas, ou seja, já haviam produzido e deveriam voltar a produzir. Nas terras da Colônia, as sesmarias tinham o sentido de ocupação e conquista, desprezando as ocupações pré-existentes. Souza Filho (2021) afirma que essas concessões tinham

o objetivo de reafirmar a posse das terras em nome do rei e da Coroa portuguesa, na época em disputa com a espanhola e outras nações europeias, além de produzir bens de exportação, pondera:

Quer dizer que enquanto em Portugal as sesmarias tiveram o sentido de proporcionar a produção de alimentos e desenvolvimento para a população, no Brasil foi instrumento de conquista, mas também de garantia aos capitais mercantilistas de que sua mão de obra escrava ou livre, não viria a ser proprietária de terras vagas. Se as terras estivessem à disposição de quem as ocupasse e tornasse produtivas, os capitais mercantilistas ficariam sem trabalhadores livres, porque todos iriam buscar um pedaço de chão para viver. Isso criava duas situações diferentes: por um lado havia uma total desconsideração pelas populações indígenas, fazendo-as invisíveis; por outro lado havia uma proibição aos trabalhadores de adquirir propriedade da terra pelo seu trabalho, já que não bastava trabalhar a terra vazia, era necessário compra-la do patrão ou ganha-la por favores prestados à Coroa (Souza Filho, 2021, p. 67).

Logo, o temor de Portugal era que as terras ficassem livres para ocupação. Dessa forma, desterrados, estrangeiros e aventureiros ocupariam o espaço, dando outro destino a ele, e competiriam com o mercantilismo por meio da produção de alimentos que iriam baratear a vida e encarecer a mão de obra, tendo em vista que os mesmos optariam por cultivar a própria terra do que receber salários miseráveis lavrando terra alheia.

De acordo com Souza Filho (2021), o regime sesmarial também contribuiu para a garantia da conquista do território brasileiro pelos portugueses. Como Portugal não tinha condições de manter exércitos armados nas extensões do território brasileiro, utilizou a terra como remuneração dos capitais mercantilistas, produzindo para a exportação bens desnecessários aqui, a exemplo do açúcar. As terras eram, portanto, concedidas para que o beneficiário viesse ao Brasil, ocupasse-as em nome da Coroa, e produzisse em larga escala bens de exportação, mesmo que fosse preciso perseguir, escravizar ou matar os povos indígenas. Relembrando as teorias que fundamentaram a propriedade privada, o autor reflete:

Toda a teoria justificadora da propriedade privada, de Locke a Rousseau, passando pela esperança de Voltaire (“propriedade é liberdade”), tem como fundamento a liberdade, porque o mesmo homem que é livre para escolher seu trabalho o haverá de ser para dispor dos frutos do trabalho, dos bens amealhados. Esta legitimação da propriedade pelo trabalho, e pelo contrato, adquire contornos dramáticos nas Américas e no Brasil. Aqui a propriedade não é fruto do trabalho livre, é fruto do saque dos bens indígenas, ouro, prata, milho, batata, cacau ou terra e do trabalho escravo. A liberdade formal da propriedade individual perde o véu de pureza e humanidade nas Américas e mostra a cara desnuda e rude da usurpação (Souza Filho, 2021, p. 71).

Mas como, de fato, se deu o instituto de sesmarias no Brasil? A primeira iniciativa portuguesa quanto a ocupação de terras no solo colonial se deu em 1534 com a divisão do território em capitanias hereditárias e tinha como principal objetivo a ocupação e defesa das terras conquistadas. A Coroa portuguesa, apesar de não mostrar tanto interesse em relação ao território

na época, deixando a cargo de particulares a missão de ocupá-lo e defendê-lo, não cedeu em momento algum o seu privilégio de senhora das terras (Silva, 2008).

O solo colonial, assim, não passaria a constituir patrimônio privado dos donatários. Esses receberiam dez léguas de terras como propriedade particular onde quisessem, desde que não fossem contíguas, a serem repartidas em quatro ou cinco partes separadas por pelo menos duas léguas entre si, e o restante das terras deveria ser distribuído pelo donatário na forma de sesmarias, segundo as “Ordenações do Reino” (Silva, 2008). Conforme a mesma autora, o regime das capitanias hereditárias não deixou marcas profundas na estrutura da ocupação do solo colonial devido a incapacidade de simples particulares (fidalgos, funcionários reais ou ricos comerciantes) em promover a colonização e o povoamento das terras recém descobertas, dando lugar, em 1549, às capitanias da Coroa.

Mediante o insucesso do sistema de capitanias hereditárias e buscando viabilizar o processo de colonização no Brasil, o rei português Dom João III nomeou Tomé de Souza como primeiro Governador-Geral da Colônia. Com o estabelecimento do Governo-Geral de Tomé de Souza, as concessões de sesmarias passaram ao poder do governador e, conforme a lei de 1375, deveriam ser concedidas para quem residisse nas povoações em dimensões não tão extensas que o próprio beneficiário não pudesse aproveitar a terra.

Essa condição, no entanto, se manteve no papel. Silva (2008) explica que as autoridades, no afã de ocupar o imenso território, desprezaram na prática essas recomendações, concedendo áreas imensas e constituindo verdadeiras donatarias. “Os sesmeiros entregavam terras para si mesmos e seus próximos, familiares ou amigos, até o ponto em que a palavra “sesmeiro” passou a designar também o titular de uma sesmaria e não mais a autoridade pública responsável por sua concessão” (Souza Filho, 2021, p. 72).

Desse modo, nos séculos XVII e XVIII, as sesmarias acabaram tornando-se fonte de criação de latifúndios. Se no início eram tidas como instrumento de conquista externa, como meio para Portugal assegurar o território, uma vez estabelecido o poder português, transformou-se em instrumento de conquista interna, consolidando o poder do latifúndio, tendo em vista que as concessões eram uma distribuição da elite para si mesma, como exercício do poder e sua manutenção (Souza Filho, 2021).

Silva (2008) chama a atenção para a disseminação, durante o século XVIII, de outra forma de apropriação territorial existente desde o início da colonização, a posse pura e simples da terra. Ao mesmo tempo em que a metrópole procurava retomar as rédeas do processo de expansão territorial na Colônia, essa nova forma de apropriação recebia impulso devido sua característica desordenada e espontânea que fugia do controle das autoridades, explica:



A posse sempre existira, mas, obviamente, os problemas começaram a surgir quando o povoamento começou a adensar-se. O não-cumprimento das exigências legais, principalmente a demarcação e a medição das terras, causou enorme balburdia entre sesmeiros e posseiros. Durante o século XVIII, a situação da propriedade territorial começou a configurar um problema grave. Além dos sesmeiros que não cumpriam as exigências de demarcação e medição, e daqueles que não registravam nem confirmavam suas doações, as autoridades viram-se às voltas com os moradores que eram simples ocupantes de fato das terras. No momento de fazer uma nova doação, as autoridades arriscavam a doar de sesmaria terras já doadas ou simplesmente ocupadas. Eram comuns os casos dúbios de sucessivas doações das mesmas datas de terras (Silva, 2008, p. 61).

Em 17 de julho de 1822, a Resolução do Príncipe Regente pôs fim ao regime de sesmaria, ficando, a partir daquela data, proibida a sua concessão no Brasil. As terras já concedidas de acordo com as leis e que tivessem sido medidas, lavradas, demarcadas e confirmadas foram reconhecidas como legítimas para a Coroa portuguesa, dando às sesmarias confirmadas a qualidade de propriedade privada. Dessa forma, o primeiro documento comprobatório de propriedade privada da terra no Brasil foi o título de concessão de sesmaria (Souza Filho, 2021).

O instituto jurídico de sesmarias teve desfecho não por uma decisão isolada do governo da época, mas por sua incompatibilidade com o novo sistema jurídico que se formara no final do século XVIII e começo do século XIX, o qual nascia sob a égide das garantias dos direitos individuais e da não intervenção do Estado na economia e na propriedade. Cabia ao Estado apenas garantir os direitos individuais, entre eles o de propriedade. Assim, a propriedade plena e absoluta foi garantida como o principal dos direitos, cujo conteúdo consistia no direito de usar ou não a coisa e dela dispor, destruindo-a ou vendendo-a. Nessa nova concepção, estava entre os poderes do proprietário o de não usar a terra, deixando-a improdutiva ou usá-la até o ponto de destruir tudo o que nela pudesse existir (Souza Filho, 2021). Conclui:

Como estava vedado ao Estado intervir na propriedade improdutiva, porque era direito do proprietário deixá-la sem uso, o conceito de sesmaria, transferência compulsória e gratuita a terceiro que a quisesse fazer produzir, não cabia mais no Direito. O conceito era demasiado generoso para a limitada ideia capitalista (Souza Filho, 2021, p. 75).

Com o fim do regime de sesmarias, deixou de haver, no Brasil, lei que regulamentasse a aquisição originária de terras. O sistema jurídico vigente na época não previa a transferência de terras públicas desocupadas para particulares, e assim se manteve até 1850, quando foi publicada a Lei 601, de 1850, mais conhecida como Lei Imperial de Terras.

Entre os anos 1822 e 1850 somente poderia haver posse nas terras ainda não apropriadas individualmente pela confirmação das sesmarias. Todavia, o que ocorria era a ocupação dessas terras vazias por pessoas que as transformavam em produtivas e tentavam o título junto ao

Governo, que, por sua vez, não os cedia, alegando não haver lei que regulamentasse tal concessão, coibindo, essencialmente, a ocupação de pequenos posseiros (Souza Filho, 2021).

Conforme o mesmo autor, a intenção do Governo em coibir essas ocupações, denominadas desordenadas, era de evitar que os trabalhadores livres (aqueles que viriam ocupar o lugar dos escravos e os escravos libertos) se vissem tentados a procurar essas terras desocupadas para trabalhar por conta própria, e deixassem de ser empregados das fazendas. Assim, apesar da mudança do sistema jurídico, a lógica de dominação se mantinha.

Diante desse contexto, o Brasil precisava de uma lei de terras que disciplinasse, especialmente, a aquisição originária, pois a ocupação das terras desordenadas estava cada vez maior, e seria ainda mais intensificada com a libertação dos escravos. A primeira providência legal foi conceituar juridicamente as terras devolutas.

Silva (2008) explica que o sentido original do termo “devoluto” significava “devolvido ao senhor original”. Referia-se às terras doadas ou apropriadas que, não sendo aproveitadas, retornavam ao senhor de origem, ou seja, à Coroa portuguesa. Na acepção estrita do termo, portanto, as terras devolutas da Colônia seriam aquelas que, doadas de sesmarias e não aproveitadas, retornavam à Coroa. Contudo, com o passar do tempo, as cartas de doação passaram a chamar de devolutas toda e qualquer terra desocupada, não aproveitada ou vaga, consagrando-se no linguajar oficial e extraoficial “devoluto” como sinônimo de vago.

Assim, terras devolutas passaram a ser as terras legalmente não adquiridas, constituindo-se, pois, em conceito jurídico e não físico ou social. Trata-se da terra sem direito de propriedade definido, na qual a mera ocupação não era suficiente para gerar domínio jurídico, este exigia o título do Estado, ou o reconhecimento pelo Estado, de um título anterior, ou ainda o uso público (Souza Filho, 2021).

A segunda providência foi a definição de como seria feita a concessão dessas terras. Para quem, através de qual política, e com qual alcance social? A solução proposta pela lei nesta segunda providência apresenta-se logo no primeiro artigo, o qual proíbe as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra. Pode-se perceber que as duas providências, assim como as medidas anteriores tomadas pela Coroa portuguesa, afastavam os pobres das terras, agraciando o latifúndio e condenando o povo à miséria (Souza Filho, 2021).

Além da concessão onerosa de terras devolutas, a lei também criou o instituto de legitimação de posse. Através desse instrumento, aquele que tivesse tornado determinada terra devoluta produtiva para o mercado capitalista, e não de simples subsistência, com seu próprio trabalho e de sua família, e nela morasse de forma permanente, passava a ter o direito de

reconhecimento do Estado quanto ao seu domínio. Souza Filho (2021) assim descreveu a situação de terras no Brasil antes e depois do advento da Lei de Terras de 1850:

Quadro 01. Situação Fundiária no Brasil

<b>SITUAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL</b>
<p><b>Sesmarias concedidas antes de 1822 e integralmente confirmadas<sup>11</sup></b></p> <p>O QUE SÃO: Terras reconhecidas como propriedade privada, garantidas pela Constituição.</p> <p>ANTES DO ADVENTO DA LEI DE TERRAS: Estavam protegidas contra posse alheia, usurpação e qualquer ato do Governo. Era considerado o título originário mais importante e por isso as transmissões que o tivessem por fundamento também eram tidas como legítima propriedade.</p> <p>APÓS O ADVENTO DA LEI DE TERRAS: Manteve-se o entendimento.</p>
<p><b>Sesmarias concedidas antes de 1822 não confirmadas</b></p> <p>O QUE SÃO: Terras não reconhecidas por falta de ocupação, demarcação ou produção.</p> <p>ANTES DO ADVENTO DA LEI DE TERRAS: Eram posses sem qualquer direito.</p> <p>APÓS O ADVENTO DA LEI DE TERRAS: A Lei 601/1850 possibilitou a confirmação destas terras, desde que estivessem efetivamente ocupadas com cultivo e morada habitual do sesmeiro ou concessionário. Uma vez confirmada, a terra passava a ser propriedade privada.</p>
<p><b>Glebas ocupadas por simples posse</b></p> <p>O QUE SÃO: Terras ocupadas por pessoas com um simples intuito de viver e produzir. Eram terras suficientemente escondidas de forma que as autoridades não se dessem conta, ou seus posseiros tinham alguma proteção de autoridades locais.</p> <p>ANTES DO ADVENTO DA LEI DE TERRAS: Eram posses sem qualquer direito, mesmo que dispusessem de documento autorizatório.</p> <p>APÓS O ADVENTO DA LEI DE TERRAS: A Lei Imperial reconheceu as posses que tinham pequenas dimensões e que haviam sido tornadas produtivas<sup>12</sup> pelo ocupante que nelas mantinha morada habitual. Para esta concessão foi determinado ao Governo a estipulação de prazo para o requerimento de medição, ficando o direito perdido ao término do prazo. Esse reconhecimento foi denominado de legitimação de posse, na qual a terra uma vez legitimada e registrada, se tornava propriedade privada com todas as garantias.</p>
<p><b>Terras ocupadas para uso da Coroa ou governo local</b></p> <p>O QUE SÃO: Praças, estradas, escolas, prédios públicos e outros reconhecidos como de domínio público.</p> <p>ANTES DO ADVENTO DA LEI DE TERRAS: Estas terras deveriam estar sendo usadas, confirmando a ideia de que a propriedade pública tem seu apoio no uso e na destinação.</p> <p>APÓS O ADVENTO DA LEI DE TERRAS: Manteve-se o entendimento.</p>
<p><b>Terras sem ocupação</b></p> <p>O QUE SÃO: Todas aquelas que não se enquadram nas primeiras quatro categorias, mesmo que alguém ali estivesse ou delas tirassem seu sustento. São as terras ocupadas por povos indígenas, escravos foragidos, libertos e homens livres que sobreviviam da natureza.</p> <p>ANTES DO ADVENTO DA LEI DE TERRAS: Eram posses sem qualquer direito.</p> <p>APÓS O ADVENTO DA LEI DE TERRAS: Estas terras foram consideradas devolutas pela Lei Imperial e passaram a ser disponibilizadas para serem transferidas ao patrimônio privado.</p>

Fonte: Desenvolvido pela autora e fundamentado por Souza Filho (2021)

<sup>11</sup> De acordo com Souza Filho (2021), a confirmação era um ato do governo que tinha por finalidade apenas confirmar a concessão.

<sup>12</sup> A lei determinou que a produção da terra deveria ser àquela voltada para o mercado, e não a de simples subsistência ou a baseada na coleta e na caça.

A Lei de Terras de 1850 foi elaborada numa conjuntura complexa. De um lado, as alterações econômicas e políticas que repercutiam na Europa durante a primeira metade do século XIX devido a transição de sua potência mais desenvolvida, a Inglaterra, para o capitalismo plenamente desenvolvido, a qual a transformou numa ferrenha opositora do tráfico internacional de escravos do qual o Brasil dependia, modificaram a relação entre as ex-colônias ibéricas e a potência europeia da época. Por outro lado, internamente, o surgimento da economia cafeeira e a solidificação da fase sociopolítica do regime monárquico propiciaram a continuidade do processo de consolidação do Estado nacional (Silva, 2008).

Relacionada com esses dois fatores, a lei deveria representar um papel fundamental no processo de transição do trabalho escravo para o trabalho livre e, ao mesmo tempo, dar ao Estado imperial o controle sobre as terras devolutas que desde a ruptura do regime sesmarial vinha passando de forma livre e desordenada ao patrimônio privado. Silva (2008) explica:

No centro da política imperial estava a questão da demarcação das terras devolutas. A demarcação era o passo inicial para a utilização dessas terras num projeto de colonização que deveria financiar a vinda de trabalhadores imigrantes para as fazendas e remediar uma eventual falta de braços com o fim do tráfico. Demarcar e vender as terras devolutas e financiar a imigração de trabalhadores era, em síntese, a proposta implementada pela lei de 1850. Para que o esquema funcionasse, era necessário o fim do apossamento (Silva, 2008, p. 357).

Uma abundante legislação auxiliar (três leis, dois regulamentos, oito decretos e mais de cem avisos) não foi suficiente para se alcançar o objetivo inicial da lei. A falha do sistema, em grande parte, decorria da determinação em demarcar as terras devolutas após a demarcação das terras particulares, pois a recusa dos posseiros em delimitar suas terras e legalizar seus títulos impediu a implementação do projeto imperial de colonização com a pequena propriedade (Silva, 2008).

Com a passagem das terras devolutas para o domínio dos estados, através da Constituição de 1891, a decisão a respeito das políticas de terra e mão-de-obra passou ao âmbito estadual. A transferência das terras devolutas para o domínio privado por meio da posse continuou a ser praticada e contou, para isso, com uma legislação de apoio que alterava, em alguns aspectos, a lei de 1850. As modificações mais relevantes referiam-se a data de validade das posses, prorrogadas até pelo menos o início do século XX, e a alteração dos prazos para as revalidações de sesmarias e legitimações de posses (Silva, 2008).

A generosidade da política de terras dos estados para com os posseiros, porém, não significou a democratização do acesso à terra. Isso porque o processo de passagem das terras devolutas para o privado teve especial vinculação com um fenômeno típico da Primeira República, o coronelismo. Controlando a vida do município através de artifícios que iam do paternalismo à prática

de violência, os coronéis fiéis às oligarquias de domínio político estadual, representaram importante papel na incorporação das terras devolutas ao domínio privado (Silva, 2008). A autora finaliza:

A ausência de uma política de apoio ao desenvolvimento da pequena propriedade e as condições sociais imperantes no campo contribuíram para que, na prática, o Estado republicano excluísse da propriedade da terra uma parcela importante da população e assegurasse mão-de-obra barata e abundante para outra parcela da população. Essa constatação reforça a ideia de que a abundância de terras era um dado relativo e socialmente determinado.

Vista sob um prisma bem geral, a promulgação da Lei de Terras foi parte integrante das grandes mudanças que se iniciaram em 1850 e se acentuaram no final do século. O que cabe ressaltar nesse processo amplo de transformações é o fato de que a classe dos proprietários de terras se vai constituindo ao mesmo tempo que – em relação com – o processo de consolidação do Estado nacional. A lei de 1850 desempenhou o importante papel de delimitar o espaço de relacionamento entre o poder público e os proprietários de terra (Silva, 2008, p. 360).

Para Rolnik (2007), a promulgação da Lei de Terras marca um corte fundamental na forma de apropriação da terra no Brasil, gerando grandes consequências para o desenvolvimento das cidades. Por estabelecer como única forma legal de posse da terra a compra devidamente registrada, a lei de 1850 proveu duas implicações imediatas: a absolutização da propriedade, quando o reconhecimento do direito de acesso se desvincula da condição efetiva de ocupação, e sua monetarização, passando a terra a adquirir plenamente o estatuto de mercadoria.

No decorrer do século XIX, a terra substitui, gradualmente, o escravo na composição da riqueza. Esse, até então principal capital do fazendeiro, durante a transição para o trabalho livre, cedeu papel para a terra que, a partir de um estatuto jurídico, passou a ter a possibilidade de ser hipotecada, servindo de garantia para a contração de empréstimos bancários, ofertados como estratégias para a expansão dos cultivos. “A partir daí a propriedade imobiliária apresentou tendência à valorização, no sentido que representa parcela cada vez maior dos ativos, com o declínio dos escravos” (Rolnik, 2007, p. 24).

A leitura realizada nos possibilita concluir que a situação fundiária hoje no Brasil decorre de um processo histórico, iniciado desde os tempos coloniais e que vem se reforçando até os dias atuais. Já na implementação do sistema sesmarial, foram excluídos do acesso à terra indígenas, escravos e pequenos agricultores que não tivessem relações com a Coroa. Com a ascensão do sistema capitalista, o acesso à terra tornou-se ainda mais difícil àqueles que dela só queriam desfrutar do seu valor de uso, e prioritário àqueles que a tratavam como fonte de renda, fosse através dos seus frutos, ou como mercadoria, evidenciando-se seu valor de troca.

## FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO BRASIL

A luta pela Reforma Agrária no Brasil é antiga, com pontos de avanço e confronto, além de tristes recuos. O tópico anterior evidenciou que desde o século XVI, com o sistema de sesmarias,

até o ano de 1850, com a instituição da concessão de terras devolutas, sempre houve no Brasil uma política que impedisse o direito à terra pelos pobres, camponeses, quilombolas e indígenas.

Canudos e Contestado foram os maiores de uma série de movimentos que representaram a reação contra o ataque da nascente república para desocupar e esvaziar terras no intuito de integrá-las ao sistema jurídico de propriedade em nome da elite política e econômica, que contava com o apoio das forças do banditismo privado, das polícias do Estado e do Exército Nacional.

Em nenhum dos dois movimentos havia claro ideário político ou proposta de Reforma Agrária. Apenas a defesa de que a terra era de todos e que seus frutos deveriam ser repartidos entre todos. Foi somente em meados do século XX que o movimento camponês ganhou organicidade política, através de alianças socialistas e comunistas, e articulou uma proposta de luta concreta pela modificação do sistema jurídico proprietário de terra, propondo a mudança da estrutura fundiária sob forte influência socialista (Souza Filho, 2021).

Em paralelo, a guerra fria vigente no mundo, fazia os Estados Unidos proporem uma espécie de Reforma Agrária para os países latino-americanos que pudesse minimizar a fome, a má distribuição de renda e o desemprego, a partir da reformulação das ideias de Keynes<sup>13</sup>, e da defesa da ampliação de mercados para seus produtos manufaturados, sempre combatendo as ideias socialistas referentes a uma possível Reforma Agrária. Países como Venezuela, Chile, Peru e Brasil, foram influenciados pela cooperação norte americana, denominada de Aliança para o Progresso, através da aplicação, com adaptações, de uma cartilha de reforma cedidas pelos mesmos, legitimando a questão agrária como questão de debate internacional, inserida na luta pela transformação, especialmente na América Latina (Souza Filho, 2021).

Foi nesse contexto que surgiu no Brasil o Estatuto da Terra. Promulgado em 30 de novembro de 1964, a Lei nº 4,504/1964, assim como os sistemas anteriores, permitiu um discurso reformista ao governo, mantendo, na prática, a tradição latifundiária de ocupação territorial. Souza Filho (2021) avalia que, apesar da modernização dos termos, e da humanização dos contratos, que tornou ilegais velhas práticas semifeudais e escravistas, o Estatuto da Terra ainda manteve intacta a ideologia da supremacia da propriedade privada em relação a qualquer benefício social. Primeiro instrumento jurídico brasileiro a tratar o conceito da função social da propriedade, a Lei nº 4,504/1964, em seu artigo segundo, estabelecia:

A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente: a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; b) mantém níveis satisfatórios e

---

<sup>13</sup> A doutrina Keynesiana pode ser entendida como uma “revisão da teoria liberal”. Nesta teoria, o Estado deveria intervir na economia sempre que fosse necessário, afim de evitar a retração econômica e garantir o pleno emprego. (<https://www.politize.com.br/keynesianismo>)

produtividade; c) assegura a conservação dos recursos naturais; d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam (Art. 2º, Lei nº 4.504/1964).

Ainda que passível de variadas interpretações, os critérios existem, possibilitando, portanto, verificar se, e quando, há violação do cumprimento da função social. No entanto, falta na referida legislação a consequência dessa violação, ficando evidente a divergência entre o sistema legal, que incentiva o uso adequado da terra, e sua interpretação e aplicação, que proíbe que os camponeses usem as terras e nelas produzam. Mais uma vez, a tradição ideológica latifundiária, emergente no regime de sesmarias dos séculos XVI, XVII e XVIII, e conservada na lei de terras devolutas do século XIX, se mantém íntegra (Souza Filho, 2021).

Por fim, em 5 de outubro de 1988, foi promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil, instituto jurídico vigente no país ainda hoje. “Emergida da noite autoritária, o povo brasileiro discutiu a elaboração de uma nova Constituição, promulgada em 1988, e não se pode dizer que não tenha enfrentado com vigor o caráter absoluto do direito privado de propriedade” (Souza Filho, 2021, p. 185).

Segundo o autor, a Constituição Federal enfrenta o caráter absoluto da propriedade privada em diversos capítulos, pois “o texto constitucional, cada vez que garante a propriedade privada individual determina que ela tenha uma função social, deixando claro que lhe é uma condição de existência e proteção, porque ao garantir a propriedade privada insiste que ela cumpra uma função social “ (Souza Filho, 2021, p. 187). Explana então sobre o conceito:

Na realidade quem cumpre uma função social não é propriedade, que é um conceito, uma abstração, mas a terra e a ação humana ao intervir na terra, independente do título de propriedade que o Direito ou o Estado lhe outorgue. Por isso a função social é relativa ao bem e ao seu uso, e não ao direito. O contrário, ou violação se dá quando há um uso humano, seja pelo proprietário legitimado pelo sistema, seja por ocupante não legitimado, em desacordo com a lei. Por isso, é antissocial e inconstitucional o reconhecimento do direito de propriedade sobre uma terra impedida de cumprir sua função social (Souza Filho, 2021, p. 189).

