



XIX ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR
Blumenau - SC - Brasil

O PATRIMÔNIO DA UNIÃO COMO GARANTIA DE PLENA CIDADANIA

FERNANDA FROTA POMPEU (UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ) - fernandafrotap@gmail.com
Formada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de Fortaleza. Especialização em Arquitetura da Paisagem pela Uni7. Mestranda em Planejamento Urbano pela UFC.

O patrimônio da União como garantia de plena cidadania

INTRODUÇÃO

O desenvolvimento urbano, aqui compreendido 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, setor privado e sociedade civil na condução dos assuntos de interesse público.

Procura-se aqui observar, primeiramente, os efeitos dessa nova configuração no Planejamento Urbano, através da compreensão de suas práticas e estratégias no tocante não somente a configuração do espaço produzido, mas essencialmente no que concerne ao provimento da plena cidadania aos habitantes das cidades.

A literatura sugere que, nas grandes cidades, o Planejamento Urbano tem se apresentado como uma estratégia de ação do Estado e também do capital imobiliário como forma de garantir os interesses desse último (Souza, 2004). Interessa aqui investigar em que medida o Estado, dentro das configurações e práticas de planejamento hoje vigentes, pode atender as necessidades da população, garantindo-lhes o direito à cidade.

A discussão terá como pano de fundo o quadro de terras pertencentes à União, a partir do exame de suas ocupações, analisando sobretudo o cumprimento do instrumento da função social da propriedade urbana, previsto no marco legal brasileiro, e que assegura o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas.

O presente artigo trata a abordagem teórica em três vertentes: 1- Planejamento Urbano no capitalismo atual, em que é feita uma breve retomada histórica do contexto mundial que culminou na configuração do planejamento hoje existente; 2- Cidadania, Planejamento Insurgente e a Função Social da propriedade no contexto brasileiro, na qual se reflete a definição desses conceitos e sua relação com o planejamento contemporâneo; e 3- As terras de domínio público na garantia da plena cidadania, em que é discutida a função do Estado na gestão de terras de seu domínio no tocante à garantia desses direitos no referido contexto. Por último, analisa-se a ocupação das terras públicas de Fortaleza, buscando uma reflexão sobre o quanto, e se, esses imóveis estão sendo utilizados para o provimento desses direitos.

PLANEJAMENTO URBANO NO CAPITALISMO ATUAL

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.

Limonad (2015) 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. No entanto, essa intervenção 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 também considera 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 um 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)¹, Limonad (2015) apresenta três vertentes principais para 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

¹ Oren Yiftachel (1989) categorizou os modelos e teorias de planejamento do século XX em três vertentes que haveriam se desenvolvido em paralelo: analítica procesual e da forma urbana, orientadas, pelas seguintes questões, respectivamente: O que é o planejamento urbano? O que é um bom proceso de planejamento? O que é um bom plano urbano?

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.

Friedmann (1987), dialoga com a linha lógico-processual de Limonad (2015) ao estabelecer o planejamento racional, ou seja, aquele que apresenta uma racionalidade definida por ele pela correspondência entre meios (ações) e objetivos. Para o autor, essa racionalidade se apresenta sob duas diferentes doutrinas: a racionalidade de mercado e a racionalidade social. Na primeira, o indivíduo é priorizado em relação à sociedade e a satisfação das necessidades materiais é considerada a principal razão pela qual as pessoas vivem em grupos sociais. Já na segunda, as formações sociais são priorizadas em relação ao indivíduo, cuja identidade separada é vista apenas como uma pessoa que pertence a um grupo específico.

Friedmann (1987) ainda associa o planejamento com elementos dos sistemas social e de ordem política tais como práticas burocráticas, guia social, administração e práticas políticas, determinando, conforme essa articulação, diferentes tipos de planejamento, definidos por ele de *allocative*, *innovative* e *radical*.

Em uma abordagem histórica, Sandercock (1998), após analisar histórias e práticas de planejamento oficialmente registradas a partir da década de 60, conclui que a teoria é indispensável e que é através dessa que damos sentido ao mundo. Sugere que para compreender o planejamento urbano os historiadores precisam de uma série de teorias, tais como do espaço e do lugar; do Estado e do papel do planejamento dentro do aparato estatal; do poder e do saber; de desigualdades de gênero e raça, além de uma mente aberta quanto a suas utilidades, pois segundo a autora, essas teorias nunca cessarão devido à duas razões.

A primeira é que cada nova geração rescreve a história de acordo com seus interesses e questões, fazendo escolhas e enfoques mais apropriados ao período. E a segunda é que os limites desenhados em torno da história do planejamento são determinados por como definimos planejamento, e isso é, e sempre será, uma decisão política e estratégica.