## A REFORMA URBANA E O ESTATUTO DA CIDADE

Abandonando a abordagem essencialmente jurídica e adentrando em uma perspectiva social, este subtópico discorrerá sobre o movimento social que resultou nas mudanças trazidas pela Constituição Federal de 1988, essencialmente no que tange ao instrumento da função social da propriedade no Brasil.

O que foi a Reforma Urbana? Ou melhor, o que é uma reforma urbana? Marcelo Lopes de Souza (2013), ao discorrer sobre o movimento da Reforma Urbana ocorrido no Brasil, inicia sua explanação definindo essa expressão. Ao compará-la com a Reforma Passos, entendida por ele

como autoritária e conservadora com intuito único de modernizar a cidade, sem a preocupação em torná-la mais justa, o autor afirma que essa última melhor se adequaria à designação de reforma urbanística, circunscrevendo-se a uma remodelação do espaço físico apenas.

A reforma urbana, por sua vez, abrange uma reforma social estrutural, com forte dimensão espacial, e que tem como objetivo melhorar a qualidade de vida da população, especialmente dos mais pobres, e elevar o nível de justiça social. E quem seriam os protagonistas responsáveis por essas mudanças? Caberia apenas ao Poder Público? O autor explica que não. O Estado (poder público) tem sim papel relevante a cumprir, desde competências regulatórias e normatizadoras a intervenções que somente a ação estatal é capaz de custear. No entanto, cabe à sociedade civil conquistar espaços autônomos de ação para que ações e planejamentos alternativos possam surgir, sejam esses a despeito do Estado, contra, ou com o Estado, o importante é manter sempre a vigilância crítica (Souza, 2020).

A ideia de uma reforma urbana no Brasil teve seu surgimento nos anos 60, em um encontro que reuniu políticos, técnicos e intelectuais para discussão, especialmente, da questão da moradia. Embora o problema da escassez de moradia fosse muito importante naquele momento, a repercussão do encontro não teve a mesma visibilidade que a mobilização que tomava o Brasil rural, no clamor por uma reforma agrária, ficando a bandeira da reforma urbana quase desconhecida até meados da década de 80 (Souza, 2020).

O autor ressalta que, com a urbanização do país (com um aumento de um terço da população urbana em 1950 para dois terços em 1980) e com o crescimento dos problemas e dos conflitos urbanos, o espaço para uma maior visibilidade da bandeira da reforma urbana foi se formando. No entanto, o golpe militar de 1964, com um regime marcado por repressões, reduziu as possibilidades para as reivindicações populares e movimentos sociais, deixando o nascente movimento “adormecido” por cerca de duas décadas.

Em meados da década de 80, com o fim do governo do general Figueiredo e, por consequência, com a eleição indireta do primeiro presidente civil desde o golpe militar, a perspectiva de uma nova Constituição para o país despertou a recomposição do campo da reforma urbana. A questão da moradia já não monopolizava mais as atenções do movimento e novas perspectivas foram acrescentadas, tornando o lema do movimento mais diversificado, em concordância com as mutações pelas quais o Brasil passara, naquele momento muito mais urbanizado e complexo, culminando na constituição do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) (Souza, 2020).

Para o autor, foi nesse momento que a concepção progressista da reforma urbana amadureceu, sendo definida como um “conjunto articulado de políticas públicas, de caráter redistributivista e universalista, voltado para o atendimento do seguinte objetivo primário: reduzir os



níveis de injustiça social no meio urbano e promover uma maior democratização do planejamento e da gestão das cidades” (Souza, 2020, p. 158).

Entendimento esse compartilhado também por Saule Júnior (2019), o qual declara que o elemento fundamentador do pensamento da reforma urbana era a concepção de direitos urbanos, embasada nos direitos humanos, pela qual todo cidadão deve ter direito a uma condição de vida urbana digna e justiça social.

Quanto à vida urbana digna, o autor a caracteriza pela união de necessidades individuais, coletivas e de interesse difusos, cabendo ao Estado assegurar moradia, transporte público, saneamento, energia elétrica, iluminação pública, comunicações, saúde, educação, lazer e segurança, além de proteção ao patrimônio ambiental e cultural e da gestão democrática das cidades.

De acordo com Souza (2020), o MNRU foi crescendo ao longo da segunda metade da década de 80 com a adesão de entidades como organizações de ativistas de bairro, entidades profissionais (IAB, AGB, etc.) e acadêmicas. Nesse contexto, durante os preparativos para elaboração da nova Constituição, foi aberta a possibilidade para que a sociedade civil apresentasse diretamente ao Congresso propostas legislativas denominadas de “emendas populares”, que deveriam ser subscritas por pelo menos 30 mil eleitores e apoiadas por pelo menos três entidades da sociedade civil.

Buscando aproveitar a oportunidade concedida pelo Congresso, o MNRU, já composto por uma série de entidades, elaborou a emenda popular da Reforma Urbana, subscrita por cerca de 130 mil eleitores, que contemplava recomendações que previam uma maior democratização das cidades. A possibilidade aberta pelo Congresso, porém, apenas o obrigava a receber as propostas legislativas apresentadas, e não a incorporá-las de forma integral.

Assim, após uma longa tramitação, a emenda, que originalmente possuía vinte artigos que abrangiam temas importantes como transportes coletivos, serviços públicos e usucapião, foi reduzida ao conteúdo dos artigos 182 e 183 da Constituição promulgada em 1988, aqui transcritos:

**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 legais.

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

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

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

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

Diante desse desfecho, no qual fica clara a atribuição da responsabilidade de execução da política de desenvolvimento urbano à gestão municipal, coube ao movimento concentrar os esforços nos Planos Diretores Municipais, para que esses contemplassem instrumentos e mecanismos capazes de contribuir para a conquista dos objetivos da reforma urbana. Em paralelo, o movimento buscou regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, que somente em 2001, teria lei promulgada.

Para Souza (2020), a transferência das responsabilidades para os municípios e o fim do comprometimento com uma reforma urbana em escala nacional foi uma derrota estratégica. Declara que a concentração dos esforços na elaboração dos planos diretores progressistas acabou resultando em um certo “legalismo” e “tecnocratismo” que valoriza planos e garantias formais em detrimento de uma análise social mais ampla. Além disso, a participação popular, que deveria ser vista como peça-chave para a implementação de um planejamento e gestão democráticos, fora secundarizada ao se observar a pouca atenção dispensada aos conselhos de desenvolvimento urbano.

Após mais de dez anos de elaboração, em razão da resistência de grupos políticos conservadores em tornar viável a implementação da política urbana voltada ao pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade e da cidade, o Estatuto da Cidade, lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, foi aprovado pelo Congresso Nacional, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana, determinando, essencialmente, a implementação de novos instrumentos viabilizadores do desenvolvimento urbano (Saule Jr, 2001).

Regulamentados com base nas experiências de política urbana habitacional, de regularização fundiária, e de participação popular vivenciadas em diversas cidades brasileiras na década de 90, as diretrizes e os instrumentos de política urbana são resultados significativos deste processo.

O Estatuto da Cidade consiste em lei inovadora a qual abre oportunidades para o desenvolvimento de uma política urbana com a aplicação de instrumentos de reforma urbana voltados a promover a inclusão social e territorial nas cidades brasileiras, considerando seus aspectos urbanos, sociais e políticos (Saule Jr, 2001).

## A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE EM FORTALEZA

Com a publicação dos artigos 182 e 183 na Constituição Federal de 1988, as gestões de municípios com população maior que vinte mil habitantes se viram no dever de desenvolver seus Planos Diretores Municipais que, conforme dispõe a Constituição, “é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”.

Em Fortaleza, o primeiro Plano Diretor Municipal implementado foi aprovado no dia 16 de janeiro do ano de 1992 e denominava-se Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU). Apesar de dispor sobre as diretrizes gerais e os objetivos da Política Urbana, e de já estabelecer o instrumento da função social da propriedade, o PDDU não atendia aos princípios dispostos no Estatuto da Cidade e, portanto, foi revisado.

Vigente desde fevereiro de 2009, o atual Plano Diretor Participativo, buscando cumprir o estabelecido pela Constituição Federal, e orientado pelas diretrizes do Estatuto da Cidade, em seu CAPÍTULO I – DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DA POLÍTICA URBANA, determina não só os princípios da Política Urbana, mas principalmente as condicionantes ao seu cumprimento. A seguir segue trecho referente aos cumprimentos das funções sociais da cidade e da propriedade:

**Art. 3º** - São princípios da Política Urbana:

- I - as funções socioambientais da cidade;
- II - a função social da propriedade;
- III - a gestão democrática da cidade;
- IV - a equidade.

§ 1º - As funções socioambientais da cidade serão cumpridas quando atendidas as diretrizes da política urbana estabelecidas no art. 2º da Lei Federal nº 10.257, de 2001 - Estatuto da Cidade - das quais cabe ressaltar:

- I - a promoção da justiça social, mediante ações que visem à erradicação da pobreza e da exclusão social, da redução das desigualdades sociais e da segregação socioespacial;
- II - o direito à cidade, entendido como o direito à terra urbana, à moradia digna, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;
- III - a proteção, a preservação e a valorização do patrimônio cultural de interesse artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;
- IV - a preservação e conservação do meio ambiente, assegurando a proteção dos ecossistemas e recursos ambientais existentes e garantindo a todos os habitantes um meio ambiente ecologicamente equilibrado;
- V - o desenvolvimento sustentável, promovendo a repartição equânime do produto social e dos benefícios alcançados, proporcionando um uso racional dos

recursos naturais, para que estes estejam disponíveis às presentes e futuras gerações.

§ 2º - A função social da propriedade é cumprida mediante o pleno desenvolvimento da sua função socioambiental.

§ 3º - A propriedade cumpre sua função socioambiental quando, cumulativamente:

I - for utilizada em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental;

II - atenda às exigências fundamentais deste Plano Diretor;

III - assegurar o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça socioambiental e ao desenvolvimento das atividades econômicas;

IV - assegure o respeito ao interesse coletivo quanto aos limites, parâmetros de uso, ocupação e parcelamento do solo, estabelecidos nesta Lei e na legislação dela decorrente;

V - assegurar a democratização do acesso ao solo urbano e à moradia;

VI - não for utilizada para a retenção especulativa de imóvel.

(...)

O Plano Diretor Participativo de Fortaleza - PDPFor, portanto, reconhece o cumprimento das funções socioambientais da cidade e da propriedade como princípios da Política Urbana, orientado pelo o que dispõe o Estatuto da Cidade que, por sua vez, “estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (Estatuto da Cidade, 2001, p. 17).

É possível afirmar que a lei é clara ao estabelecer as diretrizes a serem atendidas na observância do cumprimento dessas funções sociais, como a promoção da justiça social, o direito à cidade, a proteção e valorização do patrimônio cultural, a preservação e conservação do meio ambiente e a promoção do desenvolvimento sustentável que orientam a efetivação das funções socioambientais das cidades.

Para a propriedade, o PDPFor determina que sejam atendidas, de forma cumulativa, as exigências fundamentais do Plano Diretor; as necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça socioambiental e ao desenvolvimento das atividades econômicas, assegurando o respeito ao interesse coletivo quanto ao uso e ocupação do solo e a democratização do acesso ao solo urbano e à moradia. Nesse contexto, pode-se citar soluções como zoneamento e parâmetros de uso e ocupação do solo, como é o caso das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, voltada à regularização fundiária, além dos instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade e incorporados pelo município.

O que se pode perceber é que os arcabouços jurídicos municipal e federal têm conteúdo suficiente para determinar o cumprimento da função social da propriedade nos imóveis urbanos do município. A questão que aqui se pretende responder é se essa função está sendo cumprida pelos proprietários de imóveis na cidade de Fortaleza, sobretudo pela União na gestão de seus bens.

### 3. TERRAS DA UNIÃO, PATRIMÔNIO DE QUEM?

No último período, inaugura-se uma nova ordem jurídica, em que patrimônio público federal imobiliário se constitui em um instrumento de garantia dos direitos fundamentais estabelecidos pela Constituição e passa a ser uma das ferramentas para o desenvolvimento econômico sustentável e socialmente justo. Efetiva-se o cumprimento da função socioambiental dos imóveis da União na execução de políticas públicas de inclusão territorial, social, cultural e desenvolvimento local. (Caixa Econômica Federal, 2013)

Trata-se, portanto, de identificar corretamente a vocação de cada imóvel e fazer com que se cumpra esse propósito. Partindo da diretriz de cumprimento da função social, o governo passa a dar uma resposta efetiva a um problema histórico brasileiro: a concentração fundiária, que resulta em um déficit de moradia e terra para a grande maioria da população. Deixa, assim, de perpetuar um modelo que se mantém desde a colonização do país, impondo um novo paradigma na gestão do patrimônio público que de terra de ninguém passa a ser visto como terra de todos os brasileiros.

(Plano Nacional de Caracterização do Patrimônio da União, 2017)

### 3.1 O que são e onde estão as terras da União

Considerando a narrativa apresentada no capítulo anterior, que explica como se deu o estabelecimento da propriedade privada no Brasil, foi possível entender, por consequência, como se deu o processo de definição das propriedades de domínio público no país.

Retornemos à 1850, quando por meio da Lei nº 601 de 18 de setembro, a “Lei de Terras”, o governo imperial designou o que seriam terras devolutas e também criou a Repartição Geral das Terras Públicas, primeiro órgão responsável pela gestão das terras públicas do Brasil, que mais tarde viria a ser regulamentado pelo Decreto Imperial nº 1.318, de 1854.

De acordo com o decreto, a repartição tinha entre suas responsabilidades, “dirigir a medição, divisão e descrição das terras devolutas e promover a sua conservação” (Brasil, 1854), surgindo, portanto, com a função específica de ordenar o uso e distribuição das terras imperiais. Apesar da permanência destas diretrizes na legislação que rege a gestão do patrimônio da União até os dias de hoje, muito pouco do reconhecimento e da caracterização desse patrimônio foi desenvolvido ao longo desses quase 170 anos, de tal forma que “se aplicássemos a teoria matemática dos conjuntos às terras públicas federais, teríamos um universo indeterminado e abstrato, já que não se sabe ao certo qual é o número de bens imóveis que o compõem, nem tampouco são conhecidos seus limites físicos” (Moreira, 2018, p. 52).

Ao longo do tempo inúmeras áreas de naturezas específicas foram subtraídas desse patrimônio inicial, sendo transferidas a particulares ou a outros entes federativos. A mais significativa exclusão de terras públicas federais ocorreu em 1891, após a Proclamação da República em 1889, com a publicação da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.

Com forte teor federativo, a Constituição propôs a descentralização de poder, maior autonomia para as Províncias e medidas de estímulo ao desenvolvimento econômico, determinando que os bens localizados nos territórios das unidades da federação passassem a pertencer aos Estados, cabendo à União apenas os Próprios Nacionais, necessários à defesa nacional e ao serviço federal, e as linhas férreas (Caixa Econômica Federal, 2013).

**Art. 64** - Pertencem aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União somente a porção do território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais.

Parágrafo único - Os próprios nacionais, que não forem necessários para o serviço da União, passarão ao domínio dos Estados, em cujo território estiverem situados.

A Constituição de 1891, no entanto, deixou de estabelecer um organismo na estrutura do Estado para gerir o patrimônio. Vinte anos mais tarde, com o estabelecimento da Lei nº 2.083, de 30 de julho de 1909, um novo órgão foi designado para cuidar das terras públicas, a “Diretoria do

Patrimônio Nacional”. Nesse momento, as atribuições relativas às competências administrativas desses domínios foram ampliadas, ficando evidente o interesse na questão burocrática cartorial de objeto arrecadatário da gestão do patrimônio por parte do Ministério da Fazenda e do Tesouro Nacional (Caixa Econômica Federal, 2013).

Já em 1916, o Código Civil brasileiro, em seu artigo nº 66, classificou os bens públicos segundo a destinação que lhes pode ser dada em três tipos, **bens de uso comum do povo, bens de uso especial e bens dominicais**, que se mantêm até os dias de hoje e que serão melhor explanados adiante.

Ao fim da República Velha, em 1930, um novo ordenamento jurídico foi proposto. Em janeiro de 1933, foi publicado o Decreto nº 22.250, de 23 de dezembro de 1932, que reorganizou os serviços da Diretoria do Patrimônio Nacional e também alterou sua denominação, dando outras providências. O decreto também determinou a incorporação definitiva ao domínio da União daqueles bens que pertenciam à Coroa Imperial e de aldeamentos indígenas que não tivessem sido incorporados aos Municípios e, ainda, ratificou a proposta de construção de Brasília (Caixa Econômica Federal, 2013).

“Entre 1944 e 1988, o ano da atual Constituição Federal, o ordenamento jurídico que regula o patrimônio imobiliário da União sofreu uma série de alterações no sentido de atender os anseios democráticos da sociedade” (Caixa Econômica Federal, 2013, p. 63). Através do Decreto-Lei nº 6.871, de 15 de setembro de 1944, que novamente renomeou a Diretoria do Patrimônio Nacional, foi determinado que os bens que não houvessem sido incorporados ao patrimônio dos Estados e Municípios passariam a ser da União, retificando a Constituição Federal de 1891.

Em 1946, é publicado o primeiro ordenamento jurídico que dispõe especificamente sobre os bens da União. O Decreto-Lei nº 9.760, de 05 de setembro de 1946, regulamenta a identificação, demarcação e uso dos imóveis da União, incluindo vários instrumentos jurídicos de posse e transferência de propriedade para órgãos públicos e para particulares (Caixa Econômica Federal, 2013).

Por fim, a Constituição Federal de 1988, promulgada em um contexto marcado pela intensificação das lutas sociais e pelo Movimento da Reforma Urbana e que consolidou o paradigma que defende que a propriedade da terra, seja ela pública ou privada, deve cumprir uma função social, assim elencou os bens públicos federais:

**Art. 20.** São bens da União: (EC nº 46/2005)

I – os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos;

II – as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;

III – os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou

que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;

IV – as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II;

V – os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;

VI – o mar territorial;

VII – os terrenos de marinha e seus acrescidos;

VIII – os potenciais de energia hidráulica;

IX – os recursos minerais, inclusive os do subsolo;

X – as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos;

XI – as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

§ 1º É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.

§ 2º A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei.

Em síntese, o que se percebe é uma evolução do arcabouço jurídico brasileiro no que tange às definições, demarcações e gestão das terras da União que, de um universo não definido e não regulamentado, passa a um domínio reconhecido e gerido, apesar da fração indeterminada e abstrata ainda existente.

Adiante, serão melhor abordados os bens públicos, conforme a tipologia tríplice definida pelo Código Civil no ano de 1916 e preservada pelo Código Civil de 2002, e os bens da União determinados pelo artigo nº 20 da Constituição Federal de 1988, segundo suas caracterizações e exemplificações.

## OS BENS PÚBLICOS

Como já mencionado, desde a instituição do Código Civil brasileiro de 1916, os imóveis públicos classificam-se, em razão da destinação que lhes pode ser dada, em três tipos:

**Art. 66** - Os bens públicos são:

I - de uso comum do povo, tais como os mares, rios, estradas, ruas e praças;

II - os de uso especial, tais como os edifícios ou terrenos aplicados a serviço ou estabelecimento federal, estadual ou municipal;

III - os dominicais, isto é, os que constituem o patrimônio da União, dos Estados, ou dos Municípios, como objeto de direito pessoal, ou real de cada uma dessas entidades.

Marrara (2014) comenta a tipologia tríplice instituída pelo Código Civil, descrevendo de forma abstrata cada uma das três categorias. Inicia destrinchando a concepção de “bens de uso



comum do povo” em três partes, por ele justificada necessária na compreensão do conceito. São elas: “bens de uso”, “uso do povo” e “uso comum”.

Para os bens de uso, o autor explica que os objetos, sejam móveis ou imóveis, devem ser geridos compulsoriamente como meios de satisfação direta de necessidades. Relacionando aos bens públicos, sustenta que a Administração pública não deve estocá-los, vedar sua função primária de ser usado por alguém, nem o manter em seu patrimônio para fins especulativos ou de mero investimento.

“Mas não é o uso por qualquer pessoa que serve para caracterizar esse tipo de bem público” (Marrara, 2014, p.84). No direito administrativo, o entendimento de uso do bem público é completamente contrário à associação entre titular e objeto, típico do direito privado. Os bens públicos pertencem às entidades de direito público interno, porém seus usos não se destinam à essas entidades proprietárias, mas sim à terceiros incluídos no conceito de povo (Marrara, 2014). Mas quem está abrangido pelo termo “povo” de acordo com o Código Civil?

“O uso do povo, no direito administrativo dos bens, é o uso por qualquer pessoa física, nacional ou estrangeira, assim como por pessoas jurídicas de direito privado e de direito público, incluindo o proprietário estatal do bem usado por todos” (Marrara, 2014, p.86). Ou seja, qualquer pessoa que se encontre em território nacional de forma lícita pode se beneficiar dos bens de uso comum do povo a fim de satisfazer suas necessidades básicas e seus direitos fundamentais.

No entanto, é preciso que o uso desses bens públicos seja comum. Isso o sujeita aos mandamentos da isonomia, da generalidade, da ausência de restrições, salvo apenas quando algum interesse primário as permitir ou exigir. São, portanto, aqueles abertos ao uso indistinto de todos (Marrara, 2014), conclui:

A razão de existir desse conteúdo diverso explica-se pelo fato de que o uso comum de certos bens configura um serviço público essencial para a vida em sociedade. É preciso haver vias sobre as quais todos possam circular; é preciso haver águas que todos possam consumir para sobreviver e assim por diante. Não por outro motivo, com precisão, Ruy Cirne Lima sustentava que o uso comum do povo é um serviço público em si! O serviço consiste, pois, em prover a coletividade com bens essenciais para sua integração cultural e social, para a satisfação de suas necessidades vitais e, por consequência, para a concretização de inúmeros direitos fundamentais (Marrara, 2014, p.87).

A segunda tipologia prevista pelo Código Civil corresponde aos bens públicos de uso especial. O bem de uso especial é objeto móvel ou imóvel, material ou imaterial, porém sempre de uso administrativo, seja ele interno ou externo. O uso administrativo interno é aquele no qual o bem é usufruído pelos agentes públicos de modo fechado ou exclusivo, sem acesso a terceiros, como por exemplo as salas de uma universidade pública usadas apenas por servidores da federação. Já o uso administrativo externo, volta-se aos agentes públicos e também aos usuários dos serviços ou dos

estabelecimentos do Estado. É o caso das salas de aulas das universidades públicas que são acessadas por alunos e docentes.

Os beneficiários primários desses bens são agentes públicos tais como políticos, servidores, empregados públicos ou ocupantes de função pública, e os usuários de serviços e estabelecimentos públicos, como pessoas físicas ou jurídicas (Marrara, 2014).

Marrara (2014), ao concluir a exposição dos tipos de bens afetados pelo poder público, contudo, faz a ressalva:

A afetação<sup>14</sup> é uma proteção de usos primários desses dois tipos de bens públicos. Os usos primários devem ser protegidos e sempre serão preferidos pelo administrador público responsável pela gestão do bem. A afetação é a razão de existir do bem em determinado momento, mas isso não veda usos secundários que com ela se harmonizem. Daí porque, a princípio, usos especiais também são compatíveis tanto com usos privativos por pessoas físicas ou jurídicas, de modo remunerado ou não, quanto com usos comuns pelo povo ou outras formas de uso especial secundário (Marrara, 2014, p.91).

Os bens dominicais, ou dominiais, tem como principal característica a ausência de afetação. São, portanto, bens públicos, não vinculados juridicamente a usos primários, sendo todos os usos possíveis e aceitáveis, desde que compatíveis com interesses públicos primários e com as finalidades das entidades públicas as quais pertencem. Entretanto, apesar da não existência de uma relação principal e formal desses bens à certos usos, esses não podem ser geridos de qualquer maneira, ou ignorar interesse públicos primários. No Brasil, os bens estatais são patrimônio de um Estado democrático, republicano, criado e sustentado pelo povo, por isso, seus bens dominicais deverão sempre ser geridos visando produzir utilidades públicas e contribuir com a materialização de interesses primários. A sua peculiaridade consiste apenas na flexibilidade quanto aos usos que lhe serão dados, tendo em vista a ausência de afetação (Marrara, 2014).

Em relação a esses bens, o gestor público tem autorização para decidir empregá-los em favor de certos serviços, seja em benefício de usos comuns, seja cedê-los parcial ou integralmente ao uso privado de natureza econômica, ou seja, utilizá-los na geração de receitas. Os bens dominicais, diferente dos afetados, sujeitam-se ao uso privativo em sua globalidade, em todas as dimensões, pois não existe a necessidade de proteção de um uso afetado, todavia o autor adverte:

Reitere-se que a discricionariedade de gestão sobre bens dominicais não representa desvinculação aos interesses públicos primários e demais princípios e regras gerais de direito administrativo. Não significa tampouco a inexistência de uma função social. Não é pelo fato de não serem afetados que o gestor público poderá abandoná-los, deixá-los sem qualquer aplicação, colocá-los de lado, permitir que eles ocasionem despesas para o Estado sem qualquer produção de

---

<sup>14</sup> Ato pelo qual, por deliberação da Administração Pública, um bem móvel ou imóvel passa a ter uma finalidade pública. Disponível em: <https://www.direitonet.com.br/dicionario/exibir/1480/Afetacao#:~:text=Ato%20pelo%20qual%20um%20bem,afetado%20%C3%A0%20prestac%C3%A7%C3%A3o%20desse%20servi%C3%A7o>. Acesso em: 16/09/2022.

benefícios. O abandono de bens dominicais é violação da moralidade administrativa, infração da boa gestão pública e, em última instância, omissão que frequentemente resulta em danos financeiros de grande monta, razão pela qual deve ser devidamente punida e censurada, inclusive pelos Tribunais de Contas e pelo Ministério Público (Marrara, 2014, p.94).

No que tange aos bens públicos de domínio da União, a Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União, responsável pela gestão desses bens, assim os caracteriza:

- **Bens de uso comum do povo:** são aqueles necessários à coletividade, e por isso, seu uso deve estar disponível a todos os cidadãos. São exemplos de bens de uso comum do povo os rios, as praças, as vias públicas e as praias, etc.
- **Bens de uso especial:** são aqueles que atendem ao interesse do serviço público, destinando-se a execução de serviços administrativos ou à prestação de serviços públicos em geral, como, por exemplo, as terras reservadas ao uso do Exército, Aeronáutica e Marinha, ou edifícios e terrenos designados ao serviço ou estabelecimento da administração pública, tais como Ministérios, Secretarias, delegacias de polícia, hospitais, universidades, centros culturais e esportivos, dentre outros.
- **Bens dominicais/dominiais:** são os que pertencem ao Estado na sua qualidade de proprietário. São bens sem destinação definida e, por esta razão, podem ser negociados pela União e disponibilizados para uso privado. São exemplos de bens dominicais as ilhas fluviais e lacustres, os terrenos marginais e os terrenos de marinha e seus acréscidos.

## OS BENS PÚBLICOS DA UNIÃO

Nesse subtópico serão tratados, especificamente, os bens de domínio da União, sejam eles de uso comum do povo, de uso especial, ou dominicais, conforme a caracterização do arcabouço jurídico vigente.

A Constituição Federal, em seu artigo nº 20, tipificou os bens da União em onze categorias, as quais serão caracterizadas a seguir, com base no que constitui o Plano Nacional de Caracterização do Patrimônio da União<sup>15</sup>, a própria Constituição Federal e demais legislações pertinentes.

- **Terras devolutas:** já apresentadas anteriormente, as terras devolutas remontam à época do sistema de sesmarias e consistiam em terras vazias e desocupadas que, não pertencendo a um particular, seriam “devolvidas” ao domínio da Coroa. Apesar de terem sido, em boa parte, transferidas ao domínio dos Estados em obediência ao que dispunha a Constituição

---

<sup>15</sup> BRASIL, 2017. Documento que tem como objetivo demonstrar as situações das demarcações em todo o Brasil, contendo um diagnóstico das áreas demarcadas e o levantamento do existente de forma a nortear as ações da SPU referentes as demarcações das áreas de domínio da União.

Federal de 1891, a Constituição Federal hoje vigente ainda considera algumas terras devolutas como domínio público da União, tais como as “indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei” (Brasil, 1988). Apesar de previstas pela Constituição, essas definições ainda precisam ser regulamentadas, sendo hoje o conhecimento quanto a estas terras vago e impreciso.

- **As águas públicas federais e os terrenos marginais:** conforme a própria Constituição, são águas federais os lagos, rios e qualquer corrente de água presentes em terrenos de domínio da União, ou que banhem mais de um Estado, ou que sirvam de limites com outros países, ou que se estendam/ provenham de território estrangeiro. Os terrenos marginais são aqueles banhados pelos rios, lagos ou quaisquer correntes de águas federais fora do alcance das marés que compreendem uma faixa de 15 metros, medidos horizontalmente para a parte da terra, contados a partir da Linha Média das Enchentes Ordinárias (LMEO), demarcada pela Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União - SPU por meio de procedimento administrativo e declaratório.
- **Ilhas e praias:** as ilhas fluviais são aquelas que são circundadas pelas águas de um rio e as lacustres são as cercadas por um lago. Estas terras podem ser de domínio da União ou dos Estados, pertencendo à primeira quando localizadas em zonas limítrofes com outros países, e ao segundo as demais ilhas inseridas em seu território, denominadas de ilhas interiores. A lei nº 7661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, define praia como a “área coberta e descoberta periodicamente pelas águas, acrescida da faixa subsequente de material detrítico, tal como areias, cascalhos, seixos e pedregulhos, até o limite onde se inicie a vegetação natural, ou, em sua ausência, onde comece um outro ecossistema”. As ilhas marítimas dividem-se em oceânicas ou costeiras. As ilhas oceânicas são aquelas localizadas em alto-mar, afastadas da costa, já as costeiras localizam-se próximas ao continente, situadas no mar territorial (faixa de 12 milhas marítimas de largura). Via de regra, as ilhas marítimas são de domínio da União, excluindo-se somente as áreas situadas no interior dessas ilhas que estejam sob domínio dos Estados, Distrito Federal, Municípios e particulares.
- **Recursos naturais da Plataforma Continental e da Zona Econômica Exclusiva:** conforme o determinado pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar – CNUDM, “a Plataforma Continental de um Estado costeiro compreende o leito e o subsolo das áreas submarinas que se estendem além do seu mar territorial, em toda a extensão do prolongamento natural do seu território terrestre até ao bordo exterior da margem

continental, ou até uma distância de 200 milhas marítimas das linhas de base a partir das quais se mede a largura do mar territorial, nos casos em que o bordo exterior da margem continental não atinja essa distância” (Frederico e Carneiro, 2016, p. 1940, apud Cavalcanti, 2011). Já a Zona Econômica Exclusiva (ZEE), também de acordo com determinação da CNUDM, “está situada além do mar territorial e a este adjacente, não podendo exceder 200 milhas marítimas das linhas de base, a partir das quais se mede a largura do mar territorial” (Frederico e Carneiro, 2016, p. 1939, apud Cavalcanti, 2011).

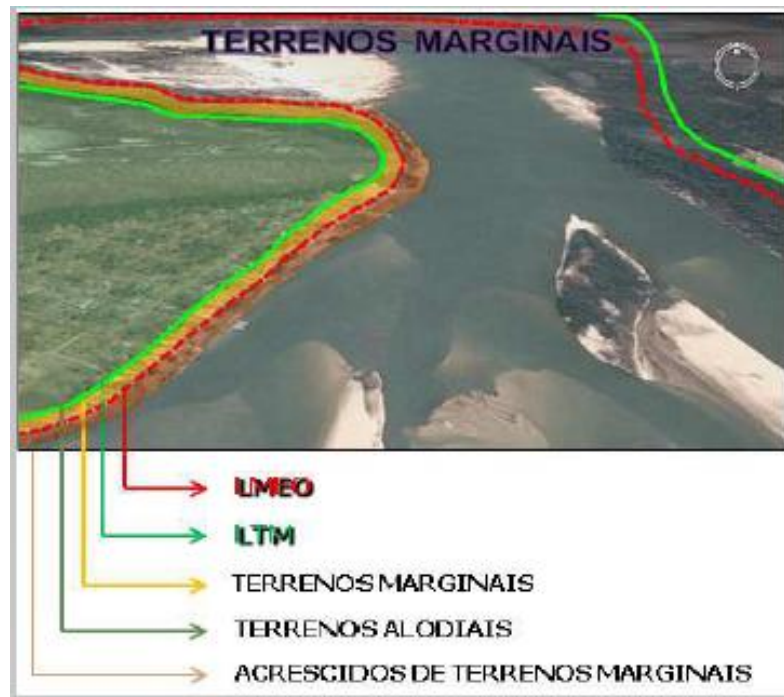
- **Mar territorial** : também determinado pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, o mar territorial compreende uma faixa de mar adjacente, que não pode exceder a distância de 12 milhas marítimas (22 quilômetros) a partir das linhas de base (Frederico e Carneiro, 2016, apud Cavalcanti, 2011).
- **Terrenos de marinha e seus acrescidos**: os terrenos de marinha e seus acrescidos constituem uma faixa que, originalmente, foi reservada à União por razões de aproveitamento econômico e defesa da Nação. Possuem sua definição legal determinada no artigo 2º do Decreto-Lei nº 9.760/1946, e são compostos daqueles terrenos que compreendem uma faixa de 33 metros ao longo da costa marítima e das margens de rios e lagoas que sofrem a influência das marés. Faixa essa reconhecida a partir da demarcação da Linha de Preamar Médio (LPM) do ano de 1831, realizada pela SPU.

Imagem 01. Terrenos de marinha



Fonte: SPU. Plano Nacional de Caracterização do Patrimônio da União, 2017.

Imagem 02.Terrenos marginais



Fonte: SPU. Plano Nacional de Caracterização do Patrimônio da União, 2017.

- **Os potenciais de energia hidráulica:** quedas d'água geradoras de energia que, a partir da promulgação do Código de Águas, em 1934, passaram a pertencer a União, ficando sua utilização para fins de exploração industrial sujeita ao sistema de autorizações e concessões (Frederico e Carneiro, 2016, apud Cavalcanti, 2011).
- **Os recursos minerais:** riquezas minerais provenientes de jazidas que, conforme descreve o artigo 6º do Decreto nº 62.934, de 2 de julho de 1968, são “toda massa individualizada de substância mineral ou fóssil, aflorando à superfície ou existente no interior da terra e que tenha valor econômico. ”
- **Cavidades naturais subterrâneas e Sítios arqueológicos:** as primeiras são as já conhecidas cavernas e grutas e os sítios arqueológicos são locais delimitados pela arqueologia para estudos por tratarem de áreas nas quais se encontram vestígios de civilizações pré-históricas. Ambos considerados patrimônio cultural brasileiro pela Constituição Federal de 1988 (Frederico e Carneiro, 2016, apud Saule et al., 2006).
- **Terras tradicionalmente ocupadas pelos índios:** a Constituição Federal garante aos povos indígenas o direito ao usufruto exclusivo das terras as quais ocupam e que são utilizadas para sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições. É também a Constituição Federal que define que essas terras são de domínio da União, e sua demarcação competência da Fundação Nacional do Índio, com a homologação do Presidente da

República, cabendo, portanto, ao ente federativo, o dever de demarcá-las, protegê-las e respeitá-las.

Além das onze tipologias definidas na Constituição Federal, o Plano Nacional de Caracterização do Patrimônio da União, elaborado pela SPU em 2017, lista ainda outras três categorias de bens, são eles:

- **Unidades de conservação federais de domínio público:** as Unidades de Conservação podem ser de Proteção Integral, necessariamente de domínio público (federal, estadual ou municipal), ou de Uso Sustentável, que podem ser públicas ou privadas. As Unidades de Conservação federais são criadas através de decretos sancionados pelo Presidente da República e cabe à Secretaria de Patrimônio da União regularizar a situação patrimonial da área e cedê-la ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, órgão responsável por sua administração.
- **Terras rurais arrecadadas e demarcadas pelo INCRA:** o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (INCRA) promove o registro imobiliário em nome da União de terras devolutas federais, a partir de sua discriminação e arrecadação.
- **Outros bens da União:** são também bens federais os imóveis adjudicados em pagamento de dívidas de terceiros com a União, os recebidos de outras instituições e os incorporados devido à extinção de órgãos e entidades da Administração Federal, como é o caso dos imóveis do antigo Departamento Nacional de Estradas e Rodagens (DNER), e das extintas Rede Ferroviária Federal (RFSA) e Fundação Legião Brasileira de Assistência (LBA).

Apesar de delineados desde a publicação da Lei de Terras, em 1850, e de estarem notoriamente relacionados nos termos da Constituição Federal desde 1988, o cadastro desses bens junto a Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União ainda é muito deficiente.

Em seu Plano Nacional de Caracterização do Patrimônio da União, o órgão reconhece que, embora sejam propriedade pública por forças legais, tais como a Constituição Federal e demais leis, ou por decisões judiciais, esses bens não são necessariamente conhecidos pela Administração Pública, devido à extensão territorial do Brasil e à existência de uma quantidade significativa de imóveis pertencentes ao domínio federal, sendo preciso, portanto, uma ação sistemática de caracterização desse patrimônio.

### 3.2 O papel das terras da União

A reflexão acerca da produção do espaço urbano brasileiro apoia-se, em grande medida, na urbanização capitalista, de cunho privado, onde o Estado, via de regra, é apenas o ente regulador do desenvolvimento urbano. No caso das terras de domínio público, esse papel é ampliado, abrindo-se a possibilidade de efetivação de um desenvolvimento urbano mais transformador, no qual o Estado possa garantir a destinação desses imóveis para o bem da coletividade, tendo em vista que os interesses do proprietário privado não estão em cena.

Este tópico abordará o papel das terras da União a partir do levantamento e análise do regulamento jurídico vigente no Brasil que dispõem sobre esses imóveis, bem como do exame da administração desses bens por parte da Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU), e dos instrumentos utilizados pela Secretaria na destinação dos mesmos, investigando, essencialmente, se a administração dessas terras coincide com o estipulado pelas leis vigorantes.

Imagem 03. Patrimônio da União



Fonte: Moreira. Terras de Exclusão, Portos de Resistência: um estudo sobre a função social das terras da União, 2018.



## MARCO LEGAL

Através da realização de uma retrospectiva histórica das legislações que regeram e ainda regem os imóveis de domínio da União, legislações as quais além de estabelecerem e caracterizarem esses bens, também definiram diretrizes de gestão desse patrimônio, desenvolveu-se uma síntese crítica das principais normas que nortearam, ou ainda norteiam, as relações que envolvem esses bens imóveis.

- **Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946:** a primeira a regulamentar os imóveis da União, essa norma, desde 1946, vem sofrendo alterações, supressões e adições, conforme assuntos emergentes de cada época. Dentre esses, destacam-se a inserção de definições quanto a demarcação dos terrenos de marinha em 2015 (lei nº 13.139/2015) e quanto a regularização fundiária em 2007 (lei nº 11.481/2007). Nessa lei também são tratados o aforamento, a ocupação e a cessão como instrumentos de destinação, além do regimento quanto a administração desses imóveis.
- **Decreto-Lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987:** aborda essencialmente sobre foros, laudêmios e taxas de ocupação relativos a ocupação de imóveis da União. Essa lei, assim como a anterior também contempla atualizações advindas de leis mais recentes, tais como as tratativas de regularização fundiária da 9.636/1998, 11.481/2007 e 13.465/2017.
- **Constituição Federal de 1988:** já tratada em outros momentos dessa dissertação, a carta constitucional marcou o histórico das legislações brasileiras no que se refere ao conceito de propriedade. Foi a partir da publicação dessa lei que os municípios passaram a ter obrigações quanto a política urbana de suas cidades, principalmente no que diz respeito ao cumprimento das funções sociais da cidade e propriedade. A propriedade pública, assim como a propriedade privada, compõe o espaço urbano das cidades, tendo, portanto, o dever de cumprir com sua função social.
- **Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998:** dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis da União, introduzindo novos instrumentos de concessão, além dos três anteriores previstos.
- **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade):** outro marco histórico da legislação brasileira, o Estatuto da Cidade é a norma que regula os artigos nº 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo as diretrizes gerais da política urbana.
- **Medida Provisória nº 2.220, de 04 de setembro de 2001:** dispõe sobre a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia de que trata o artigo nº 183 da Constituição, possibilitando, portanto, o emprego do instrumento.

- **Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007:** prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União, e inclui novos instrumentos voltados para a regularização de interesse social.
- **Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009:** dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União no âmbito da Amazônia Legal.
- **Decreto nº 7341, de 22 de outubro de 2010:** regulamenta a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para dispor sobre a regularização fundiária das áreas urbanas situadas em terras da União no âmbito da Amazônia Legal, definida pela Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007.
- **Lei nº 13.340 de 30 de dezembro de 2015:** dispõe sobre a administração, a alienação, a transferência de gestão de imóveis da União e seu uso para a constituição de fundos.
- **Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017:** dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União.
- **Lei nº 13.813 de 9 de abril de 2019:** dispõe sobre a transferência de imóveis do Fundo do Regime Geral de Previdência Social para a União, sobre a administração, a alienação e a gestão dos imóveis da extinta Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA) e sobre a gestão dos imóveis da União.
- **Decreto nº 10.592, de 24 de dezembro de 2020:** regulamenta a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para dispor sobre a regularização fundiária das áreas rurais situadas em terras da União, no âmbito da Amazônia Legal, e em terras do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, por meio de alienação e concessão de direito real de uso de imóveis.
- **Lei nº 14.011, de 10 de junho de 2020:** mais recente lei sancionada, altera os procedimentos de gestão e alienação dos imóveis da União, essencialmente no tocante a venda desses bens. A lei facilita a venda de imóveis da União, oferecendo descontos que podem chegar até 25% no valor dos imóveis. Além disso, a norma permite a cessão, sem licitação, de “espaços físicos em corpos d’água de domínio da União” para fins de aquicultura, ou seja, permite a cessão de partes de rios e lagos para exploração de atividades lucrativas sem qualquer controle ou forma de concorrência pública.

Ainda sob o contexto do marco legal que dispõe sobre essas terras, se faz importante ressaltar a criação da Medida Provisória nº 910/2019 que, apesar de não ter sido aprovada, revela a intenção do atual governo para com o patrimônio federal. Sob o pretexto de dispor acerca da regularização fundiária dos imóveis da União, os dispositivos da MP 910/2019 na verdade

aprofundavam a dinâmica de mercantilização do estoque fundiário brasileiro em terras rurais e da Amazônia Legal.

Ribeiro (2019) explica que a medida propunha formalizar, em massa e praticamente sem fiscalização, as terras obtidas de forma duvidosa, provavelmente por meio de grilagem. Além disso reforçava processos de expropriação dos mais pobres, e da própria União, em favor da elite grileira, nada interessada em pautas de interesse coletivo, como a preservação ambiental. Ou seja, é mais um episódio, no meio de tantos outros ao longo da história da gestão de terras públicas, que incentiva a mercantilização ou cessão dessas terras em troca da obtenção de vantagens políticas aos gestores públicos.

A partir dessa coletânea, pode-se observar que, até 2002, as normas que orientavam a gestão das terras pertencentes à União estiveram sempre voltadas para a arrecadação de receita por meio de instrumentos onerosos ante a utilização desses imóveis. Isso pois “em uma economia pautada pela especulação imobiliária, o Estado privilegia a lógica de auferir lucro com “seu patrimônio”, ao invés de priorizar o interesse público e social dessas áreas” (Reschke, 2010, p. 18).

As leis e decretos que incidem sobre o patrimônio da União sempre se pautaram na **determinação** da demarcação, cadastro, fiscalização e cobrança aos inscritos por parte da União, e na **autorização** da disponibilização de seu patrimônio para fins sociais e de interesse público por parte dessa, quando lhe aprouver. Somando-se ao conservadorismo e ao positivismo existentes no judiciário, nos demais órgãos de controle e no Ministério Público, a “letra da lei” passa a ter maior peso do que os direitos constitucionalmente garantidos, como à exemplo do direito à moradia (Reschke, 2010).

Em 2003, com o início do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, o qual ocasionou a definição de uma nova equipe técnica na gestão da Secretaria de Patrimônio da União, mudanças nas diretrizes e na missão deste órgão podem ser percebidas, refletindo-se no marco regulatório que iria se propor desde então. Neste momento, a função socioambiental passou a incorporar a gestão do patrimônio da União junto à, até então preponderante, função arrecadatória. Nesse contexto, por exemplo, foram aprovadas as leis que orientam a regularização fundiária de interesse social em imóveis da União, e também a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal.

Ainda neste sentido, a elaboração de uma Nova Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União (PNGPU), que será melhor abordada a seguir, em 2015, estabelecia uma gestão orientada na destinação de imóveis voltada ao atendimento das políticas públicas direcionadas para inclusão social, preservação ambiental, desenvolvimento econômico sustentável e implantação de infraestrutura (Santos Junior et al, 2020).

Progresso esse abruptamente interrompido desde 2019 com o início de um novo governo que retrocede ao preterir a orientação quanto ao cumprimento da função social da propriedade em prol da efetivação da função arrecadatória desses imóveis. É o caso da lei sancionada em 2020 e da Medida Provisória nº 910/2019 que, como já mencionado, não só facilitam a venda dos bens imóveis da União, como desprezam medidas essenciais à preservação do meio ambiente.

## A SECRETARIA DE COORDENAÇÃO E GOVERNANÇA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO

A Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU), anteriormente denominada Secretaria do Patrimônio da União, relacionada à Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados, do Ministério da Economia, é o órgão legalmente imbuído de administrar, fiscalizar e outorgar a utilização, nos regimes e condições permitidos em lei, dos imóveis da União.

Desde sua origem, em 1854, a partir da publicação do Decreto Imperial nº 1.318 que, dentre outras determinações, criou a Repartição Geral das Terras Públicas, o órgão passou por diversas modificações. Foram mudanças de nomenclatura, vinculações e atribuições, até a mais recente alteração, em janeiro de 2019, que a vinculou ao Ministério da Economia e acrescentou os termos “coordenação” e “governança” em sua nomenclatura. A “essência”, no entanto, nunca mudou. Desde os tempos de “repartição”, sabia-se da sua função específica de ordenar o uso e distribuição das terras imperiais.

O que mudou ao longo desses quase 170 anos foi a orientação do órgão em relação à “ordenação do uso e distribuição” dessas terras. Reschke (2010) afirma que, ao olharmos, no âmbito da gestão das terras de domínio federal, o planejamento e as ações realizadas até dezembro de 2002 não se pode ver muito mais do que a prioridade às demarcações e cobranças daqueles cadastrados como Ocupantes e Foreiros junto ao patrimônio da União.

Foi em 2003, porém, que a então Secretaria de Patrimônio da União alterou essa concepção. Ao assumir a presidência da república nesse mesmo ano, Luís Inácio Lula da Silva, buscando implementar seu Plano de Governo, “Um Brasil para Todos – Crescimento, Emprego e Inclusão Social”, criou o Ministério das Cidades, com suas secretarias articuladas e responsáveis pelo diálogo com as demais instâncias de governo e sociedade em geral (Reschke, 2010).

Por sua parte a Secretaria do Patrimônio da União, passou a revisar seus procedimentos e, mesmo diante da necessária resposta aos órgãos de controle no tocante ao cumprimento de prazos legais referentes a, por exemplo, caducidade e prescrição de seus créditos, passou a receber, principalmente nos grandes centros urbanos, pressões dos movimentos sociais para redirecionar sua política ao cumprimento da função social da propriedade, e com isso promover a

regularização fundiária de suas áreas ocupadas por famílias de baixa renda, para início de conversa (Reschke, 2010, p. 22).

Nesse contexto, a Casa Civil da Presidência da República propôs a criação de um Grupo de Trabalho interministerial cujo objetivo geral era propor, no prazo de 60 dias, medidas conclusivas no âmbito legal, regimental e administrativo, para gestão dos imóveis pertencentes à União.

Instituído através do Decreto de 11 de setembro de 2003, o GTI, coordenado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão com a participação de representantes dos ministérios das Cidades, da Defesa, da Previdência Social, do Meio Ambiente, da Fazenda, além da Advocacia Geral da União e da Casa Civil, delineou a Política de Gestão do Patrimônio da União – PGPU (Brasil, 2003).

A Política de Gestão do Patrimônio da União “ tem como principal objetivo apoiar o desenvolvimento econômico, o equilíbrio ambiental, a inclusão sócio territorial, a redução das desigualdades regionais e o fomento ao desenvolvimento sustentável, tendo o Patrimônio da União como recurso estratégico” (Saule Junior e Libório di Sarno, 2011, p.13). Conforme o Governo Federal, seus princípios norteadores são:

- Gestão eficiente, ética e transparente do Patrimônio da União;
- Garantia do cumprimento da função socioambiental do Patrimônio da União, ressaltando sua articulação com as políticas de inclusão social e seu equilíbrio com a função arrecadadora;
- Gestão compartilhada com estados, municípios e Distrito Federal, considerado o pacto federativo e a articulação do Governo Federal com a sociedade.

Assim foi construída, de forma coletiva, a nova missão institucional da SPU que assim se rege: “Conhecer, zelar e garantir que cada imóvel da União cumpra sua função socioambiental, em harmonia com a função arrecadadora, em apoio aos programas estratégicos para a Nação” (Plano Nacional de Caracterização do Patrimônio da União, 2017).

Para cumprir sua missão institucional, a Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União - SPU estrutura-se em uma unidade central, localizada em Brasília, e em 27 Superintendências do Patrimônio da União, localizadas nas capitais dos 26 estados brasileiros e no Distrito Federal. Hoje, segundo seu Regimento Interno, Portaria nº 335, de 2 de outubro de 2020, cabe à SPU estabelecer diretrizes e políticas acerca da utilização desse patrimônio:

Art. 1º A Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União, órgão subordinado à Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados do Ministério da Economia tem por finalidade:

- I - administrar o patrimônio imobiliário da União e zelar por sua conservação;
- II - adotar as providências necessárias à regularidade dominial dos bens da União;

III - lavrar, com força de escritura pública, os contratos de aquisição, alienação, locação, arrendamento, aforamento, cessão e demais atos relativos a imóveis da União e providenciar os registros e as averbações junto aos cartórios competentes;  
IV - promover o controle, a fiscalização e a manutenção dos imóveis da União utilizados em serviço público;  
V - proceder às medidas necessárias à incorporação de bens imóveis ao patrimônio da União;  
VI - formular, propor, acompanhar e avaliar a Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União e os instrumentos necessários a sua implementação;  
VII - formular e propor a política de gestão do patrimônio das autarquias e das fundações públicas federais; e  
VIII - integrar a Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União com as políticas públicas destinadas para o desenvolvimento sustentável

A partir do exposto, é possível entender que, para o governo, o patrimônio da União compreende imóveis passíveis de cumprir tanto uma função arrecadadora, quanto uma função socioambiental, sem prevalência de um em detrimento do outro. Essa constatação, apesar de evidente, só foi reconhecida de forma oficial em 2003 e hoje parece ter sido esquecida, tendo em vista o interesse do atual governo em ações essencialmente arrecadatórias, a exemplo da lei 14.011 sancionada em 2020 e da Medida Provisória que a deu origem. A seguir, serão melhor aprofundados os meios de destinação desses imóveis hoje à disposição da União, para uma melhor análise em relação às funções as quais estão atendendo.