Nesse raciocínio, Sandercock exhibe visões de planejamento identificadas em seu estudo histórico, destacando os paradigmas marxista, que compreende o planejamento como função do Estado, e modernista, no qual o planejamento é visto como uma narrativa sem falhas e o planejador como herói. A autora tece críticas a cada paradigma comprovando que no primeiro o Estado atua atendendo aos interesses do capital e que no segundo os grupos hegemônicos é quem são os definidores, e ressalta a necessidade do surgimento de uma nova vertente capaz de atender as necessidades da sociedade de forma igualitária.

A interpretação dos autores deixa claro 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. Mas e o planejamento no Brasil hoje, como está acontecendo? Para quem se está planejando?

As mudanças econômicas, políticas e culturais desencadeadas desde a década de 1970 em todo o mundo, resultantes do fenômeno da globalização, geraram fortes repercussões sobre o papel dos principais atores envolvidos no metajogo global de poder: o capital, o Estado e a sociedade civil (Borges, 2011 apud Dupas, 2005).

A nova configuração que se delineia 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).

Nessa nova conjuntura, o papel do Estado passa a ser redefinido, orientando-se tanto pela diminuição de sua capacidade regulatória, derrubando barreiras à livre circulação do capital, quanto pela adoção de medidas e 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 reflete-se 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 (2004) refere-se a essa mudança como uma substituição do planejamento pela gestão, 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.

CIDADANIA, PLANEJAMENTO INSURGENTE E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO CONTEXTO BRASILEIRO

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).

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

No tocante às questões sociais, Miraftab (2012) define que a cidadania, em sua conceituação moderna, expressa os direitos, as expectativas e as responsabilidades associadas à participação em uma comunidade política emoldurada pelo Estado-nação. A cidadania envolve 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)?

Segundo 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 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.

Emergindo principalmente nas periferias do Norte e Sul globais, particularmente onde o legado do colonialismo e sua relação com regimes neoliberais vêm produzindo efeitos cruéis nas cidades e nas populações historicamente marginalizadas, sendo essas, alvos constantes de processos de gentrificação e higienização que resultam em exclusão, segregação, e periferização, o planejamento insurgente desponta como forma de luta por cidades mais justa.

Rebouças et al. (2019) citam Miraftab (2009) ao definir o planejamento insurgente como um planejamento radical, que contesta a inadequação do planejamento participativo, apresentado pelo Estado neoliberal com uma narrativa de “inclusão social”, mas que na verdade tem servido mais para legitimar os interesses do mercado do que atender às necessidades e garantir os direitos dos cidadãos.

Apesar de defendidas por alguns autores, as práticas de planejamento insurgente, ou planejamento radical, como é denominado por alguns, ainda são vistas como movimentos “fora” ou “contra” o Estado. Rebouças et al. (2019) contestam afirmando que esse tipo de planejamento, mesmo se definindo a partir de uma oposição ao Estado hegemônico, não se localiza fora dele, comprovando-se através de ações que permeiam de maneira fluida entre formalidade e informalidade, entre as instituições e as ruas, entre a legalidade e a ilegalidade.

As práticas de cidadania e planejamento insurgentes no Brasil provam o quanto os limites entre essas categorias não são tão claros. Uma ocupação de imóveis vazios por pessoas que não têm condições de prover sua própria moradia, por exemplo, é julgada por muitos como um movimento infrator. Contudo, cabe nos refletir que esse tipo de ação está centrado tanto na legalidade, como na ilegalidade, pois de um lado infringe a lei civil (invasão de propriedade), e de outro, usufrui das leis urbanas na garantia do direito à moradia a partir da Constituição Federal de 1988 e de outros instrumentos legais que exigem que as propriedades cumpram com suas funções sociais.

A inclusão da função social da propriedade no rol dos direitos fundamentais da Constituição Federal 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) ressalta que, embora a função social da propriedade urbana conste nas várias Constituições brasileiras desde 1934, a explicitação de seu significado apenas ocorreu em 2001 com a promulgação do Estatuto da Cidade. Construída 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, a referida lei estabelece que para que a cidade cumpra sua função social, a propriedade individual seja, no mínimo, reconsiderada de forma a garantir o acesso a todos os moradores à cidade.

Conforme a Constituição Federal, a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressa no Plano Diretor Urbano, 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.

Práticas insurgentes e função social da propriedade surgem, portanto, como instrumentos viabilizadores de plena cidadania. O primeiro, proveniente de ações diretas da população historicamente marginalizada, alvo constante de exclusão, segregação e periferização, expressa a luta por cidades mais justas em tempos em que o neoliberalismo rege a produção do território das cidades. O segundo, apesar de resultante de forte luta popular, já se configura no ordenamento jurídico brasileiro, legitimando a prevalência dos direitos fundamentais do cidadão em detrimento da proteção da propriedade.