## A DESTINAÇÃO DE IMÓVEIS

A Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União, por meio de seu portal virtual<sup>16</sup>, hoje gerenciado pelo Ministério da Economia, disponibiliza não só o acesso aos serviços relacionados ao uso do patrimônio da União, como também as informações acerca da gestão pelo Governo Federal desses imóveis.

A página divide assim os assuntos: **Transparência**, onde se tem disponível as informações públicas sobre a gestão e destinação dos imóveis, bem como sobre a arrecadação patrimonial e os respectivos repasses aos municípios; **Destinação de Imóveis**, que versa quanto aos instrumentos e formas de destinação e uso dos imóveis da União; **Receitas Patrimoniais**, o qual explica as fontes arrecadatórias e também disponibiliza mensalmente os valores arrecadados, e também repassados, pela União; **Legislação**, onde se está listado o arcabouço jurídico que regula esse patrimônio; e **Geoinformação**, ferramenta viabilizada em dezembro de 2020 que possibilita a consulta dos dados dos imóveis hoje cadastrados pela SPU de forma geocodificada.

Para a realização deste trabalho, todos os assuntos acima foram explorados, Transparência e Geoinformação foram analisados durante a coleta e manuseio de dados e serão

---

<sup>16</sup> <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao>

melhor explanados no próximo capítulo. Já os demais contribuíram no desenvolvimento da fase teórica, como por exemplo o marco legal visto no início deste capítulo.

Neste tópico, aprofundaremos a Destinação de Imóveis, enfatizando a apresentação e estudo dos instrumentos de destinação hoje à disposição dos imóveis da União. De acordo com a SPU, a destinação patrimonial consiste na transferência dos direitos sobre os bens imóveis da união, sejam edificações, terras, águas ou florestas públicas, à agentes públicos ou privados, objetivando efetivar a função socioambiental desse patrimônio, mantendo a harmonia com os programas estratégicos para a nação. Ainda conforme a Secretaria, as diretrizes<sup>17</sup> que orientam a ação de destinação desses imóveis são:

1. Priorizar a destinação de imóveis da União para políticas de inclusão social, preservação ambiental e apoio à provisão habitacional para a população de baixa renda;
2. Promover a regularização fundiária nas áreas ocupadas pela população de baixa renda;
3. Promover a gestão compartilhada dos bens imóveis da União nas orlas marítimas e fluviais;
4. Promover a racionalização do uso dos imóveis próprios da União.

No gerenciamento do uso e destinação desses imóveis, a SPU desfruta de projetos como o **Projeto Racionaliza**<sup>18</sup>, que sugere a ocupação otimizada e compartilhada dos imóveis de uso especial; **Gestão de Praias**<sup>19</sup>, a qual tem por objeto transferir ao município a gestão patrimonial das praias marítimas de seu território, visando estabelecer uma melhor gestão dos espaços litorâneos; **Regularização Fundiária**<sup>20</sup>, que tem ações de regularização fundiária conduzidas pela SPU que baseiam-se no cumprimento da função social da propriedade e na garantia do direito à moradia; **Alienação de imóveis**<sup>21</sup>, o qual coloca à venda imóveis urbanos de propriedade da União com a justificativa de redução de gastos e de aumento arrecadatório; **Imóveis Funcionais**<sup>22</sup>, que trata os imóveis residenciais à disposição do Poder Executivo; **Instrumentos de Destinação**, que lista as possibilidades de transferência de direitos de utilização dos bens imóveis da União.

---

<sup>17</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis>

<sup>18</sup> Mais informações em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/gestao-de-praias/gestao-de-praias>

<sup>19</sup> Mais informações em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/regularizacao-fundiaria/regularizacao-fundiaria>

<sup>20</sup> Mais informações em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/alienacao-de-imoveis-1/alienacao-de-imoveis>

<sup>21</sup> Mais informações em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/imoveis-funcionais/imoveis-funcionais-1#1--quem-tem-direito-a-im-vel-funcional>

<sup>22</sup> Mais informações em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/imoveis-funcionais/imoveis-funcionais-1#1--quem-tem-direito-a-im-vel-funcional>

Para os instrumentos de destinação, assunto maior relacionado à esta pesquisa devido ao enfoque nos usos pelos bens dominicais, a Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União, conforme informações do portal virtual, hoje dispõe de 15<sup>23</sup> alternativas para a realização da transferência de direitos de ocupação e do uso das terras que administra:

- **Aforamento:** é um contrato por meio do qual a União atribui ao particular 83% do domínio de determinado imóvel e mantém o domínio dos 17% restantes. Domínios esses denominados de domínio útil e domínio direto, respectivamente. O aforamento é utilizado nas situações em que a União tem interesse em destinar o imóvel, mas também pretende manter o vínculo da propriedade. Seu instituto jurídico é conhecido como enfiteuse, e seus critérios de concessão são determinados em leis, detalhadas a seguir. Os foreiros, assim intitulados os que possuem contrato de aforamento com a União, têm a obrigação de recolher anualmente o Foro (receita patrimonial), estando isentas apenas as famílias com renda família inferior a cinco salários mínimos. O Foro corresponde a 0,6% do valor do domínio pleno do terreno, excluídas as benfeitorias, e deve ser pago por meio do Documento de Arrecadação de Receitas Federais (DARF), encaminhado anualmente para o endereço fiscal dos usuários. Os recursos recolhidos são direcionados para a Conta Única do Tesouro e tem parte do valor repassada para o município onde se localiza o imóvel.

Previsão legal: Decreto-Lei nº 9.760, de 1946; Decreto-Lei nº 2.398, de 1987; Decreto-Lei nº 3.438, de 1940 e Lei nº 9.636, de 1998.

- **Alienação:** refere-se a venda, permuta ou doação de um imóvel da União, quando este não tem vocação para outras destinações de interesse público. A venda poderá ser realizada como instrumento de regularização fundiária, quando o beneficiário não for de baixa renda, ou para implementação de comércios ou atividades lucrativas em áreas de regularização fundiária, conforme preveem os artigos 24 a 29 da Lei nº 9.636/1998.

A permuta será possível quando existir imóvel da União disponível, em condição de ser alienado, e imóvel de terceiros, que a União tenha interesse. Nesse caso, os imóveis devem possuir valores equivalentes e o interesse público no imóvel recebido deverá ser comprovado, de acordo com o que dispõe os artigos nº 30 da Lei nº 9.636/1998 e o 17, da Lei nº 8.666, de 1993.

Já a doação pode ser realizada em duas situações: para fins de habitação, preferencialmente em áreas de ocupação consolidada e com infraestrutura instalada, promovendo a regularização fundiária de famílias de baixa renda, ou para empreendimentos sociais de

---

<sup>23</sup> Nessa listagem foram excluídos a Declaração de Interesse Público e Guarda Provisória por se compreender que não se tratam de um instrumento de destinação, mas sim um ato da SPU.



caráter permanente, que compreende as doações para instituições de ensino e pesquisa, de saúde, sistema viários ou outros.

Previsão legal: Lei nº 4.504, de 1964; Lei nº 8.666, de 1993; Lei nº 9.636, de 1998; e Lei nº 13.240, de 2015.

- **Autorização de uso:** é um ato unilateral, precário<sup>24</sup> e discricionário<sup>25</sup> em que a União permite que o particular usufrua de um bem público. Conforme a portaria nº 100, de 2009, a autorização de uso pode ser individual ou coletiva, de forma a possibilitar o aproveitamento racional e sustentável dos recursos naturais disponíveis, tendo em vista o uso tradicional, voltado à subsistência da população ribeirinha.

Além disso, a Medida Provisória nº 220, publicada em 2001, passou a permitir a Autorização de Uso gratuita para fins comerciais, seguindo os mesmos requisitos e procedimentos aplicados à Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM). O instrumento pode ainda evoluir para Concessão de Direto Real de Uso (CDRU) quando não for possível aplicar alienação, ou quando houver necessidade de garantir a fixação da população no local, mitigando conflitos fundiários, ou doação, nas situações em que a ocupação esteja completamente consolidada e sem ameaças externas a permanência da população.

Previsão legal: Medida Provisória nº 220 de 2001; Portaria nº 100, de 2009.

- **Cessão de uso gratuita:** autoriza o uso de imóvel federal através de condições definidas em contrato. O instrumento poderá ser utilizado nas situações onde a União tem interesse em manter o domínio sob o imóvel, mas também tem interesse em destiná-lo para utilização de entidades que exerçam atividades de interesse público comprovadas.

Previsão legal: Decreto-Lei nº 9.760, de 1946; Lei nº 9.636, de 1998 e Lei nº 11.481, de 2007.

- **Cessão de uso onerosa:** aplicada quando o uso do imóvel se destina a uma atividade lucrativa ou ações de apoio ao desenvolvimento local, como comércio, indústria e turismo. Diferente da Cessão de Uso Gratuita, como o próprio nome diz, a Cessão de Uso Onerosa prevê pagamento para esta destinação.

Previsão legal: Lei nº 9.636, de 1998.

- **Cessão em condições especiais:** pode ser aplicado quando houver necessidade de estabelecer encargos contratuais específicos, por exemplo, a realização de audiência pública e a elaboração de plano de intervenção, ou a prestação de serviços como reforma e manutenção do imóvel. Nessas situações os serviços a serem prestados deverão constar no contrato, de forma a permitir o controle e fiscalização pela Administração Pública.

---

<sup>24</sup> Atos precários podem ser revogados a qualquer tempo, não gerando direito adquirido para os destinatários, e não implicando direito a indenização.

<sup>25</sup> Atos discricionários conferem liberdade ao administrador para que proceda a avaliação da conduta a ser adotada.

Previsão legal: Lei nº 9.636, de 1998, combinada com o §3º do art. 79 do Decreto-Lei nº 9.760, de 1946).

- **Cessão provisória:** poderá ser utilizada quando houver inconsistência documental e urgência na concessão, em razão da necessidade de proteção ou de manutenção do imóvel. Este instrumento poderá ser aplicado para órgãos da administração pública direta ou indireta da União, dos Estados, Distrito Federal ou Municípios. Esses poderão receber, por exemplo, a cessão provisória de imóveis não operacionais da extinta Rede Ferroviária Federal (RFFSA), caso haja urgência na cessão.

Previsão legal: Decreto-Lei nº 3.725, de 2001 e Lei nº 11.483, de 2007.

- **Concessão de direito real de uso – CDRU:** consiste em um contrato administrativo, que pode ser gratuito ou oneroso, individual ou coletivo, que transfere os direitos reais da propriedade, podendo ser transmissível por ato *inter vivos* e *causa mortis*<sup>26</sup>. A CDRU poderá ser aplicada “para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas” (Lei nº 11.481 de 2007).

Previsão legal: Decreto-Lei nº 271, de 1967, Lei nº 9.636, de 1998, Lei nº 11.481, de 2007 e Lei nº 11.952, de 2009.

- **Concessão de uso especial para fins de moradia – CUEM:** pode usufruir da CUEM aquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu por cinco anos ininterruptos e sem oposição, até 250m<sup>2</sup> de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua própria moradia ou de sua família. A CUEM também pode ser outorgada em caráter coletivo, caso em que a fração ideal atribuída a cada possuidor não pode ultrapassar o limite de 250 m<sup>2</sup>. Este instrumento visa a regularização de áreas públicas ocupadas com fins de moradia, fundamentando-se no que diz o artigo nº 183 da Constituição Federal. Em situações em que houver risco à vida ou à saúde dos ocupantes, o direito à moradia deverá ser garantido em outro local, assim como nos casos em que as ocupações forem em áreas de uso comum do povo, destinadas a projetos de urbanização ou possuírem destinações como defesa nacional ou preservação ambiental.

Previsão legal: Medida Provisória nº 2.220, de 2001 e Lei nº 11.481, de 2007.

- **Entrega:** a entrega de imóvel da União poderá ser realizada somente para a administração direta, para o uso no Serviço Público Federal.

---

<sup>26</sup>Ato jurídico realizado entre pessoas vivas, já o ato causa mortis ocorre quando da morte do antigo proprietário, que deixa a propriedade da coisa para outrem.

Previsão legal: Decreto-Lei nº 9.760, de 1946.

- **Entrega provisória:** quando houver urgência, em razão da necessidade de manutenção ou de proteção do imóvel, na entrega do mesmo à Administração Pública Federal, para uso no serviço público, poderá ser aplicada a Entrega Provisória, até que se resolvam os obstáculos para a formalização de entrega definitiva.

Previsão legal: Decreto nº 3.725, de 2001.

- **Inscrição de ocupação:** é um ato administrativo precário que pressupõe o efetivo aproveitamento do terreno pelo ocupante, sem gerar direito real sobre o imóvel. Aos ocupantes regularmente inscritos, cabe o recolhimento anual à União de uma taxa de ocupação referente a 2% do valor do imóvel, excluídas as benfeitorias realizadas no terreno, ficando isentas de pagamento de taxa as famílias de baixa renda, desde que solicitado à SPU. A taxa de ocupação deverá ser paga por meio do Documento de Arrecadação de Receitas Federais (DARF), encaminhado anualmente para o endereço fiscal dos usuários. Os recursos recolhidos são direcionados para a Conta Única do Tesouro e tem parte do valor repassada para o município onde se localiza o imóvel. A Inscrição de Ocupação é proibida:

- Em áreas de uso comum do povo;

- Em áreas de segurança nacional;

- Em áreas de preservação ambiental;

- Em áreas necessárias à preservação dos ecossistemas naturais, à implantação de programas ou ações de regularização fundiária de interesse social;

- Em áreas passíveis de ações de demarcação de reservas indígenas;

- Em áreas remanescentes de quilombos,

- Em vias federais de comunicação;

- Em áreas reservadas para construção de hidrelétricas ou congêneres

Previsão legal: Decreto-Lei nº 9.760, de 1946 e Lei nº 9.636, de 1998.

- **Permissão de uso:** ato unilateral, precário e discricionário, em que a União permite ao particular o usufruto do bem público, por tempo determinado (três meses, prorrogável por igual período). A Permissão de Uso tem como pré-requisito a prévia autorização, pelos órgãos federais, estaduais e municipais competentes, para realização de eventos de curta duração, seja de natureza recreativa, esportiva, cultural, religiosa ou educacional, como, por exemplo, a instalação de arena para jogos em áreas de praia e a instalação de quiosques promocionais.

Previsão legal: Decreto-Lei nº 3.275, de 2001 e Lei nº 9.636, de 1998.

- **Termo de autorização sustentável – TAUS:** concedido em caráter transitório e precário para comunidades tradicionais, o TAUS objetiva possibilitar a ordenação do uso racional e sustentável dos recursos naturais disponíveis na orla marítima e fluvial voltado a subsistência dessa população.

Previsão legal: Portaria SPU nº 89, de 15 de abril de 2010.

- **Transferência (gratuita):** Permite a viabilização de projetos de assentamento e reforma agrária, assemelhando-se com a doação, sendo, no entanto, realizada somente para o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Outros tipos de transferência são possíveis somente mediante autorização legislativa específica.

Previsão legal: Portaria SPU nº 4.504, de 1964.

A partir da compreensão das informações obtidas acerca dos instrumentos de destinação dos imóveis da União, pôde-se, em síntese, assim se organizar as possibilidades de destinação atualmente disponíveis, fundamentadas em questões consideradas relevantes para o desenvolvimento desta dissertação. É importante salientar que as finalidades e as orientações quanto à aplicação dos instrumentos se tornam confusas devido ao emaranhado de legislações que foram sendo atualizadas e revogadas ao longo dos anos. Além disso, determinados instrumentos mal possuem normativas que orientem sua correta assimilação e utilização, como é o caso da TAUS.

Quadro 02. Síntese dos instrumentos de destinação dos imóveis da União

QUADRO SÍNTESE INTRUMENTOS DE DESTINAÇÃO				
INSTRUMENTO DE DESTINAÇÃO	TIPOLOGIA DO BEM	DIREITO ADQUIRIDO?	GRATUITO OU ONEROSO?	PARA FINS DE...
AFORAMENTO (9.760/1946)	DOMINICAL	DOMINIO ÚTIL	ONEROSO <sup>27</sup>	ARRECADAÇÃO
ALIENAÇÃO VENDA E PERMUTA (9.636/1998)	DOMINICAL	PROPRIEDADE	ONEROSO <sup>28</sup>	REURB-E <sup>29</sup> & USO COLETIVO
ALIENAÇÃO DOAÇÃO (9.636/1998)	DOMINICAL	PROPRIEDADE	GRATUITO	REURB-S & USO COLETIVO
AUTORIZAÇÃO DE USO (PORTARIA 100/2009)	USO COMUM DO POVO USO ESPECIAL	USO	GRATUITO	REURB-S
AUTORIZAÇÃO DE USO PARA COMÉRCIO (MP 2.200/2001)	DOMINICAL	DIREITO SUBJETIVO AO COMÉRCIO	GRATUITO & ONEROSO	REURB-E & REURB-S
CESSÃO DE USO GRATUITA (9.636/1998)	TODOS	USO	GRATUITO	USO COLETIVO

<sup>27</sup> Possibilidade de isenção para famílias com renda de até cinco salários mínimos.

<sup>28</sup> A Alienação (PERMUTA) também foi considerada onerosa devido ao entendimento de que o imóvel a ser permuta possui determinado valor financeiro.

<sup>29</sup> Para o preenchimento dessa coluna, foram adotadas as classificações de Regularização Fundiária já empregues. REURB-E: Regularização Fundiária de Interesse Específico; REURB-S: Regularização Fundiária de Interesse Social.

CESSÃO DE USO ONEROSA (9.636/1998)	TODOS	USO	ONEROSO	ARRECADAÇÃO
CESSÃO DE USO ESPECIAL (9.636/1998)	TODOS	USO	GRATUITO & ONEROSO	NÃO DEFINIDO
CESSÃO DE USO PROVISÓRIA <sup>30</sup> (3.725/2001)	TODOS	USO	GRATUITO & ONEROSO	NÃO DEFINIDO
CDRU (271/1967)	USO COMUM DO POVO DOMINICAL	DIREITO REAL DA PROPRIEDADE	GRATUITO & ONEROSO	REURB-E & REURB-S
CUEM (2220/2001)	USO COMUM DO POVO DOMINICAL	DIREITO SUBJETIVO À MORADIA	GRATUITO	REURB-S
ENTREGA <sup>31</sup> (9760/1946)	USO ESPECIAL	PROPRIEDADE	GRATUITO	SERVIÇO PÚBLICO
ENTREGA PROVISÓRIA (3.725/2001)	USO ESPECIAL	PROPRIEDADE	GRATUITO	SERVIÇO PÚBLICO
INSCRIÇÃO DE OCUPAÇÃO (9.636/1998)	DOMINICAL	USO	ONEROSO	ARRECADAÇÃO
PERMISSÃO DE USO <sup>32</sup> (3.725/2001)	TODOS	USO	ONEROSO	ARRECADAÇÃO
TAUS (PORTARIA 89/2010)	USO COMUM DO POVO DOMINICAL	USO	GRATUITO	REURB-S
TRANSFERÊNCIA GRATUITA (4.504/1964)	DOMINICAL	PROPRIEDADE	GRATUITO	REURB-S

Fonte: Desenvolvido pela autora e fundamentado por dados e legislações.

De fato, a União desfruta de uma gama de possibilidades para realizar a destinação de seu patrimônio. Seja para agentes públicos ou privados, de forma gratuita ou onerosa, com fins de regularização fundiária, arrecadação, ou outros, o arcabouço jurídico instituído ao longo dos anos assegura diferentes finalidades para esses imóveis. No entanto, fica a pergunta: estarão esses instrumentos sendo implantados pela Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União para o atendimento dos fins previstos? Como a SPU gere, e esteve gerindo, os bens imóveis da União no atendimento ao interesse público e à função social? O próximo capítulo abordará a implementação desses instrumentos, analisando não só suas efetividades, como também as relações de implantação entre eles no espaço urbano.

### 3.3 Função social da propriedade nas terras da União

E quanto à função social da propriedade, é possível aplicá-la aos bens públicos?

A questão, apesar de parecer óbvia, se torna pertinente ao pensarmos pela perspectiva de que o poder público, uma vez vinculado a fins de interesse público, essencialmente ao do bem

<sup>30</sup> Aplicado apenas para órgãos da Administração direta e indireta da União.

<sup>31</sup> Entrega e Entrega provisória somente serão utilizados por órgãos da Administração direta.

<sup>32</sup> Autorização para eventos de curta duração, máximo de três meses.

comum, deve usar seu patrimônio em prol desse objetivo. Falar em função social da propriedade pública, dessa forma, parece redundante (Di Pietro, 2014).

Rocha (2005) faz o mesmo questionamento, porém não indagando o pleonismo levantado por Di Pietro, mas questionando a obrigação desse cumprimento a partir do texto constitucional:

Os bens públicos estariam submetidos a uma função social? Ao lado da função inerente em razão do fim público a que se destinam, presente, sobretudo, nos bens de uso comum e nos bens de uso especial, cabe indagar se os bens de uso comum, de uso especial e os bens dominicais estariam obrigados, em razão de interpretação do texto constitucional, a atender a função social inerente aos bens que integram o domínio privado. Em outras palavras, os bens públicos devem observar também o conjunto de normas que derivam da compreensão da função social da propriedade, como o respeito às normas urbanísticas e ambientais; as normas relativas à função social das cidades; a predominância da posse? (Rocha, 2005, p.121)

Iniciemos com Maria Sylvia Zanella Di Pietro e sua abordagem na obra “Uso Privativo de Bem Público por Particular”. Ao resgatar o conceito da função social da propriedade, inspirado na doutrina social da igreja e que representa uma reação contra a concepção individualista do direito da propriedade privada, vendo a propriedade não apenas como um direito individual, mas também com uma função – a de servir de instrumento para o alcance do bem comum, a autora explica que a doutrina fora desenvolvida com relação à propriedade privada, objetivando-se acrescer o aspecto social ao individual e evidencia que na propriedade pública o aspecto social prevalece só pelo fato de tratar de bens de domínio das pessoas jurídicas de direito público.

Di Pietro (2014) afirma que no direito brasileiro a Constituição de 1988 adota, expressamente, o princípio da função social da propriedade privada e acolhe, embora com menos clareza, o princípio da função social da propriedade pública, para ela inserido implicitamente em alguns dispositivos constitucionais que tratam a política urbana.

O objetivo da política urbana – voltada para a função social da cidade – está praticamente resumido no artigo 2º, I, do Estatuto da Cidade, quando repete, no *caput*, a norma do artigo 182, determinando que “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 direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futura gerações”. Os demais incisos do artigo 2º são meros instrumentos para consecução desse objetivo fundamental.

Desse modo, enquanto o princípio da função social da propriedade privada impõe um dever ao proprietário (e, de certo modo, exige a atuação do poder público para garantir o cumprimento do princípio), o princípio da função social da cidade impõe um dever ao poder público e cria para os cidadãos direito de natureza coletiva, no sentido de exigir a observância da norma constitucional (Di Pietro, 2014, p. 245).

Ao responder à questão, Rocha (2005) colabora com Di Pietro, admitindo acreditar que a função social da propriedade se trata de um princípio constitucional que incide sobre toda e qualquer relação jurídica de domínio, seja pública ou privada. O autor também reconhece ter havido maior desenvolvimento dos efeitos do princípio da função social da propriedade privada no texto constitucional, e o justifica pelo fato de o domínio público, desde a sua existência, estar voltado ao cumprimento de fins sociais, marcado pelo propósito de permitir à coletividade o gozo de certas utilidades.

## FUNÇÃO SOCIAL DOS BENS DE USO COMUM DO POVO E DE USO ESPECIAL

As terras privadas se legitimam por meio de um contrato e estão detalhadamente tratadas nas legislações. As públicas, por sua vez, são as sobras das privadas, são as que ainda não alcançaram o status de privadas, mas que poderão alcançar um dia, como no caso das devolutas, ou são ainda aquelas necessárias ao uso de todos (Souza, 2021).

Antes de adquirir personalidade jurídica, o Estado era apenas administrador dos bens necessários à coletividade. A partir do momento que passou a ser considerado pessoa, obteve a capacidade de ser proprietário, e os bens por ele adquiridos, tornaram-se alienáveis tal qual um privado. Dentre esses bens, porém, existem os bens públicos de uso de toda a população, denominados pelo Código Civil Brasileiro de “bens de uso comum do povo”, que devem cumprir uma missão, uma vocação, ou uma afetação pública, como ruas, estradas e praças, e existem também os que devem cumprir funções estatais, como as repartições públicas, escolas, hospitais e quartéis, denominados pelo Código de “bens de uso especial” (Souza, 2021).

Di Pietro (2014) defende que os bens públicos, justamente pela função social que desempenham, devem ser disciplinados de forma a permitir proporcionar o máximo de benefícios à coletividade e chama a atenção para a existência de bens que comportam mais de uma forma de utilização, relacionando o uso comum do povo com usos privativos exercidos para diferentes finalidades. É o caso, por exemplo, da utilização de ruas, praias ou praças para a realização de feiras livres, exposições de arte, ou realização de comércio de flores e frutas. Trata-se de usos privados, pois são exercidos por particulares em seu próprio interesse, mas que proporcionam alguma utilidade para os cidadãos sem prejudicar o uso comum desses bens, conclui:

Cabe ao poder público disciplinar, por lei, a forma como o uso dos bens públicos pode ser ampliado ou restringido, bem como conciliar as múltiplas formas de uso, compatibilizando-as com o fim principal a que o bem está afetado. O interesse público constitui a baliza que orienta suas decisões; outorgará e extinguirá, discricionariamente, os usos privativos, bem como imprimir-lhes-á maior ou menor precariedade, à medida que atendam ao interesse da coletividade (Di Pietro, 2014, p. 249).

“O uso dos bens de uso especial pelos entes públicos e seus agentes é direto e imediato, não dependendo de autorização. O uso dos bens de uso especial pelos usuários dos serviços públicos instalados nesses bens depende de ato de admissão” (Rocha, 2005, p. 139). A função social desses bens decorre, como regra, da obediência ao fim a que estão destinados, estando os bens de uso especial sujeitos ao cumprimento da função social da propriedade assim como os bens de uso comum do povo (Rocha, 2005).

Da mesma forma, os bens de uso especial também permitem uso privativo por particulares para fins de interesse público, como por exemplo, a instalação de restaurantes, livrarias, postos bancários, ou atividades semelhantes, desde que, assim como nos bens de uso comum do povo, essas utilizações não conflitem com a destinação principal do bem, que é a de servir ao uso da Administração Pública (Di Pietro, 2014).

“No uso de bens públicos por particulares, a discricionariedade é justificável porque existe um interesse privado a ser analisado em confronto com o interesse público predominante; trata-se de aplicação do princípio de que o interesse público predomina sobre o interesse particular” (Di Pietro, 2014, p.251). O princípio da função social da propriedade pública, logo, autoriza ou exige que a Administração amplie as possibilidades de uso de um bem público, enquanto o princípio da supremacia do interesse público justifica a discricionariedade nos atos de outorga e extinção desses usos (Di Pietro, 2014).

## FUNÇÃO SOCIAL DOS BENS DOMINICAIS

“Os bens dominicais são bens não afetados a um destino comum ou especial. Eles configuram objeto de um direito real de propriedade, como os bens de propriedade dos particulares. O que os diferencia dos bens de propriedade particular é apenas o titular, que no caso dos bens dominicais é o Poder Público” (Rocha, 2005, p. 152).

Esses bens compõem o patrimônio público disponível. São bens, conforme o Regulamento Geral de Contabilidade Pública, “dos quais se possa efetuar venda, permuta ou cessão, ou com os quais se possam fazer operações financeiras em virtude de disposições legais especiais de autorização”. Di Pietro (2014) explica que, apesar da tendência de se dizer que o poder público age em relação aos bens dominicais da mesma forma que o particular age em relação à propriedade privada, esses bens estão subordinados às normas de direito público que suprimem parcialmente o direito privado, como é o caso das normas que impedem a penhora, a usucapião, ou exigem licitações na celebração de contratos que envolvam os imóveis de domínio público.

A autora ressalta ainda que não se pode mais atribuir aos bens dominicais uma função puramente patrimonial ou financeira. “Essa função permanece e pode até constituir importante



fonte de recursos para o erário público. No entanto, não há dúvida de que aos bens dominicais pode e deve ser dada finalidade pública, seja para aplicação do princípio da função social da propriedade, seja para observância do princípio da função social da cidade” (Di Pietro, 2014, p.253).

Retomando à pergunta inicial desse tópico, é possível afirmar que o conceito da função social é sim compatível com a propriedade pública. Esta, apesar da já definida atribuição pública que lhe é própria, pode ter seus fins ampliados para melhor atender ao interesse público, sobretudo aos objetivos constitucionais voltados ao pleno cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade, garantindo o bem-estar de seus habitantes.

No Brasil, como já tratado anteriormente neste capítulo, essa “ampliação de fins” teve ápice com a aprovação do Estatuto da Cidade, que trouxe ao arcabouço jurídico brasileiro diversas possibilidades para a viabilização do cumprimento das funções sociais e ambientais da cidade e propriedade estabelecidas pela Constituição Federal de 1988, mas também com o início de um governo progressista, liderado por Luís Inácio Lula da Silva, que assumiu a mudança do paradigma “terra pública é terra de ninguém” para “terras da União, um tesouro que pertence a todo brasileiro”.

## 4. PRODUÇÃO DO ESPAÇO EM TERRAS PÚBLICAS DE FORTALEZA

Terra do Sol, capital do Ceará.  
Fortaleza, cidade cultural  
De lindas histórias para nos fascinar  
Preferida pelos poetas,  
No arrebol do lindo pôr do sol...

Lugar de bonita arquitetura  
Mar de águas verde-azuladas,  
Mescla modernidade e natureza,  
Oferecendo-nos os melhores encantos  
E uma culinária, que é uma beleza...

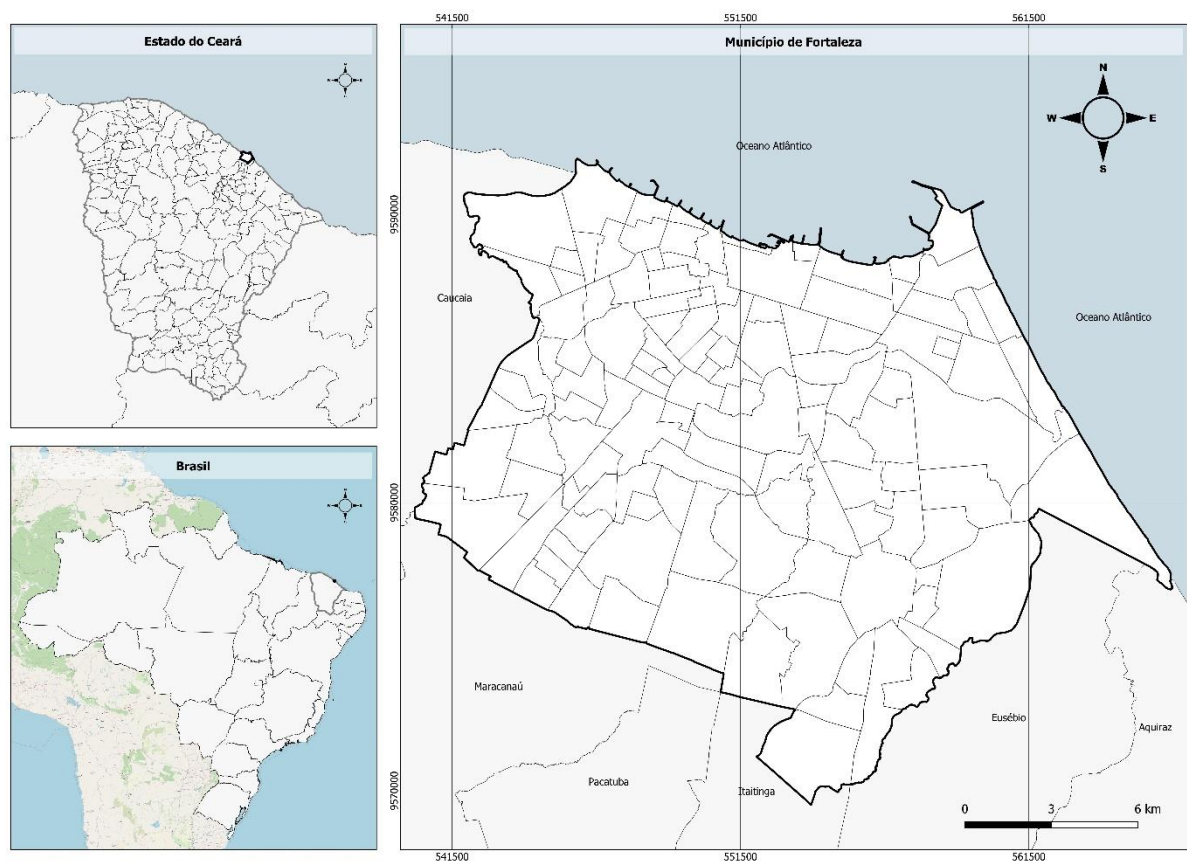
A criatividade e o talento do cearense,  
Encanta as pessoas do mundo inteiro.  
Originalidade no artesanato e na arte popular,  
Faz desse povo o mais criativo,  
De uma nação que aprendeu a se virar...

Terra de José de Alencar e do cantor Fagner,  
Entre tantos talentos em todas as áreas  
Não há um lugar que não se encontra,  
Um cearense ao povo entretendo  
Fortaleza, Ceará... Tem tudo para nos alegrar!  
(Djalma CMF)

#### 4.1 As terras da União em Fortaleza

Fortaleza é a capital do estado do Ceará, situado na região Nordeste do país. Cidade litorânea, banhada pelo oceano Atlântico, possui 34 quilômetros de litoral, que tem como limites as fozes dos rios Ceará, ao norte, e Pacoti, ao sul. Fundada em 13 de abril de 1726, compreende uma área territorial de 312.353km<sup>2</sup>, ocupada por 2.703.391 cidadãos, conforme estimativa para o ano de 2021 realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Mapa 01. Localização da cidade de Fortaleza



Fonte: Desenvolvido pela autora.

A “terra do sol”, assim popularmente conhecida devido, principalmente, a sua temperatura média anual de 26°, desfruta de um litoral composto por quinze praias com significativa importância para a cidade. Além do valor histórico, como é o caso da praia da Barra do Ceará, onde foi construída a primeira fortificação da história do município, a costa fortalezense é também famosa por seu grande potencial turístico.

A avenida Beira Mar, que se estende ao longo dos bairros Meireles e Mucuripe, é um dos principais cartões-postais da cidade. Além da concentração de edifícios, hotéis e restaurantes que atraem grande fluxo de pessoas, a avenida também dispõe de um extenso calçadão diariamente frequentado por turistas e fortalezenses praticantes de atividades físicas ou apenas admiradores da

paisagem. É também na avenida Beira-Mar que está localizada uma tradicional feira de artesanato, a “Feirinha da Beira-Mar”, existente desde 1980 atraindo diversos visitantes ao local.

Imagem 04. Vista aérea da Av. Beira mar



Fonte: Hoteis.com. Disponível em: < <https://www.hoteis.com/go/brasil/br-melhores-coisas-para-fazer-fortaleza>>. Acesso em 09/09/2022.

À leste, a Praia do Futuro é outro ponto famoso da orla da cidade. Ocupada por uma robusta estrutura turística de barracas de praia com restaurantes e até mesmo pequenos parques aquáticos, a região é considerada uma das praias mais movimentadas do Brasil, proporcionando, além de lazer à turistas e residentes, geração de empregos e movimentação na economia local.

Imagem 05. Vista aérea da Praia do Futuro



Fonte: Jomal do Comércio do Ceará. Disponível em: < <https://jcce.com.br/praias-do-futuro-se-consolidam-como-um-dos-principais-destinos-para-investimento-em-moradia-por-temporada-em-fortaleza/>>. Acesso em 09/09/2022.

O litoral de Fortaleza compreende 15 do total de 121 bairros instituídos pelo Decreto nº 14.498, de 18 de setembro de 2019. São bairros que, apesar da característica de ser banhado pelo oceano Atlântico em comum, possuem diferentes histórias, ocupações e singularidades que, por sua vez, despertam diferentes interesses.

Praia de Iracema, Meireles e Mucuripe têm grande potencial turístico ao atrair pessoas para passeios no calçadão que acompanha a orla ou à bares, restaurantes e hotéis do entorno. São áreas nobres de Fortaleza, com potencial infraestrutura que reflete no valor do metro quadrado da área e, por consequência, no padrão de ocupação do espaço. Meireles, por exemplo, é o bairro com metro quadrado mais alto da cidade (R\$8.854,00/m<sup>2</sup>)<sup>33</sup>.

Barra do Ceará, Cristo Redentor, Pirambu, Jacarecanga, Moura Brasil e Centro, por outro lado, constituem bairros de predomínio residencial e de comércio e serviço locais. Apesar de sua encantadora vista, a orla não é cartão-postal e tampouco atrai investimentos à região, com exceção do Centro Fashion Fortaleza, empreendimento varejista no campo da moda, e do tradicional Marina Park Hotel.

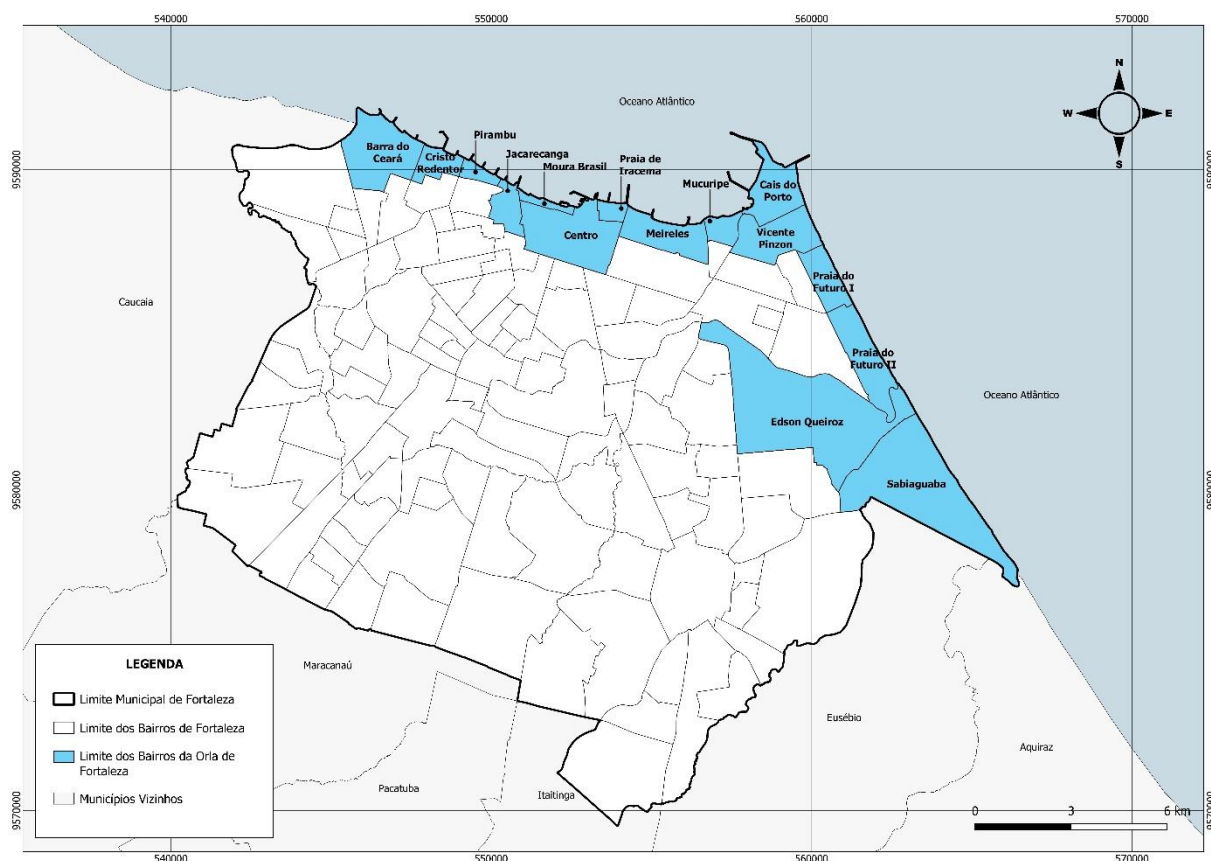
O bairro Cais do Porto comporta o terminal Marítimo de Fortaleza e sedes de indústrias, caracterizando áreas industriais, além das residenciais constituídas por comunidades expressivas

<sup>33</sup> Dado extraído do Índice fipe/zap+, disponível em: [https://fipezap.zapimoveis.com.br/wp-content/uploads/2022/03/FIPEZAPVenda\\_202203.pdf](https://fipezap.zapimoveis.com.br/wp-content/uploads/2022/03/FIPEZAPVenda_202203.pdf). Acesso em 16/09/2022.

como a do Titanzinho, de forte representatividade na região. Vicente Pinzon e Praias do Futuro I e II, se assemelham com a composição dos bairros situados à oeste do município, essencialmente residenciais e de comércio e serviço locais. É nesses dois últimos que se localiza a orla da Praia do Futuro, que atrai não turistas, mas também fortalezenses, aquecendo a economia da região.

Edson Queiroz e Sabiaguaba são regiões de menores densidades. Isso se dá pelo fato desses bairros serem contemplados por importantes recursos naturais, como as Dunas da Sabiaguaba e o Rio Cocó, com potencial valor e preservação ambiental.

Mapa 02. Bairros da faixa litorânea fortalezense



Fonte: Desenvolvido pela autora.

Marcada por sua diversidade de usos e ocupações, a faixa litorânea fortalezense abrange bairros com diferentes vocações e classes sociais como já brevemente apresentado. Diferença essa também evidenciada pelo os Índices de Desenvolvimento Humano - IDH estabelecidos para esses bairros pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico – SDE<sup>34</sup> a partir de levantamento realizado pelo IBGE em 2010.

<sup>34</sup> Desenvolvimento Humano, por bairro, em Fortaleza, SDE 2014.

Com índices que variam entre muito baixo e muito alto, os bairros que compõem a orla de Fortaleza possuem, em sua maioria, IDH entre 0 e 0,499, integrando a pior categoria (muito baixo), conforme estudo realizado pela SDE.

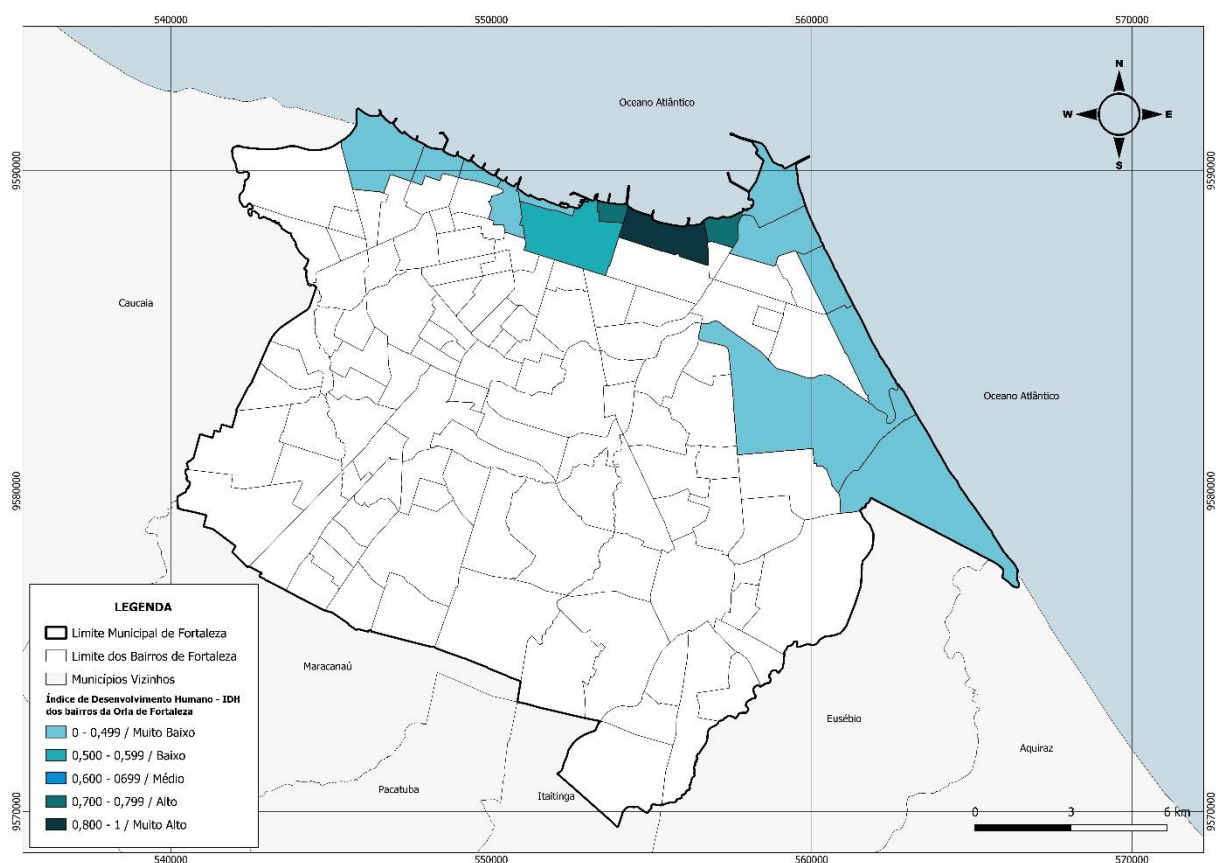
Apenas quatro, de um total de quinze bairros, Centro, Praia de Iracema, Mucuripe e Meireles, detêm IDH acima de 0,499. O Centro, com pouca diferença com relação aos outros onze, no que tange à ocupação e uso do solo, mais se assemelha aos bairros de IDH muito baixo. Somente Praia de Iracema, Mucuripe e Meireles apresentam IDH entre alto e muito alto, conforme observa-se na tabela e no mapa abaixo.

Quadro 03. IDH dos bairros do litoral fortalezense

Índice de Desenvolvimento Humano - IDH (por bairros do litoral fortalezense)	
BAIRRO	IDH
BARRA DO CEARÁ	0.2157
CRISTO REDENTOR	0.2538
PIRAMBU	0.2298
JACARECANGA	0.4482
MOURA BRASIL	0.2847
CENTRO	0.5567
PRAIA DE IRACEMA	0.7201
MEIRELES	0.9531
MUCURIBE	0.7931
CAIS DO PORTO	0.2236
VICENTE PINZON	0.3315
PRAIA DO FUTURO I	0.2914
PRAIA DO FUTURO II	0.1679
EDSON QUEIROZ	0.3503
SABIAGUABA	0.2673
LEGENDA: 0 – 0,499/ Muito baixo    0,600 – 0,699/ Médio    0,800 – 1/ Muito Alto 0,500 – 0,599/ Baixo    0,700 – 0,799/ Alto	

Fonte: Desenvolvido pela autora e fundamentado nos dados do Fortaleza em mapas.

Mapa 03. IDH dos bairros do litoral fortalezense



Fonte: Desenvolvido pela autora

O espaço urbano reflete essa realidade. São 34 quilômetros compostos por edificações residenciais, institucionais, de comércio e de serviços, além de áreas livres que variam em tipologias sociais, padrões de uso e regularidade quanto à legislação. Heterogeneidade também existente na densidade demográfica entre esses bairros, que alternam entre 31.349 e 209 habitantes por km<sup>2</sup>.



Quadro 04. Densidade demográfica por bairro do litoral

Densidade demográfica (hab/km <sup>2</sup> ) (por bairros do litoral fortalezense)	
BAIRRO	DENSIDADE DEMOGRÁFICA
BARRA DO CEARÁ	16.913,36
CRISTO REDENTOR	22.470,14
PIRAMBU	31.349,21
JACARECANGA	11.246,24
MOURA BRASIL	8.879,72
CENTRO	5.832,41
PRAIA DE IRACEMA	5.861,42
MEIRELES	13.944,95
MUCURIBE	15.783,01
CAIS DO PORTO	8.186,54
VICENTE PINZON	14.523,93
PRAIA DO FUTURO I	3.825,74
PRAIA DO FUTURO II	3.776,69
EDSON QUEIROZ	1.603,84
SABIAGUABA	209,36
LEGENDA: 0 – 0,499/ Muito baixo    0,600 – 0,699/ Médio    0,800 – 1/ Muito Alto 0,500 – 0,599/ Baixo    0,700 – 0,799/ Alto	

Fonte: Desenvolvido pela autora e fundamentado nos dados do Fortaleza em bairros.

Imagem 06. Orla do bairro Pirambu



Fonte: Diário do Nordeste. Disponível em: <<https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/metro/pirambu-conheca-a-historia-da-maior-favela-de-fortaleza-1.3155457>>. Acesso em 09/09/2022.

Imagem 07. Orla do bairro Meireles



Fonte: Dicas do nosso Brasil. Disponível em: < <https://dicasdonosso brasil.com.br/fortaleza/melhores-praias-em-fortaleza/>>. Acesso em 09/09/2022.

O exame dos dados apresentados nos faz refletir sobre como os interesses, na sua maioria por parte do mercado imobiliário, influenciam na definição do uso e ocupação do solo, resultando em distintas configurações espaciais de espaço urbano, inclusive nas terras de domínio público.

Essa diferença entre áreas, portanto, acaba por ocasionar a ocupação de forma precária de locais impróprios ao assentamento humano (sujeitos a riscos naturais ou para fins de preservação ambiental, como margens de recursos hídricos ou dunas) pela população de baixa renda, devido à indisponibilidade de terras financeiramente acessíveis. O que nos faz questionar: não deveriam essas terras, por serem patrimônio de todos, atenderem ao interesse público?

## O PATRIMÔNIO DA UNIÃO NO LITORAL FORTALEZENSE

As terras de patrimônio da União compõem o território fortalezense assim como as terras de domínio do Estado, do Município e de domínio privado. São imóveis pertencentes às três categorias de bens públicos classificados pelo Código Civil.

A Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União - SPU administra os imóveis federais por meio de dois sistemas gerenciais de imóveis da União denominados Sistema

Integrado de Administração Patrimonial – SIAPA<sup>35</sup> e Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União – SPIUnet<sup>36</sup>.

De acordo com os dados cadastrados em ambos os sistemas, extraídos do portal da SPU com última atualização realizada em junho de 2022, Fortaleza hoje contém 4.754 imóveis do tipo dominicais e 238 imóveis de uso especial em seu território, distribuídos em 60 bairros da cidade, somando, portanto, 4.992<sup>37</sup> imóveis no total.

A diferença do número de imóveis entre as categorias é exorbitante, o que atesta que a maioria dos imóveis pertencentes ao patrimônio da União são do tipo dominicais, ausentes de afetação e passíveis de qualquer uso, desde que compatíveis com o interesse público primário<sup>38</sup>. São bens pertencentes ao patrimônio de um Estado democrático, republicano, criado e sustentado pelo povo e, por isso, deverão sempre ser geridos objetivando produzir utilidades públicas e contribuir com a materialização de interesses primários, conforme já tratado em capítulo anterior.

Discrepância equivalente pode ser observada na distribuição dos imóveis de domínio da União por bairros. O predomínio de bens da União em bairros litorâneos é notório: os três primeiros bairros com maior número de imóveis compreendem uma parcela superior a 60% do total de imóveis cadastrados.