AS TERRAS DE DOMÍNIO PÚBLICO NA GARANTIA DA PLENA CIDADANIA

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. Entretanto, no caso das terras de domínio público, esse papel é ampliado, abrindo-se a possibilidade de efetivação de um desenvolvimento urbano mais transformador e progressista, em que 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.

Sem dúvida, 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 ou de acumulação capitalista na gestão desse patrimônio (Borges, 2015).

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.

No Brasil, a União desfruta de um imenso patrimônio imobiliário, dividido entre bens comuns de uso de todos (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 dominiais. Esses últimos são bens que não estão vinculados a um uso público específico e podem ser doados, vendidos ou alugados, tal qual um bem particular, como fonte de arrecadação para o Estado ou para atender a finalidades de interesse social (Carvalho, 2019).

O autor afirma que os bens dominiais que tem maior incidência nas cidades brasileiras são os terrenos de marinha, junto de seus acréscidos, e os imóveis incorporados ao patrimônio da União devido à extinção de órgãos da administração federal. Carvalho (2019) defende que, assim como os bens de uso de todos, os bens dominiais da União, por constituir patrimônio de todos os brasileiros, devem, sobretudo, serem destinados para o bem da coletividade, garantindo plena cidadania a todos.

No entanto, apenas pequena parcela dos imóveis dominiais brasileiros encontra-se cadastrada pela Secretaria de Patrimônio da União (SPU), condição essencial para controle e gestão do patrimônio imobiliário, tendo em vista que não identificadas essas terras “desconhecidas” ficam sujeitas à apropriação por particulares para usos privados (Carvalho, 2019). Associadamente, nossa legislação² permite que a parcela cadastrada que se encontra sem destinação pública ou social, possa ser disponibilizada para uso privado mediante pagamento de uma taxa anual.

Assim como as propriedades privadas, os imóveis de domínio público também devem cumprir com sua função social. A Constituição Federal, promulgada em 1988, e o Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, em capítulo que dispõem sobre a Política Urbana, determinam que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

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.

² Decreto—Lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987; Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998; Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007

Percebe-se assim um potencial conflito entre a destinação do bem público para fins privados, cumprindo ou não funções arrecadatórias, e o cumprimento da função social da terra urbana, conforme previsto na Constituição Federal Brasileira. Os autores revisados até o momento, Borges (2015); Carvalho (2019) e Moreira (2008), têm coletado evidências de que a terra urbana brasileira de dominialidade pública não está exercendo sua função social.

O próximo tópico irá investigar a forma como as terras públicas de Fortaleza estão sendo ocupadas, objetivando conduzir uma reflexão inicial sobre o quanto, e se, esses imóveis estão atendendo a função social, tendo em vista a grande concentração de terras públicas em áreas de marinha, espaços potencialmente valorizados. A realidade local nos faz questionar em que medida o Estado pode garantir aos moradores de assentamentos informais sua plena cidadania, a partir do exercício da função social na propriedade pública.

REFLEXÕES SOBRE O USO DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO EM FORTALEZA

Para desenvolvimento do estudo, 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 site da Secretaria de Patrimônio da União³.

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 58 possuem propriedades da União em 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, regiões, portanto, mais valorizadas.

³ <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/patrimonio-da-uniao/consulta-de-imoveis-da-uniao/imoveis-dominiais>

Tabela 1 – Bairros de Fortaleza

| | |
|-----------------------------|------------------------|
| 1. AEROLÂNDIA | 30. JACARECANGA |
| 2. AEROPORTO | 31. JARDIM AMERICA |
| 3. ALDEOTA | 32. JOAQUIM TAVORA |
| 4. ALVARO WEYNE | 33. LAGOA REDONDA |
| 5. AMADEU FURTADO | 34. MEIRELES |
| 6. ANTÔNIO BEZERRA | 35. MESSEJANA |
| 7. AUTRAN NUNES | 36. MONDUBIM |
| 8. BARRA DO CEARÁ | 37. MONTE CASTELO |
| 9. BARROSO | 38. MONTESE |
| 10. BENFICA | 39. MOURA BRASIL |
| 11. CAIS DO PORTO | 40. MUCURIBE |
| 12. CAJAZEIRAS | 41. PAPICU |
| 13. CANIDEZINHO | 42. PARANGABA |
| 14. CARLITO PAMPLONA | 43. PARQUELANDIA |
| 15. CENTRO | 44. PARREAO |
| 16. CIDADE DOS FUNCIONÁRIOS | 45. PASSARÉ |
| 17. COCÓ | 46. PATRIOLINO RIBEIRO |
| 18. COUTO FERNANDES | 47. PICI |
| 19. CRISTO REDENTOR | 48. PIRAMBU |
| 20. DAMAS | 49. PRAIA DE IRACEMA |
| 21. DENDÉ | 50. PRAIA DO FUTURO I |
| 22. DIAS MACEDO | 51. PRAIA DO FUTURO II |
| 23. DIONÍSSO TORRES | 52. PRESIDENTE KENEDY |
| 24. EDSON QUEIROZ | 53. RODOLFO TEÓFILO |
| 25. ENG. LUCIANO CAVALCANTE | 54. SABIAGUABA |
| 26. FARIAS BRITO | 55. SALINAS |
| 27. FATIMA | 56. SÃO GERARDO |
| 28. GRANJA PORTUGAL | 57. SIQUEIRA |
| 29. GUARARAPES | 58. VILA UNIÃO |