---

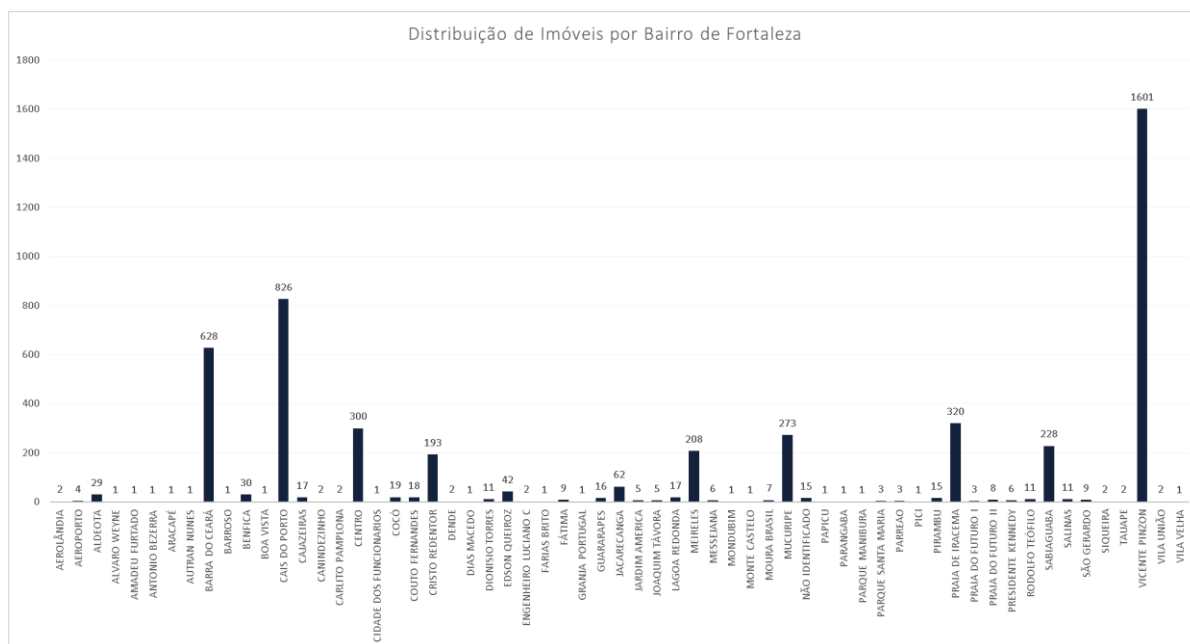
<sup>35</sup> O Sistema Integrado de Administração Patrimonial é o sistema que comporta os dados cadastrais dos imóveis da União classificados como dominicais quanto à sua destinação no âmbito da SPU. São usuários desse sistema apenas os servidores da SPU, podendo a sociedade em geral acessar os dados atualizados desse cadastro na sessão de **dados abertos** do portal da SPU. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/Transformacao%20Digital/siapa>. Acesso em 09/09/2022.

<sup>36</sup> O SPIUnet é o sistema que comporta os dados cadastrais dos imóveis da União classificados como de uso especial quanto à sua destinação no âmbito da SPU. Usam esse sistema os servidores da SPU e os servidores dos setores de patrimônio imobiliário dos órgãos que compõem a administração pública federal direta e indireta. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/Transformacao%20Digital/spiunet>. Acesso em 09/09/2022.

<sup>37</sup> Importante ressaltar que o total de 4.992 imóveis corresponde ao total de terrenos, após filtragem e retirada dos imóveis pertencentes ao mesmo terreno, mas que são contabilizados de forma fracionada pela SPU para cobrança de taxas, como é o caso de apartamentos, ou prédios comerciais, por exemplo. Sem a filtragem a União contabiliza 763 imóveis de uso especial e 12.709 imóveis dominicais.

<sup>38</sup> Refere-se ao verdadeiro interesse a que se destina a Administração Pública, alcançando o interesse da coletividade e possuindo supremacia sobre o particular, diferente do interesse público secundário, que visa o interesse patrimonial do Estado. Disponível em: < [99](https://lfg.jusbrasil.com.br/noticias/2064148/o-que-se-entende-sobre-interesse-publico-primario-e-secundario-no-direito-administrativo-fernanda-carolina-silva-de-oliveira#:~:text=O%20interesse%20p%C3%BAblico%20prim%C3%A1rio%20C3%A9,o%20interesse%20patrimonial%20do%20Estado.> . Acesso em 09/09/2022.</a></p></div><div data-bbox=)

Gráfico 01. Distribuição dos imóveis da União por bairro



Fonte: Desenvolvido pela autora e fundamentado nos dados da SPU.

Tendo em vista o extenso universo de bens pertencentes à União, e considerando ainda a caracterização das três tipologias de bens públicos estabelecidas pelo Código Civil, optou-se neste trabalho o estudo e análise dos imóveis do tipo dominicais, considerando serem esses os bens com maior diversidade de usos, conforme permite o próprio Código.

Para a investigação foi necessária, primeiramente, a identificação dos imóveis pertencentes à União em Fortaleza. Esse reconhecimento foi realizado através da análise e manuseio de dados provenientes dos cadastros dos sistemas SIAPA e SPIUnet, disponibilizados no formato de planilha Excel, na sessão de dados abertos do portal da Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União<sup>39</sup>.

O tratamento dos dados teve início com a seleção do patrimônio da União localizado no município de Fortaleza. Após, realizou-se a compatibilização dos bairros existentes na planilha com os bairros oficiais definidos pelo Decreto nº 14.498/2019. Isso porque foi identificado que a planilha da SPU dispunha de grande quantidade de bairros inexistentes de forma oficial. Na compatibilização foram utilizados dois recursos para a localização correta do imóvel: busca do bairro, através do site dos correios, a partir do Código de Endereçamento Postal – CEP, e pesquisa pelo endereço do imóvel por meio da ferramenta *Google Earth*, nessa ordem.

A busca pelo CEP era mais simples e por isso foi a primeira solução adotada. No entanto, nem todos os endereços constantes no cadastro possuíam CEP, por isso, uma segunda alternativa

<sup>39</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/transparencia/dados-abertos>

foi empregada. Ainda assim, devido à existência de endereços incompletos, alguns imóveis não puderam ser localizados, sendo então excluídos do processo de espacialização.

O terceiro passo foi a eliminação de imóveis duplicados. Por se tratarem de dados extraídos dos sistemas de cadastro e gestão financeira de imóveis utilizados por terceiros, importa à SPU não só o registro de informações referentes ao terreno, mas também aos imóveis incidentes nesse mesmo terreno, como apartamentos de um edifício, por exemplo. Não sendo essa estratificação relevante para a realização da análise do trabalho, todos os imóveis referentes à apartamentos, lojas e equivalentes foram eliminados.

A última etapa realizada foi a localização dos imóveis da União. Essa se deu por meio da técnica de Geocodificação que consiste, substancialmente, na transformação das informações relativas aos endereços dos imóveis em coordenadas geográficas. Através da ferramenta do *Google Earth*, foi possível transformar uma planilha com uma extensa quantidade de endereços, quase 5 mil imóveis, em coordenadas geográficas.

Ressalta-se, no entanto, que, devido à ausência de informações em seus endereços, não foi possível localizar parcela desses imóveis. A existência de endereços incompletos como rua sem denominação oficial, ou rua sem numeração específica, impossibilitou a localização de 398 do total de 4.492<sup>40</sup> imóveis constantes na relação da SPU.

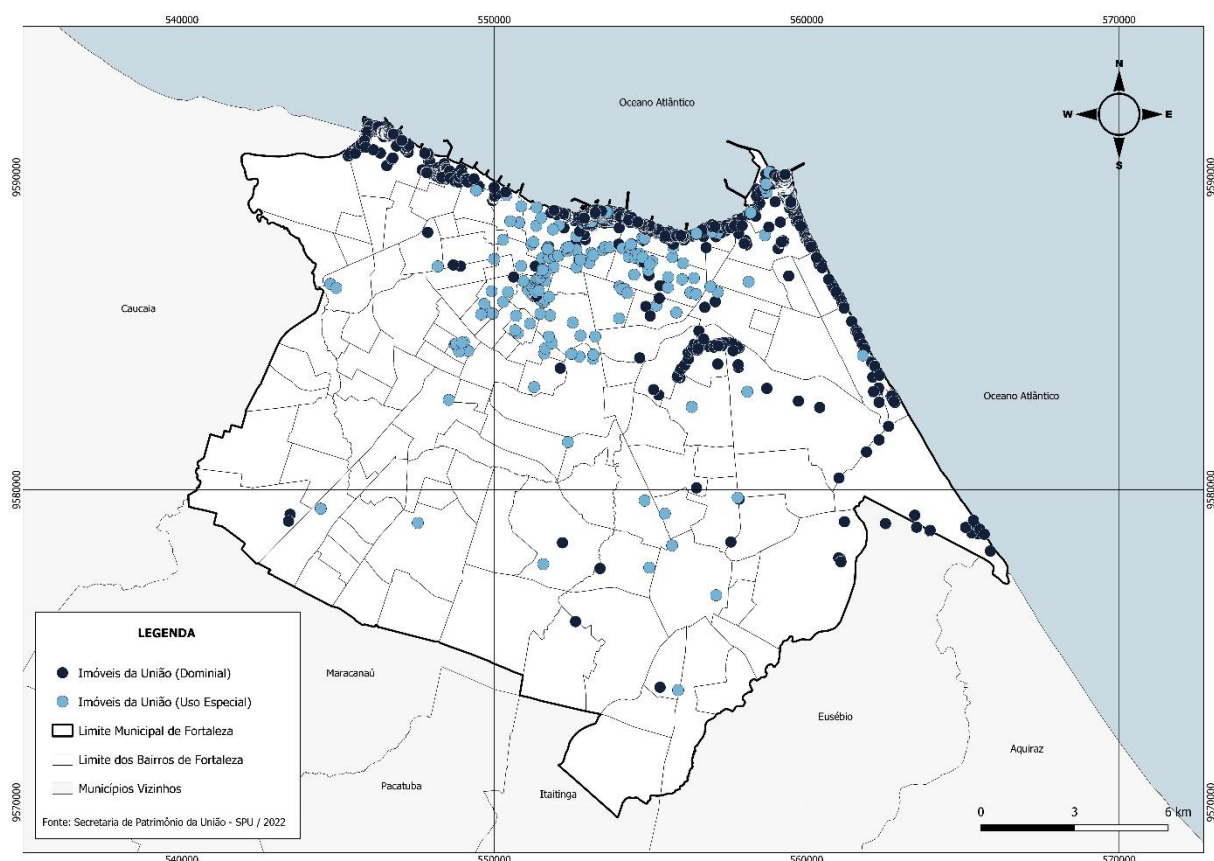
A partir da espacialização dos imóveis pôde-se observar que, apesar de localizados por toda a extensão do município, esses concentram-se em bairros pertencentes às áreas litorâneas e seus entornos. Além disso, no georreferenciamento dos imóveis categorizados por tipos de bens, se de uso especial ou dominicais, a disparidade já atestada na proporção dos números (4.754 x 238) ficou ainda mais evidente.

Além da desigualdade com relação ao número de bens, é perceptível também a diferença na espacialização das duas categorias no espaço da cidade. Os bens de uso especial, apesar de presentes na faixa litorânea, têm sua maior concentração no interior do município, ao contrário dos dominicais que, mesmo presentes em toda a extensão do município, predominam no litoral.

---

<sup>40</sup> É importante frisar que essa quantidade se refere ao total de imóveis após as etapas de tratamento de dados explanadas.

Mapa 04. Distribuição dos imóveis da União por categoria



Fonte: Desenvolvido pela autora e fundamentado nos dados da SPU.

Os dados disponibilizados pela SPU são pertinentes à gestão e controle desse patrimônio. Informações essencialmente cadastrais tais como Número do Registro Imobiliário Patrimonial – RIP e ID de utilização foram desconsideradas para a análise, acreditando-se que não contribuiriam na obtenção de resultado pertinente ao tema de pesquisa.

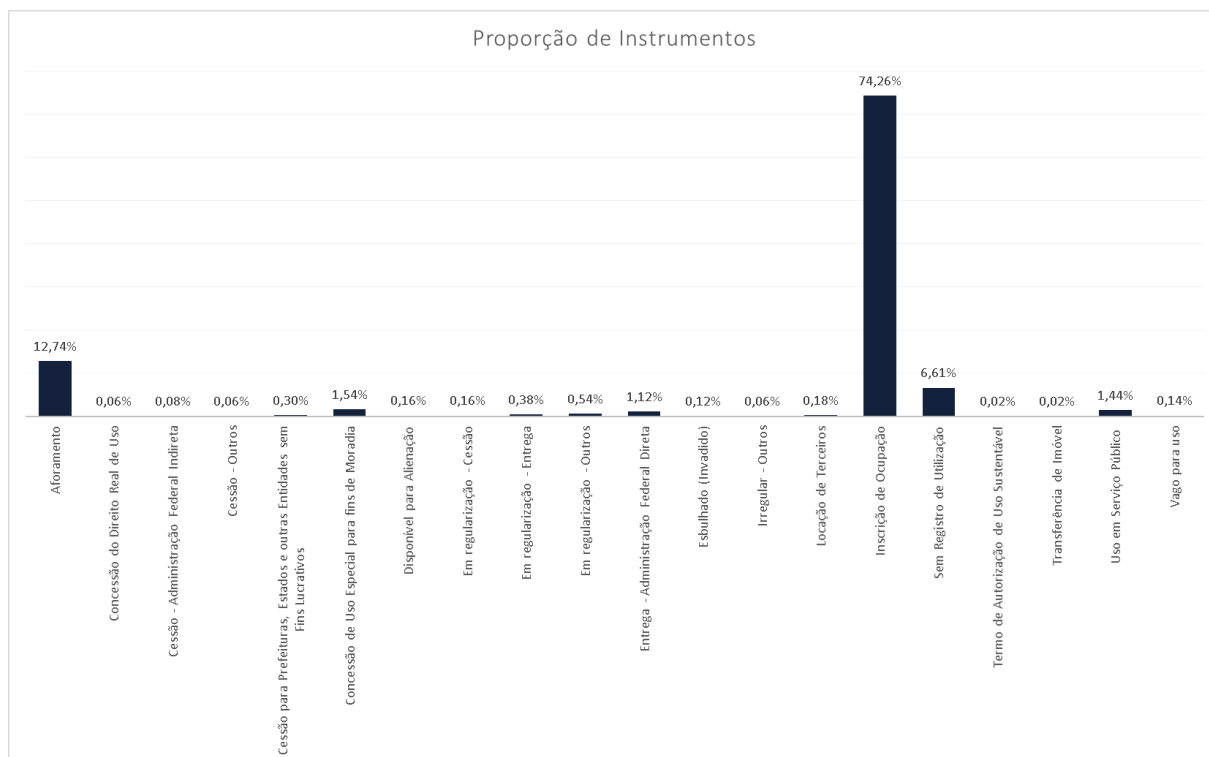
As informações consideradas para a análise foram: instrumentos de destinação, data de cadastramento, tipo de imóvel (se dominical ou uso especial) e endereço, buscando-se uma maior compreensão quanto ao regime de utilização desses imóveis, disposição territorial e controle temporal do período de cadastro junto à SPU, no intuito de investigar quais são os interesses que recaem sobre a utilização das terras da União e, principalmente, as orientações do Estado na gestão desses bens.

O gráfico elaborado demonstra a relação dos instrumentos utilizados pela Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União tanto nos imóveis de Uso Especial, como nos Dominicais. Mais uma vez, os resultados obtidos comprovam discrepâncias, não só entre os instrumentos, mas também entre as categorias dos bens. A significativa ocorrência de instrumentos voltados para a destinação de bens essencialmente dominicais, como é o caso da Inscrição de

Ocupação e Aforamento, em detrimento dos demais atesta a expressividade dos bens dominicais em relação ao universo do patrimônio da União.

Outro fator que chama a atenção é o surgimento de categorias que não se enquadram como instrumentos tais como “esbulhado (invadido)”, “irregular” e “sem registro”, comprovando que existe, e é de conhecimento da SPU, a ocupação de bens sem uma destinação oficial.

Gráfico 02. Proporção entre os instrumentos de destinação dos imóveis da União



Fonte: Desenvolvido pela autora e fundamentado nos dados da SPU

Ao se considerar apenas os bens do tipo dominicais é possível perceber uma diminuição nas opções de regimes de utilização<sup>41</sup> aplicados. Dos 17 instrumentos levantados no capítulo anterior, apenas 5 estão sendo empregues: Aforamento, Inscrição de Ocupação, Concessão do Direito Real de Uso, Concessão de Uso Especial para fins de Moradia e Termo de Autorização de Uso Sustentável- TAUS.

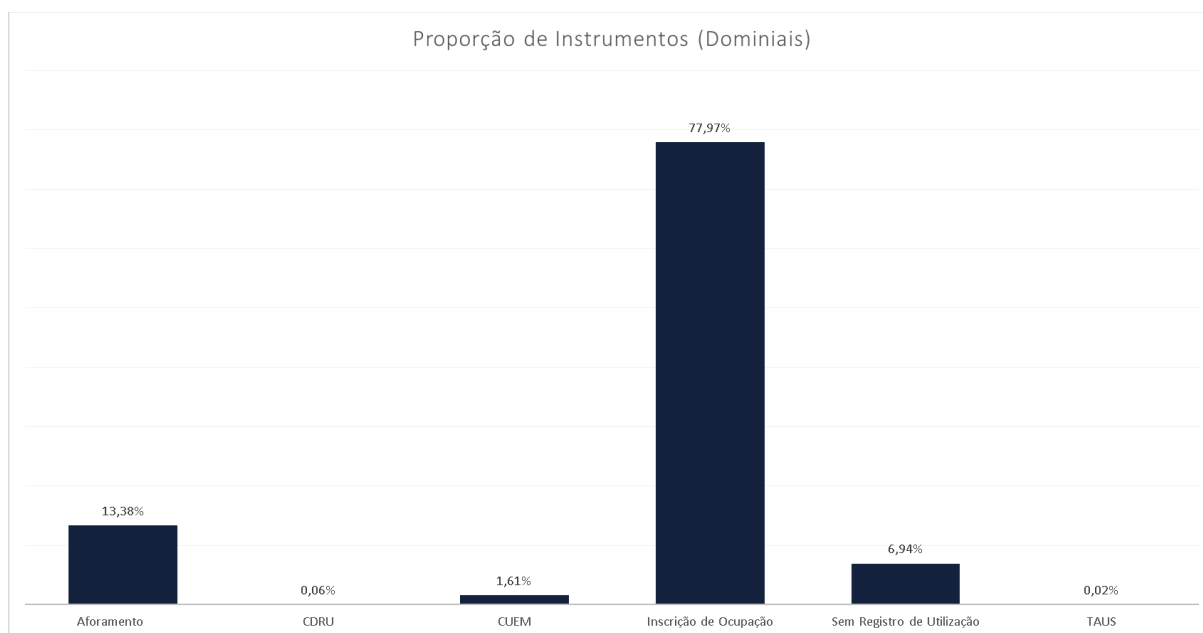
O instrumento Inscrição de Ocupação detém quase 78% dos bens, seguido do Aforamento com aproximadamente 13%. Ou seja, apenas dois instrumentos representam 91% do total de imóveis cadastrados. Fora isso, dos 9% restantes, quase 7% correspondem a imóveis sem registro de utilização, ou seja, encontram-se irregulares para com a União.

De imediato, o que se pode perceber é que a SPU, apesar da variedade de instrumentos de destinação disponíveis para aplicação, efetivamente só está utilizando os de fins essencialmente

<sup>41</sup> Regime de utilização é a nomenclatura empregada para os instrumentos de destinação pela SPU, conforme planilha disponibilizada pelo portal.

arrecadatórios, fazendo do emprego dos demais irrisório em relação ao universo total do patrimônio da União.

Gráfico 03. Proporção entre os instrumentos de destinação dos imóveis da União nos bens dominicais



Fonte: Desenvolvido pela autora e fundamentado nos dados da SPU.

E aqui vale uma reflexão. A Inscrição de Ocupação é um instrumento administrativo, precário e resolúvel que tem como única condicionante para a sua efetivação o efetivo aproveitamento do terreno pelo ocupante. A inscrição do ocupante no Siapa, seja por ofício ou por requerimento<sup>42</sup>, já gera a obrigação do pagamento anual da taxa de ocupação como contrapartida pelo uso do imóvel público pelo particular.

A ocupação nada mais é que o reconhecimento, pela administração, de uma situação de fato, compreendida como a manutenção precária e tolerada, pela União, da posse de área pública, aproximando-se dessa maneira, das posses dos tempos coloniais: “As posses eram ilegais porque violavam o estipulado de que a terra só podia ser adquirida através de uma concessão real. Contudo, costumavam ser reconhecidas como legítimas se fossem ativamente cultivadas por longo tempo com uma produção contínua e evidente” (Moreira, 2018, p.133).

Devido às suas características formais como ato administrativo, precário e resolúvel, que não prescinde de ato licitatório, estando o ato da inscrição do ocupante no cadastro da SPU condicionada apenas ao reconhecimento pela administração de uma situação de fato, a relação contratual para esse instrumento não se torna necessária, não cabendo, assim, ao ocupante quaisquer direitos sobre o terreno que utiliza (Moreira, 2018).

<sup>42</sup> De acordo com Moreira (2018), essa inscrição pode ser realizada por ofício, quando por iniciativa da SPU ao identificar posses irregulares nos imóveis da União, ou a pedido do posseiro que ocupa essas terras sem o consentimento do Estado.



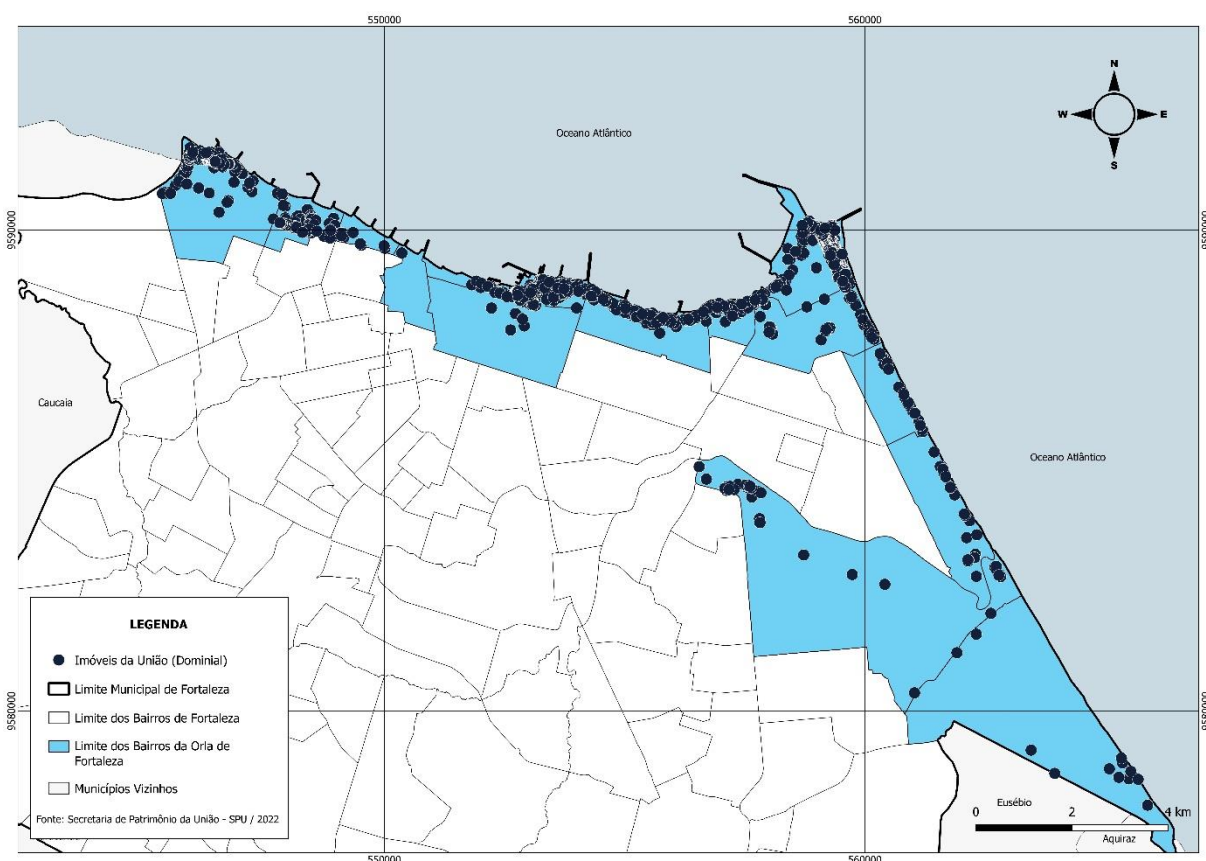
Ser de caráter precário e resolúvel também faz da Inscrição de Ocupação competência das superintendências regionais que, apesar da orientação por parte do órgão gestor de não utilizar este instrumento, e de priorizar o uso de outros que viabilizem a garantia de direitos, esse ato continuou sendo aplicado de forma ampla e indiscriminada, conforme explica Moreira (2018):

Ocorre que, justamente por se tratar de um instrumento precário e resolúvel, o ato de inscrever o ocupante nos cadastros da SPU sempre foi de competência administrativa das superintendências. E, apesar das orientações dadas pelo órgão central sobre a não utilização deste instrumento precário (especialmente após a Lei Federal nº 11.481, de 2007, quando foram ampliadas as possibilidades de regularizar situações inadequadas sobre o uso de bens da União, a partir da incorporação da perspectiva da garantia de direitos ao marco legal da gestão patrimonial), esse ato continuou sendo amplamente e indiscriminadamente utilizado como instrumento de destinação (Moreira, 2018, p.134).

Moreira (2018) afirma ainda que apesar de o trâmite desse instrumento encontrar-se completamente incorporado à máquina administrativa, o seu cumprimento efetivo nem sempre ocorre. Isso porque, em despeito do que preveem os dispositivos normativos, que o regulam no sentido de prevenirem a especulação imobiliária das terras da União por particulares, bem como a formação de latifúndios a partir dessas terras, o que acontece na prática é a política do “pediu, levou”, na qual muitas vezes não são observadas as condições reais nem a vocação da área solicitada através de análises e vistoria técnica por parte da SPU.

Aplicando-se um segundo recorte, considerando que o primeiro foi a escolha dos imóveis do tipo dominicais, decidiu-se pelo estudo dos bens dominicais da União localizados nos bairros do litoral de Fortaleza. A escolha baseia-se na grande extensão e influência desta área sobre o território da cidade, sendo alvo de interesses e disputas, além da sua diversidade de ocupações.

Mapa 05. Distribuição dos imóveis do tipo dominicais na orla de Fortaleza



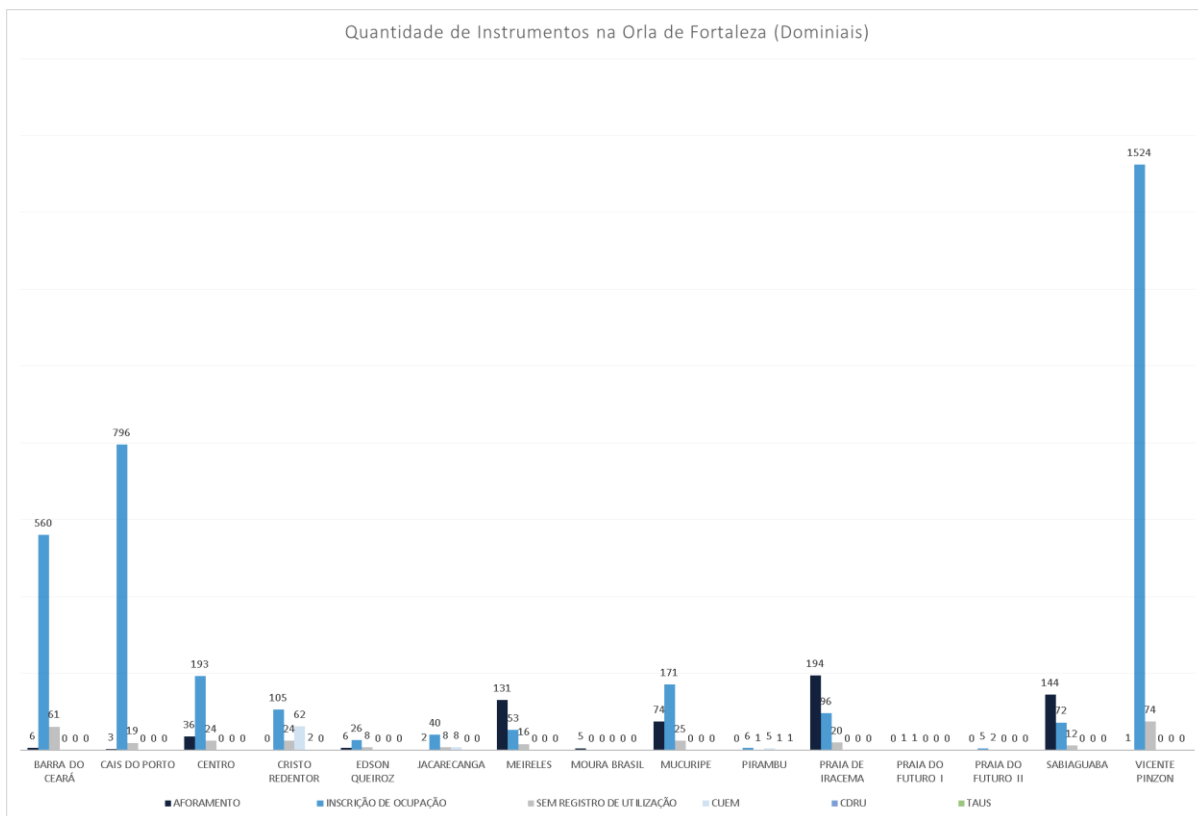
Fonte: Desenvolvido pela autora e fundamentado nos dados da SPU

Assim como na completude do município, a aplicação dos instrumentos de destinação nos 4.714 imóveis localizados no litoral, também tem seu instrumento “preferido”. Novamente a Inscrição de Ocupação lidera o ranking de instrumento mais adotado, sendo o “primeiro lugar” em quase todos os bairros, com exceção apenas de Meireles, Praia de Iracema e Sabiaguaba, nos quais o Aforamento se faz mais efetivo.

Relação compreensiva para os dois primeiros bairros, tendo em vista que o instrumento de Aforamento tem custo maior, sendo, portanto, mais acessível em áreas onde a população possui maior potencial econômico.

Chama a atenção a escassez de instrumentos aplicados nos bairros Pirambu, Praia do Futuro I, Praia do Futuro II e Moura Brasil, altamente adensados e habitados por população de baixa renda. Não seria pertinente a regularização fundiária nessas áreas? Por que administração pública federal se faz ausente na gestão dos imóveis desses bairros?

Gráfico 04. Proporção entre os instrumentos de destinação dos imóveis da União nos bens dominicais por bairro

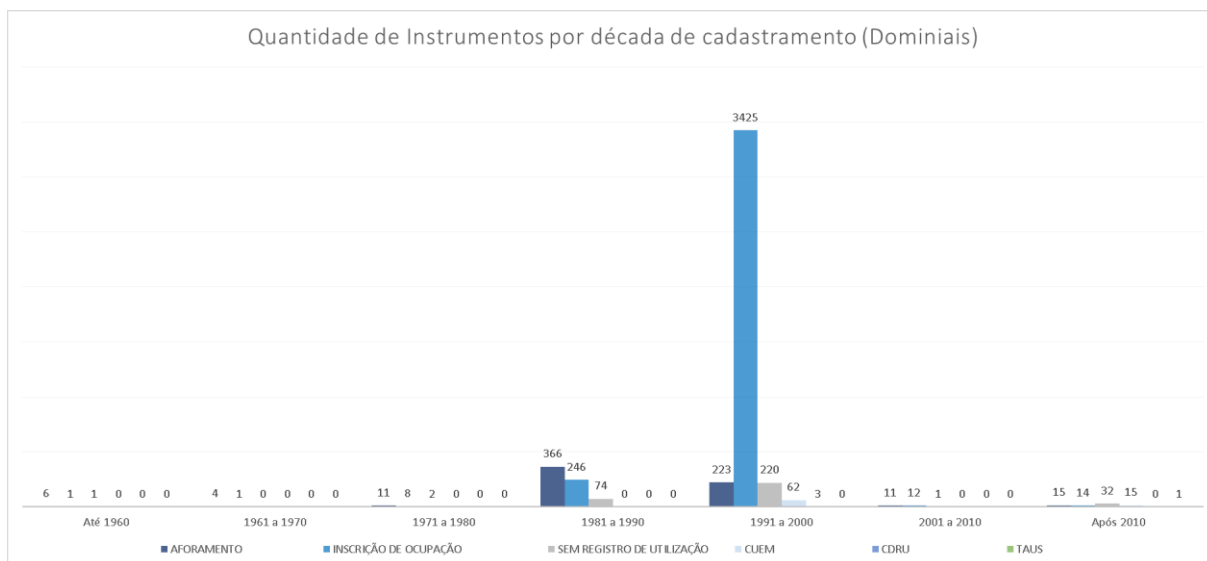


Fonte: Desenvolvido pela autora e fundamentado nos dados da SPU.

O gráfico 04 comprova a falta de interesse da Secretaria de Governança e Patrimônio da União e de sua Superintendência regional, não só na regularização das terras da União, tendo em vista o baixo número de instrumentos em regiões extremamente ocupadas, como também na efetivação de uma regularização pautada nos princípios das funções sociais da cidade e propriedade, considerando a grande incidência de instrumentos principalmente arrecadatórios.

As datas de cadastramento do regime de utilização desses imóveis junto à SPU também foram analisadas. A partir desse levantamento, foi possível observar como se deu a implantação desses instrumentos ao longo dos anos, comparando os períodos de maior incidência entre eles.

Gráfico 05. Implantação dos instrumentos de destinação dos bens imóveis da União ao longo dos anos



Fonte: Desenvolvido pela autora e fundamentado nos dados da SPU.

Evidenciou-se, por exemplo que até o início da década de 80 a aplicação dos instrumentos era irrisória. Somente a partir de 1981 é que o emprego dos regimes Inscrição de Ocupação e Aforamento passaram a ter maior expressividade. A década de 90 foi o período de maior implantação. Apesar do significativo destaque da Inscrição de Ocupação, é importante ressaltar que foi nesse período que a CUEM também teve sua maior, e quase única, efetivação.

Outrossim, o que se observa é que a partir dos anos 2000, período aqui já comentado de grande importância na gestão do patrimônio da União, não só pela promulgação do Estatuto da Cidade e dos instrumentos por ele trazidos, mas também pelo início de um governo progressista que incentivou uma destinação pautada no cumprimento da função socioambiental da propriedade, a implementação dos instrumentos de destinação retrocedeu e estancou sem expressiva representatividade.

Fato no mínimo curioso diante do contexto histórico da época. O que se supõe é que, apesar de todas as possibilidades provenientes do marco legal estabelecido desde então, a SPU é omissa na concretização desses princípios de gestão, ou o cadastro dos sistemas gerenciais de imóveis da União encontra-se demasiadamente defasado e discordante da realidade.

## 4.2 A produção do espaço e o planejamento urbano nas terras públicas de Fortaleza

Como já mencionado e atestado no decorrer deste trabalho, os imóveis públicos são peças integrantes do espaço urbano, assim como o Estado, proprietário destas terras, é agente produtor desse espaço. A partir da análise dos dados disponibilizados pela Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União, no tocante à gestão de suas terras, e do estudo do arcabouço jurídico instituído na orientação quanto ao uso e aproveitamento desse patrimônio, buscou-se aqui avaliar como, e se, os administradores desses bens representam o interesse público da sociedade.

No desenvolvimento teórico ficou evidenciado quão múltipla é a atuação do Estado na produção do espaço urbano. Sua atuação tem se mostrado complexa e variável ao longo do tempo e do espaço, consequência de sua constituição em uma arena na qual diferentes interesses e conflitos se enfrentam. A partir do estudo, ficou constatado também que esse ator não se efetiva e nem se processa de modo neutro, estando sua ação sempre balizada pelos conflitos e interesses dos diferentes membros da sociedade de classes, bem como de suas alianças, tendendo ao privilégio dos interesses do segmento da classe dominante que, a cada momento, está no poder.

Como proprietário do patrimônio público, o Estado tem essa função ainda ampliada. É dele a responsabilidade na destinação desses imóveis, sejam os bens de uso comum do povo, de uso especial ou dominicais. Esse encargo, no entanto, deverá se pautar no compromisso com o coletivo, tendo em vista a compreensão de que a terra pública é terra de todos.

No âmbito do planejamento, é possível identificar atualmente no Brasil a presença de duas vertentes apontadas por Marcelo Lopes de Souza: a Mercadófila e a Social-reformista. Assim como na produção do espaço, as terras públicas também são palcos para as relações e ações advindas de cada uma dessas vertentes.

A diminuição, ou até mesmo isenção, da presença do Estado na gestão de suas terras, preferindo a adoção de soluções do tipo arrecadatórias, por serem mais práticas talvez, em detrimento do emprego de soluções voltadas ao atendimento do interesse público que buscam o cumprimento da função social da propriedade, é um exemplo de medidas baseadas na perspectiva mercadófila.

Ainda quanto aos fins destinados a essas terras, o Estado, a partir das ações da Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União de manter e promover a implementação de instrumentos de destinação essencialmente arrecadatórios, desconsiderando o marco legal e sua “carta de instrumentos” disponível, exclui a população de baixa renda da possibilidade de

regularização dessas terras, mantendo-as vulneráveis à perda do direito de ocupação e uso destas, exaltando cada vez mais os interesses do capital.

Concepção presente também na atitude de aprovar leis que incentivam a utilização/exploração dos bens públicos pelo mercado imobiliário, como por exemplo a recém-publicada lei nº 14.011 de 2020, propiciando o interesse privado ao invés do público na destinação e uso do patrimônio da União.

Em contrário, a vertente social-reformista se faz presente por meio da publicação de leis que criaram instrumentos de destinação fundamentados no cumprimento das funções sociais da cidade e propriedade, trazidas pelo Estatuto da Cidade, como é o caso da Concessão de Uso Especial para fins de Moradia - CUEM e o Termo de Autorização de Uso Sustentável – TAUS.

Além disso, conforme já demonstrado por Reschke (2010), a conduta implementada pelo governo de Luís Inácio Lula da Silva, que orientou a mudança na forma como a, na época, Secretaria do Patrimônio da União deveria gerir o patrimônio federal, anteriormente pautada exclusivamente na lógica de auferir lucro por meio de seu patrimônio, passando, a partir de então, a priorizar o interesse público e social dessas áreas, representam os ideais dessa perspectiva.

#### 4.3 A função social da propriedade no patrimônio da União em Fortaleza

Como já abordado nos capítulos sobre a função social da propriedade da terra e sobre o patrimônio da União, os princípios das funções sociais da cidade e propriedade surgiram de forma efetiva no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988 e da definição do capítulo da Política Urbana. Foi comprovado também no estudo teórico que os arcabouços jurídicos municipal e federal possuem conteúdo suficiente para orientar proprietários e entes reguladores quanto ao cumprimento da função social da propriedade, seja pública ou privada.

Do mesmo modo, ficou compreendido que o princípio da função social da propriedade se trata de um princípio constitucional que incide sobre qualquer relação jurídica de domínio, seja ela pública ou privada.

Os bens de uso comum do povo, assim como os de uso especial, têm sua função social atendida quando desempenham o fim a que estão destinados, todavia, os autores aqui estudados, acrescentaram ainda que esses bens devem ser disciplinados de forma a permitir proporcionar o máximo de benefícios à coletividade, podendo, alguns bens, terem sua função social ampliada, com mais de uma forma de utilização, como é o caso por exemplo, do uso das praças para a realização de feiras.

Para as terras de domínio da União, é possível afirmar que o rol de instrumentos de destinação hoje disponíveis para aplicação nesses imóveis, tais como Cessão, Autorização e Permissão de Uso, viabiliza, cada um à sua maneira, essas demais formas de utilização.

Os bens dominicais, por não serem afetados a um destino comum ou especial, caracterizam-se como objeto de um direito real de propriedade, assim como propriedades particulares. Porém, apesar de comporem o patrimônio “disponível”, sendo possível sua venda, permuta ou cessão, esses bens estão subordinados às normas de direito público que suprimem parcialmente o direito privado.

Além disso, não se pode atribuir aos bens dominicais uma função puramente patrimonial ou financeira. Essa função pode até ser mantida e constituir uma importante fonte de recursos para os cofres públicos, mas a finalidade pública desses bens deve ser dada, em obediência ao atendimento do princípio da função social da propriedade.

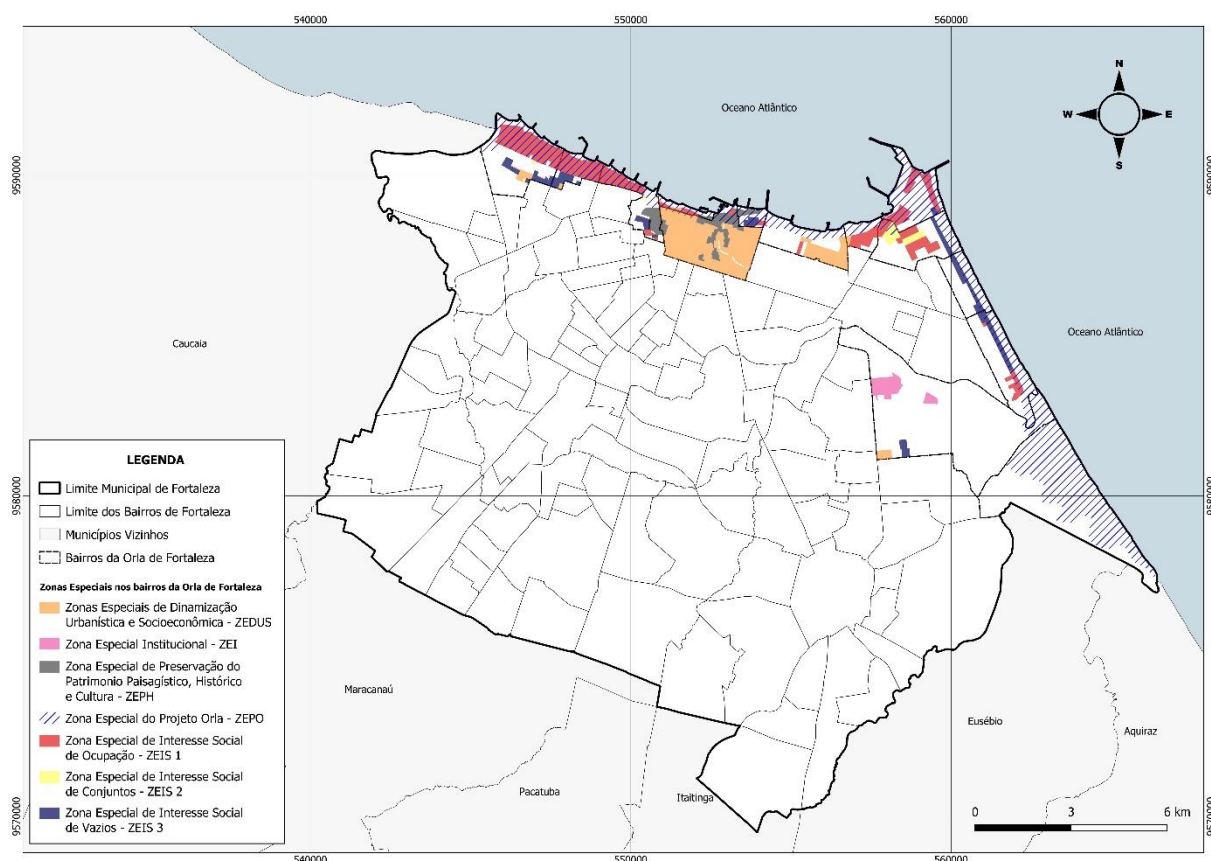
O estudo teórico também apontou que o marco legal que rege o patrimônio federal ressalta a predominância de instrumentos com fins arrecadatários até a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001. Apenas a partir daí é que se vê o interesse do Governo Federal em destinar o uso de seus bens pautado na função social da propriedade, coincidindo com o que já fora dito anteriormente em relação a mudança, a partir do mandato de Luís Inácio Lula da Silva em 2003, na forma como a Secretaria de Patrimônio da União da época geria esses imóveis.

Com efeito, podemos afirmar que a Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União - SPU, apesar do pouco conhecimento sobre a verdadeira dimensão e caracterização dos bens imóveis que são de sua responsabilidade, tem consciência e controle de fração deste universo.

A SPU desfruta ainda de diversas possibilidades para realizar a destinação dos bens da União em consonância com o que estabelece o princípio da função social da propriedade. No entanto, o que ficou comprovado a partir da análise dos dados da gestão patrimonial referente aos imóveis dominicais localizados no litoral de Fortaleza, é que falta, por parte desta Secretaria, e de suas Superintendências, o compromisso na efetiva implantação e monitoramento desses instrumentos, principalmente no que tange à regularização fundiária de imóveis da orla.

Onze, dos quinze bairros do litoral fortalezense, possuem IDH muito baixo, com incidências de assentamentos precários, onde diversas famílias vivem sem moradia digna e sem oferta adequada de equipamentos e serviços públicos de qualidade. Também são onze o número de bairros que, conforme o Plano Diretor Participativo de Fortaleza, têm suas áreas contempladas por Zonas Especiais de Interesse Social. Além das ZEIS, também incidem no litoral fortalezense as Zona Especial do Projeto Orla – ZEPO e Zona Especial de Preservação do Patrimônio, Paisagístico, Histórico, Cultural e Arqueológico – ZEPH.

Mapa 06. Zonas Especiais incidentes na orla de Fortaleza



Fonte: Desenvolvido pela autora e fundamentado no PDPFor.

Zonas Especiais, de acordo com o PDPFor, compreendem áreas do território que exigem tratamento especial na definição dos parâmetros reguladores de usos e ocupação do solo, e que se sobrepõem ao zoneamento existente. Ainda conforme o Plano Diretor Municipal, as Zonas Especiais de Interesse Social assim se enquadram:

**Art. 123** - As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são porções do território, de propriedade pública ou privada, destinadas prioritariamente à promoção da regularização urbanística e fundiária dos assentamentos habitacionais de baixa renda existentes e consolidados e ao desenvolvimento de programas habitacionais de interesse social e de mercado popular nas áreas não edificadas, não utilizadas ou subutilizadas, estando sujeitas a critérios especiais de edificação, parcelamento, uso e ocupação do solo.

Dessa forma, o Plano Diretor Participativo de Fortaleza não só reconhece as vocações de diferentes áreas da orla do município, como também estabelece um zoneamento especial, que se sobrepõe às demais zonas, voltado para fins diversos (regularização fundiária, preservação ambiental ou histórica, por exemplo), mas sempre pautado no cumprimento das funções socioambientais da cidade e da propriedade urbana.

A despeito de toda regulamentação, nos âmbitos municipal e federal, vigente, o que se vê em Fortaleza hoje é o retrato de um desenvolvimento excludente, marcado pela desigualdade



socioespacial, onde 271.539 famílias vivem sem moradia digna, sem infraestrutura domiciliar adequada, e sem a apropriada oferta de equipamentos e serviços públicos de qualidade<sup>43</sup>.

O litoral não foge à essa regra. A partir de dados extraídos do portal “Fortaleza em Bairros” elaborou-se um quadro comparativo com as informações sobre a disponibilidade de serviços urbanos nos bairros em estudo, constatando-se uma clara desigualdade na distribuição desses serviços na área.

Quadro 05. Distribuição de serviços por bairros da orla de Fortaleza

BAIRRO	EQUIPAMENTOS DE SAÚDE	EQUIPAMENTOS DE EDUCAÇÃO	EQUIPAMENTOS DE PROTEÇÃO SOCIAL	EQUIPAMENTOS DE ESPORTE, CULTURA E LAZER
BARRA DO CEARÁ	4	16	2	1
CRISTO REDENTOR	2	9	ZERO	ZERO
PIRAMBU	2	ZERO	ZERO	ZERO
JACARECANGA	2	3	1	2
MOURA BRASIL	1	2	ZERO	ZERO
CENTRO	4	3	3	31
PRAIA DE IRACEMA	ZERO	2	ZERO	5
MEIRELES	ZERO	2	ZERO	4
MUCURIBE	1	2	2	ZERO
CAIS DO PORTO	1	7	1	ZERO
VICENTE PINZON	3	10	1	ZERO
PRAIA DO FUTURO I	1	5	ZERO	ZERO
PRAIA DO FUTURO II	1	2	1	ZERO
EDSON QUEIROZ	2	5	1	3
SABIAGUABA	ZERO	1	ZERO	ZERO

Fonte: Desenvolvido pela autora e fundamentado nos dados do Fortaleza em Bairros.

Chama atenção o fato do bairro Pirambu, com maior índice de adensamento, contar apenas com uma oferta mínima de serviço de saúde. Moura Brasil também possui realidade semelhante. Outra importante evidência é a que nove, do total de bairros, não possuem quaisquer opções de equipamentos de esporte, cultura e lazer aos seus residentes. Mas o que justifica a falta de serviço público em um território repleto de imóveis públicos os quais têm como principal função o atendimento ao interesse coletivo? Antagônico, não?

Por constituírem PATRIMÔNIO DE TODOS, os imóveis públicos têm significativa importância em possíveis iniciativas de requalificação urbano-ambiental dos imóveis da orla, que,

<sup>43</sup> Dados extraídos do portal virtual da Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional – HABITAFOR. Disponível em: <https://habitacao.fortaleza.ce.gov.br/inicio/habitafor-fortaleza.html>. Acesso em: 19/09/2022

através do uso adequado, poderiam parcialmente suprir os déficits dos equipamentos institucionais e de habitação dessa área.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O espaço urbano, conforme Correa (1989), corresponde a um espaço fragmentado e articulado, reflexo da sociedade, mas também condicionante social, repleto de símbolos e campos de lutas. Fragmentado, pois o espaço de uma grande cidade capitalista se constitui, em um primeiro momento, no conjunto de diferentes usos da terra justapostos entre si. Articulado, pois suas partes mantêm relações espaciais, em diferentes escalas, de natureza social que as une, tendo como matriz a sociedade e seus processos.

É reflexo da sociedade pois é a expressão espacial dos processos sociais que se realizam no presente e que se realizaram no passado. Por fim, é condicionante social ao considerarmos o papel que as formas espaciais fixadas pelo homem desempenham na reprodução das condições e das relações de produção.

O espaço é, portanto, condição, meio e produto da reprodução social. Um produto resultante da história da humanidade, que se reproduz ao longo do tempo, em cada momento da história, e em função das estratégias e virtualidades contidas de cada sociedade (Carlos, 2017).

Para Corrêa (2017), os agentes produtores do espaço urbano são os proprietários dos meios de produção, os proprietários fundiários, os promotores imobiliários, o Estado e os grupos sociais excluídos, que, a partir de suas ações, produz um espaço impregnado de materialidades, como campos cultivados, represas e centros urbanos, mas também pleno de significados, como aqueles associados a estética, status, etnicidade e sacralidade.

O Estado capitalista desempenha múltiplos papéis em relação à produção do espaço. Sua atuação tem sido complexa e variável, refletindo a dinâmica da sociedade. No entanto, essa complexa e variada série de possibilidades de ação do Estado não se efetiva e nem se processa de modo neutro. Sua ação é marcada pelos conflitos de interesses dos diferentes membros da sociedade de classes, bem como das suas alianças, tendendo a privilegiar os interesses daquele segmento, ou segmentos, pertencente à classe dominante, que, a cada momento, está no poder (Côrrea, 1989).

Limonad (2015) define planejamento como uma ação multi e transescalar que ultrapassa a escala local, assimilando a cidade como uma escala de reflexão, de ação e de intervenção desse planejamento. Essa intervenção não se fará apenas por meio de um plano ou um projeto, mas também pela definição de tendências, relações e de interações socioespaciais inter ou transescalares.

Souza (2020) analisa e sintetiza as principais correntes de planejamento urbano, com a identificação de suas principais características, similaridades e contradições, nos fazendo entender que o planejamento urbano não é estático, mas sim um campo amplo composto por diversos modelos e teorias, que podem se mesclar, ou não, ao longo dos anos, conforme as necessidades de cada sociedade. Além disso, a história do planejamento contou, e conta, com a influência de diversos atores, sendo uns mais dominantes, enquanto outros nem tanto.

A dinâmica socioeconômica mundial, interpretada sob a ótica da globalização, em curso desde a década de 1970, ocasionou o surgimento de novas práticas de planejamento, redefinindo os papéis desempenhados pelo Estado, setor privado e sociedade civil na condução da gestão urbana.

Desde então, o contexto Neoliberal enfraquece o poder do Estado e de suas ações de planejamento, que passa a exercer funções, essencialmente, em prol dos interesses do capital. Em resposta, o planejamento social-reformista desponta como forma de contestação da população à erosão do estado de bem-estar social nas sociedades democráticas liberais, e de busca da recuperação de seus direitos. Souza (2020) define e explica tais tendências nas correntes de planejamento de perspectivas mercadófilas e social-reformista, respectivamente.

Na primeira o que se argumenta é que a gestão urbana tem se distanciado do planejamento urbano tradicional na condução da dinâmica urbana, em favor dos arranjos de atores e interesses que constituem a governança local. Desse modo, a forma de planejar assume mais flexibilidade e dinâmica, voltando-se para a produção de resultados imediatos.

A segunda é fruto da luta por uma maior democratização das cidades, na qual se ambicionava a diminuição das desigualdades presentes no espaço urbano brasileiro, e provocou relevantes avanços na construção de um aparato institucional na defesa pelo Direito à cidade. Como marco histórico da inclusão dessa temática nas políticas públicas brasileiras, têm-se a inserção dos artigos 182 e 183 na Constituição Federal promulgada em 1988 e a regulamentação, em 2001, da Lei Federal nº 10.257/2001, denominada de Estatuto da Cidade.

A ideia de apropriação individual, exclusiva e absoluta de uma gleba de terra é uma construção humana localizada e recente, e remonta os ideais de Locke por volta do século XVI. Ao defender a acumulação de bens excedentes, desde que não corruptíveis ou deterioráveis, e a troca de bens corruptíveis por não corruptíveis, o filósofo justifica a acumulação capitalista, reconhecendo que a propriedade pode ser legítima e ilimitada quando transformada em capital, em ouro, em prata, ou em dinheiro. Desse modo, os ideais de Locke foram então sendo incorporados às Constituições Nacionais, e o direito foi sendo construído fundamentado na propriedade privada capaz de ser patrimoniada, como um bem que pode ser usado, desfrutado com absoluta disponibilidade do proprietário, além de acumulável indefinidamente (Souza Filho, 2021).

Os pensamentos dos teóricos europeus que originaram a propriedade privada capitalista, e seus reflexos na realidade das sociedades à época também chegaram ao Brasil. Como colônia lusitana, os ideais portugueses foram profundamente influentes na formação do direito e sociedade brasileiros. Nas terras da Colônia, as sesmarias tinham o sentido de ocupação e conquista, e desprezavam as ocupações pré-existentes. As terras eram concedidas para que o beneficiário viesse ao Brasil, ocupasse-as em nome da Coroa, e produzisse em larga escala bens de exportação, mesmo que fosse preciso perseguir, escravizar ou matar os povos indígenas.

O temor de Portugal era que as terras ficassem livres para ocupação. Assim, desterrados, estrangeiros e aventureiros poderiam ocupar o espaço, e dar outro destino a ele, competindo com o mercantilismo através da produção de alimentos que barateariam a vida e encareceriam a mão de obra, pois os mesmos priorizariam o cultivo da própria terra ao recebimento de salários miseráveis por lavrar terra alheia.

Desta forma, o sistema sesmarial acabou tornando-se fonte de criação de latifúndios. Se no início as sesmarias eram tidas como instrumento de conquista externa, como meio para Portugal assegurar o território, uma vez estabelecido o poder português, esse instrumento

transformou-se em ferramenta de conquista interna, com concessões que equivaliam unicamente à distribuição de terras entre as elites, como exercício e manutenção do poder latifundiário (Souza Filho, 2021). Nessa época, outra forma de apropriação territorial existente desde o início da colonização, a posse pura e simples da terra, também recebeu impulso, em razão, principalmente, de sua característica desordenada e espontânea que fugia do controle das autoridades (Silva, 2008).

Em 1850, porém, a promulgação da Lei de Terras marcou um corte fundamental na forma de apropriação da terra no Brasil, e gerou grandes consequências para o desenvolvimento das cidades, repercutidas ainda nos dias de hoje. Por estabelecer a compra devidamente registrada como única forma legal de posse da terra, a lei de 1850 proveu duas implicações imediatas: a absolutização da propriedade, quando o reconhecimento do direito de acesso se desvinculou da condição efetiva de ocupação, e sua monetarização, passando a terra a adquirir integralmente o status de mercadoria (Rolnik, 2007).

Desde a instituição do sistema de sesmarias, até o ano de 1850, durante a concessão de terras devolutas, sempre houve no Brasil uma política que impedisse o direito à terra pelos pobres, camponeses, quilombolas e indígenas. Promulgado em 1964, o Estatuto da Terra surgiu como promessa de mudança, mas ficou apenas nisso. Primeiro instrumento jurídico brasileiro a tratar o conceito da função social da propriedade, a Lei nº 4,504/1964, apesar da modernização dos termos, e da humanização dos contratos, que tornou ilegais velhas práticas semifeudais e escravistas, ainda manteve intacta a ideologia da supremacia da propriedade privada em relação a qualquer benefício social (Souza Filho, 2021).

A ideia de uma reforma urbana no Brasil surgiu nos anos 60. Em um encontro que reuniu políticos, técnicos e intelectuais para discussão, especialmente, da questão da habitação, a escassez de moradia, apesar de muito importante, naquele momento não repercutiu da mesma forma que a mobilização que tomava o Brasil rural no clamor por uma reforma agrária (Souza, 2020).

Somente em meados da década de 80, com a perspectiva de uma nova Constituição Federal, foi que o campo da reforma urbana se reestabeleceu. A questão da moradia já não monopolizava mais as atenções do movimento e novas perspectivas foram acrescentadas, ficando o lema do movimento mais diversificado, em concordância com as mutações pelas quais o Brasil havia passado, muito mais urbanizado e complexo (Souza, 2020).

Diante da oportunidade concedida pelo Congresso Nacional para que a sociedade civil apresentasse propostas legislativas denominadas de “emendas populares”, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, já composto por uma série de entidades, elaborou a emenda popular da Reforma Urbana que contemplava recomendações que previam uma maior democratização das

idades. Após longa tramitação, a emenda resultou na publicação dos artigos 182 e 183 da Constituição promulgada em 1988 (Souza, 2020).

Após quase treze anos de elaboração, o Estatuto da Cidade, lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, foi aprovado pelo Congresso Nacional, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana, através da determinação, essencialmente, da implementação de novos instrumentos viabilizadores do desenvolvimento urbano e do pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade e da cidade.

O Estatuto da Cidade consiste em lei inovadora que abre oportunidades para o desenvolvimento de uma política urbana com a aplicação de instrumentos de reforma urbana voltados a promover a inclusão social e territorial nas cidades brasileiras, considerando seus aspectos urbanos, sociais e políticos (Saule Jr, 2001).

A publicação dos artigos 182 e 183 na Constituição Federal de 1988, obrigou as gestões de municípios com população maior que vinte mil habitantes a desenvolver seus Planos Diretores Municipais, instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, conforme estabelece a própria Constituição. O Plano Diretor Participativo de Fortaleza, fundamentado no que dispõe o Estatuto da Cidade, reconhece o cumprimento das funções socioambientais da cidade e da propriedade como princípios da Política Urbana que “regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (Estatuto da Cidade, 2001, p. 17).

A lei é clara e estabelece diretrizes a serem atendidas na observância do cumprimento das funções sociais, tais como a promoção da justiça social, o direito à cidade, a proteção e valorização do patrimônio cultural, a preservação e conservação do meio ambiente e a promoção do desenvolvimento sustentável, apoiadas, especialmente, no atendimento do interesse coletivo e na democratização do acesso ao solo urbano por todos os cidadãos.

Essa breve retrospectiva teórica nos permite compreender que a situação fundiária hoje no Brasil decorre de um processo histórico que remonta os tempos coloniais e que vem se intensificando ao longo dos anos. Já na implementação do sistema sesmial, foram excluídos do acesso à terra indígenas, escravos e pequenos agricultores que não tinham relações com a Coroa. Com a ascensão do sistema capitalista, o acesso à terra tornou-se ainda mais difícil àqueles que dela só queriam desfrutar do seu valor de uso, e prioritário àqueles que a tratavam como fonte de renda, fosse através dos seus frutos, ou como mercadoria, evidenciando-se seu valor de troca.

O estudo evidenciou ainda que o Estado, no atual contexto de produção do espaço capitalista, via de regra, atua apenas como ente regulador, agindo muitas vezes em prol do capital. Nas terras de domínio público, no entanto, esse papel pode, e deveria ser ampliado. Como

proprietário desses bens, o Estado abre a possibilidade de efetivação de um desenvolvimento urbano mais transformador, pelo qual se pode garantir a destinação desses imóveis ao interesse coletivo, já que, nessa situação, os interesses do privado não estariam em cena.

Espera-se, portanto, que a produção do espaço que está sob o domínio do poder público seja um importante instrumento para a efetivação de um planejamento democrático, reformista e insurgente, a partir, essencialmente, da ocupação de suas terras, mas não é isso que o levantamento empírico comprova.

A coletânea das legislações que regeram e ainda regem os imóveis de domínio da União evidenciam uma evolução do marco regulatório desde a primeira lei sancionada em 1946. Nessa época, a maior preocupação dos administradores desses bens era a identificação e demarcação dessas terras para fins arrecadatórios, por meio de instrumentos onerosos, em vez da efetiva utilização desses imóveis. E assim se manteve até a publicação da Constituição Federal, em 1988.

Efeito da Reforma Urbana, que para Marcelo Lopes de Souza marcou a origem do Planejamento social-reformista no Brasil, a promulgação da CF estabeleceu aos municípios obrigações quanto à política urbana, principalmente quanto ao cumprimento das funções sociais da cidade e propriedade. Além disso, a CF foi o “pontapé” para outro marco histórico que a legislação brasileira viria a ter, o Estatuto da Cidade.

Foi a partir de 2001, com a publicação do Estatuto da Cidade, e dois anos mais tarde, com o início de um governo de cunho progressista, que mudanças nas diretrizes relativas à gestão do patrimônio da União foram implementadas, refletindo também no arcabouço jurídico que iria se propor a partir de então. A função socioambiental passou então a incorporar a gestão do patrimônio da União junto à, então preponderante, função arrecadatória. Nesse momento, instrumentos voltados à regularização fundiária de interesse social foram criados.

Apesar dos avanços trazidos pelo planejamento social-reformista, o que ainda se vê na gestão das terras da União é a manutenção das perspectivas mercadófilas surgidas nos anos 70, apontadas por Souza (2020). A falta de implementação de instrumentos já estabelecidos em norma e que favorecem a regularização fundiária, em benefício do direito à moradia, em face da predominância de instrumentos com funções meramente arrecadatórias, como é o caso da Inscrição de Ocupação e Aforamento, legitimam a diminuição da presença do Estado no campo do planejamento e gestão urbanos apontados pelo o autor.

Situação essa, agravada desde 2018 com o início de um governo que revelou a não preocupação com o patrimônio público, tão pouco com sua destinação no atendimento ao interesse público e no cumprimento da função social da propriedade, ao aprovar, recentemente uma legislação que vai na contramão do que havia vindo sendo defendido desde 2003.



Outra constatação obtida pelo estudo e análise de dados no caso de Fortaleza, é a confirmação de que a União não tem conhecimento e controle de seu patrimônio. A Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União pouco conhece sobre a verdadeira dimensão e caracterização dos bens imóveis que são de sua responsabilidade. Além disso, a parcela existente em seu cadastro carece de informações completas e atualizadas quanto aos endereços e dados referentes à gestão desses imóveis.

Soma-se a isso o emaranhado de legislações publicadas desde 1946, que só confunde o entendimento da regulação dessas terras e dos instrumentos pela população e, ousou dizer, pelos servidores. São novas leis que alteram, acrescentam e suprimem outras tantas leis, e que tornam confusos o entendimento do que realmente está vigente. É compreensível que a dinâmica urbana mude e que as leis precisem ser atualizadas para atender às novas demandas, no entanto, se faz fundamental o ordenamento desse marco regulatório, por meio de uma compilação de leis, facilitando o conhecimento dessa regulamentação por todos.

Por ser responsável pela administração de um PATRIMÔNIO que pertence à TODOS, a gestão da Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União muito precisa evoluir. Não tanto ao que se refere à legislações e criação de instrumentos de destinação dos imóveis, mas sobretudo na efetivação do que hoje o marco legal já dispõe. Ademais, é essencial a demarcação e conhecimento dessas terras, afinal o desconhecido é impossível de ser gerido.

É imprescindível ainda a retomada de uma liderança que assuma a mudança de paradigma fixada por Lula em 2003, na qual a “terra pública é terra de ninguém” passa a ser “TERRAS DA UNIÃO, UM TESOURO QUE PERTENCE A TODO BRASILEIRO”.

Por fim, e substancialmente importante, é essencial a transformação do comportamento do Estado, até agora fortemente capturado pelo poder do Mercado. O agente público, assim como o próprio nome define, tem o papel de atender às necessidades e interesses públicos. É preciso pensar (e efetivar) em um desenvolvimento urbano com maior participação democrática para que avancemos em uma produção de espaço urbano de forma social, igualitária e justa.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BORGES, Jennifer. & LEAL, Suely. **O patrimônio da União como recurso a serviço do desenvolvimento urbano: Entre o planejamento inclusivo e a governança empreendedora**. In: Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos da II Conferência do Desenvolvimento - CODE. Brasília: CODE, 2011.

BORGES, Jennifer. **Terras da União: Patrimônio de quem? Sobre produção e apropriação do espaço urbano em terras públicas** (Tese de Doutorado). Universidade Federal do Pernambuco, Recife, 2015.

BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Brasília, DF: Casa Civil, 1850. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l0601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm). Acesso em: 06 mar. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854**. Manda executar a Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Brasília, DF: Casa Civil, 1854. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1851-1899/d1318.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d1318.htm). Acesso em: 06 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 3.071, de 01 de janeiro de 1916**. Institui o Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Brasília, DF: Casa Civil, 1916. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l3071.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm). Acesso em 28 out. 2019.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 9.760, de 05 de setembro de 1946.** Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. Brasília, DF: Casa Civil, 1946. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del9760.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del9760.htm). Acesso em: 06 mar. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987.** Dispõe sobre foros, laudêmios e taxas de ocupação relativas a imóveis de propriedade da União e dá outras providências. Brasília, DF: Casa Civil, 1987. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/del2398.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del2398.htm). Acesso em: 06 mar. 2022.

BRASIL. [Constituição 1988) ]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988:** promulgada em 5 de outubro de 1988, atualizada até a Emenda Constitucional nº39, de 19 de dezembro de 2002. Brasília, DF: Casa Civil, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 28 out. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998.** Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União. Brasília, DF: Casa Civil, 1998. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9636.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9636.htm). Acesso em: 28 mar. 2019.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.220, de 04 de setembro de 2001.** Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o parágrafo 1º do artigo 183 da Constituição. Brasília, DF: Casa Civil, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/2220.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm). Acesso em: 06 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade.** Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Brasília, DF: Casa Civil, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 28 out. 2019.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Brasília, DF: Casa Civil, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm). Acesso em 28 out. 2019.

BRASIL. **Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007.** Dá nova redação a dispositivos das Leis nºs 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.666, de 21 de junho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, 9.514, de 20 de novembro de 1997, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dos Decretos-Leis nºs 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, 1.876, de 15 de julho de 1981, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências. Brasília, DF: Casa Civil, 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11481.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11481.htm). Acesso em 28 out. 2019.

BRASIL. **Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009.** Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal. Brasília, DF: Casa Civil, 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11952.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11952.htm). Acesso em 06 mar. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 7341, de 22 de outubro de 2010.** Regulamenta a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para dispor sobre a regularização fundiária das áreas urbanas situadas em terras da União no âmbito da Amazônia Legal. Brasília, DF: Casa Civil, 2010. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/D7341.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/D7341.htm). Acesso em 28 out. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.340, de 30 de dezembro de 2016.** Autoriza a liquidação e a renegociação de dívidas de crédito rural; altera a Lei nº 10.177, de 12 de janeiro de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Casa Civil, 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13340.htm). Acesso em 06 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis n<sup>os</sup> 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis n<sup>os</sup> 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Brasília, DF: Casa Civil, 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm). Acesso em 28 out. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.813, de 09 de abril de 2019.** Dispõe sobre a transferência de imóveis do Fundo do Regime Geral de Previdência Social para a União, sobre a administração, a alienação e a gestão dos imóveis da extinta Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA) e sobre a gestão dos imóveis da União; e dá outras providências. Brasília, DF: Casa Civil, 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/l13813.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13813.htm). Acesso em 06 mar. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº 910, de 10 de dezembro de 2019.** Altera a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União. Brasília, DF: Casa Civil, 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv910.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv910.htm). Acesso em 06 mar. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 10.592, de 24 de dezembro de 2020.** Regulamenta a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para dispor sobre a regularização fundiária das áreas rurais situadas em terras da União, no âmbito da Amazônia Legal, e em terras do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, por meio de alienação e concessão de direito real de uso de imóveis. Brasília, DF: Casa Civil, 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/D10592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10592.htm). Acesso em 06 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.011, de 10 de junho de 2020.** Aprimora os procedimentos de gestão e alienação dos imóveis da União. Brasília, DF: Casa Civil, 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/L14011.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14011.htm). Acesso em 06 mar. 2022.

BRASIL. **Patrimônio de todo Brasileiro.** Brasília: Caixa Econômica Federal, 2013.

BRASIL. **Plano Nacional de Caracterização do Patrimônio da União.** Brasília: Secretaria do Patrimônio da União - SPU, 2017.

BRASIL. **Regularização Fundiária em imóveis da União**. Brasília: Secretaria Nacional de Habitação, 2021.

CARDOSO, Patrícia. **Democratização do acesso à propriedade pública no Brasil: Função social e regularização fundiária**. (Dissertação de Mestrado). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

CARLOS, Ana Fani. Da “organização” à “produção” do espaço no movimento do pensamento geográfico. In: CARLOS, Ana Fani; SOUZA, Marcelo; SPOSITO, Maria (orgs) **A produção do espaço Urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. (p. 53-73). São Paulo: Contexto, 2017.

CARVALHO, Celso. **Garantir a função social e ambiental das terras urbanas da União – lutar contra a sua privatização**. Agenda Urbana BrCidades, 2019.

CAVALCANTE, J.L. **A Lei de Terras de 1850 e a reafirmação do poder básico do Estado sobre a terra**. *Revista Histórica* n.2, 2005. Disponível em: <<https://goo.gl/M2YGtV>>. Acesso em 14 de agosto de 2022.

CÔRREA, Roberto. **O Espaço Urbano**. São Paulo: Editora Ática S.A., 1989.

CÔRREA, Roberto. Sobre agentes sociais, escala e produção: um texto para discussão. In: CARLOS, Ana Fani; SOUZA, Marcelo; SPOSITO, Maria (orgs) **A produção do espaço Urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. (p. 41-51). São Paulo: Contexto, 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Uso Privativo de bem público por particular**. (3ª ed.). São Paulo: Editora Atlas, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Função Social da Propriedade Pública**. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, nº 6, 2006. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: 07/04/2019.

FORTALEZA. **Lei n. 7.061, de 16 de janeiro de 1992**. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Fortaleza, 16 de janeiro de 1992.

FORTALEZA. **Decreto n. 14498, de 18 de setembro de 2019**. Dispõe sobre a delimitação dos bairros de Fortaleza e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Fortaleza, 18 de setembro de 2019.

FORTALEZA. **Lei n. 062, de 2 de fevereiro de 2009**. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Fortaleza, 02 de fevereiro de 2009.

FORTALEZA. **Desenvolvimento humano, por bairro, em Fortaleza**. Fortaleza: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico.

FREDERICO, Lilian & CARNEIRO, Andréa. **Os bens territoriais da União e seus cadastros**. *Revista Brasileira de Cartografia*, nº 68/10, p.1937-1950, 2016.

LIMONAD, Ester. Muito Além do Jardim: Planejamento ou Urbanismo, do que estamos falando? In: COSTA, Geraldo; COSTA, Heloísa; MONTE-MOR, Roberto (Eds.), **Teorias e Práticas Urbanas: condições para a sociedade urbana** (1ª edição, p. 70-101). Belo Horizonte: C/Arte, 2015.

MARICATO, Ermínia. **O nó da terra**. *Revista Brasileira de Direito Ambiental*, 2018. Disponível: <<https://www.ecodebate.com.br/2008/07/14/o-no-da-terra-artigo-de-erminiamaricato/>>

MARRARA, Thiago. **Direito Administrativo dos bens e Restrições Estatais à propriedade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MIRAFTAB, Faranak. Planning and Citizenship. In: WEBER, Rachel & CRANE, Randall (Eds.) **The Oxford Handbook of Urban Planning**. (p. 1180-1204). Oxford: Oxford University Press, 2012.

MOREIRA, Fernanda. **Terras de exclusão, portos de resistência: um estudo sobre a função social das terras da união**. (Tese de Doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

MOREIRA, Tomás. **Áreas públicas: Fontes de destinação social ou privada. Referências às novas políticas habitacionais brasileiras**. *Revista Oculum Ensaaios*. (7-8), 2008.

REBOUÇAS, Thaís; MANZI, Maya; MOURAD, Laila. **Experiências de planos de bairro no Nordeste brasileiro: articulando planejamento insurgente e direito à cidade**. *Cadernos Metrôpole*, volume 21 (46), p. 855-878, 2019.

RESCHKE, Alexandra. **O Estatuto da cidade e o papel do Patrimônio da União na democratização do acesso à terra e na democratização do Estado**. (Monografia de Especialização). Universidade Federal de Minas Gerais, Brasília, 2010.

RIBEIRO, Tarcyla. **Medida Provisória nº 910: mercantilização e formalização da grilagem de terras públicas**. Disponível em: <[https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/medida-provisoria-no-910-mercantilizacao-e-formalizacao-da-grilagem-de-terras-publicas/?utm\\_source=Boletim&utm\\_medium=E-mail&utm\\_campaign=614&utm\\_content=Medida+Provis%C3%B3ria+n%C2%BA+910%3A+mercantiliza%C3%A7%C3%A3o+e+formaliza%C3%A7%C3%A3o+da+grilagem+de+terras+p%C3%BAblicas](https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/medida-provisoria-no-910-mercantilizacao-e-formalizacao-da-grilagem-de-terras-publicas/?utm_source=Boletim&utm_medium=E-mail&utm_campaign=614&utm_content=Medida+Provis%C3%B3ria+n%C2%BA+910%3A+mercantiliza%C3%A7%C3%A3o+e+formaliza%C3%A7%C3%A3o+da+grilagem+de+terras+p%C3%BAblicas)>. Acesso em: 12/09/2022.

ROCHA, Sílvio Luís. **Função Social da Propriedade Pública**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

RODRIGUES, Arlete. **Estatuto da Cidade: função social da cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço**. *Cadernos Metrôpole*, nº 12, p.9-25, 2004.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e território na cidade de São Paulo**. (3ª ed). São Paulo: Studio Nobel: FAPESP, 2007.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

SANTOS JUNIOR, Orlando; WERNECK, Mariana; BORBA, Tuanni; CARVALHO, Ana Paula. **Propriedade pública e função social: a destinação das terras da União na Operação Urbana Porto Maravilha**. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 12. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/urbe/a/W4rWr5ZZRZv39QScx4cbQJN/?lang=pt>>. Acesso em: 12/09/2022.

SAULE JR, Nelson. Estatuto da Cidade – Instrumento de Reforma Urbana. In: SAULE JR, Nelson; ROLNIK, Raquel (Eds) **Estatuto da Cidade – Instrumento de Reforma Urbana**. (p. 10-36). São Paulo: Pólis, 2001.

SAULE JR, Nelson. A Cidade como um bem comum, pilar emergente do direito à cidade. In: **O Direito Achado na Rua, v. 9 – Introdução crítica ao Direito Urbanístico**. (p. 144-152). Brasília: UnB, 2019.

SAULE JR, Nelson & Libório di Sarno, Daniela (Coords). **Série Pensando o Direito, Regime Jurídico dos bens imóveis da União federal**. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2011.

SILVA, Ligia. **Terras devolutas e latifúndio**. (2ª ed.). São Paulo: Editora da Unicamp, 2008.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **A função social da terra**. (2ª ed.). Curitiba: Arte e Letra Editora, 2021.

SOUZA, Marcelo. **ABC do Desenvolvimento Urbano**. (7ª ed.). Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

SOUZA, Marcelo. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. (13ª ed.). Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2020