Fonte: Autora, a partir de dados da SPU.

Por tratar-se de cadastro extenso, no qual foram constatados mais de 140 mil imóveis, para realização do estudo, optou-se pela definição de uma amostra, determinada da seguinte forma:

1º) Seleção dos imóveis do tipo dominiais, ou seja, aqueles que não são ocupados pela Administração Pública, mas sim cedidos a terceiros por meio de instrumentos de regularização fundiária, tais como: aforamentos; Concessões de Direito Real de Uso (CDRU); e Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM);

2º) Seleção de três imóveis por bairro.

Dos 58 bairros que possuem propriedades da União em seus territórios, apenas 20 são detentores de imóveis dominiais e, portanto, objetos do estudo. Ademais, não foi possível a localização dos três imóveis em alguns bairros, devido à insuficiência de informações para uma localização precisa.

Tabela 2 – Imóveis em estudo

| BAIRRO | ENDEREÇO | OCUPAÇÃO/USO | TIPOLOGIA | SITUAÇÃO |
|-----------------------------|--|----------------------|-----------------------|------------|
| BARRA DO CEARÁ | R SAO PEDRO 151 CEP: 60332000 | RESIDÊNCIA | ACRESCIDO DE MARINHA | OCUPAÇÃO |
| | R BOM JESUS 600 CEP: 60332630 | RESIDÊNCIA | ACRESCIDO DE MARINHA | OCUPAÇÃO |
| | R TAPEROABA 1007 CEP: 60332780 | RESIDÊNCIA | ACRESCIDO DE MARINHA | OCUPAÇÃO |
| CAIS DO PORTO | AV ZEZE DIOGO 607 CEP: 60180000 | RESIDÊNCIA | ACRESCIDO DE MARINHA | OCUPAÇÃO |
| | R SAO RAIMUNDO 60 CEP: 60180000 | RESIDÊNCIA | ACRESCIDO DE MARINHA | OCUPAÇÃO |
| | R TITAN 1289 CEP: 60180190 | RESIDÊNCIA | ACRESCIDO DE MARINHA | OCUPAÇÃO |
| CAJAZEIRAS | ROD BR 116 S/N COMUN CHE GUEVAR | RESIDÊNCIA | NACIONAL INTERIOR | |
| | ROD BR 116 S/N COMUN CHE GUEVARA | RESIDÊNCIA | NACIONAL INTERIOR | |
| | ROD BR 116 S/N COMUN CHE GUEVARA | RESIDÊNCIA | NACIONAL INTERIOR | |
| CARLITO PAMPLONA | R PEDRO ARTUR 286 CEP: 60310430 | RESIDÊNCIA | NACIONAL INTERIOR | CUEM |
| CENTRO | R BORIS 90 CASA CEP: 60060190 | SERVIÇO | MARINHA | OCUPAÇÃO |
| | AV PESSOA ANTA 34 CEP: 60001000 | COMÉRCIO | MARINHA | OCUPAÇÃO |
| | AV PESSOA ANTA 154 CEP: 60055000 | ESTACIONAMENTO | MARINHA | AFORAMENTO |
| COCÓ | IMPOSSÍVEL LOCALIZAR | | | |
| CRISTO REDENTOR | AV DR THEBERGE 354 CEP: 60335000 | COMÉRCIO | MARINHA | OCUPAÇÃO |
| | R VITOR MEIRELES 149 CEP: 60337260 | RESIDÊNCIA | MARINHA | OCUPAÇÃO |
| | R NOSSA SENHORA DAS GRACAS 1096 | RESIDÊNCIA | NACIONAL INTERIOR | CUEM |
| DENDÊ | IMPOSSÍVEL LOCALIZAR | | | |
| EDSON QUEIROZ | AV WASHINGTON SOARES 55, ED IGUATÊN | EDIFÍCIO COMERCIAL | MARINHA | OCUPAÇÃO |
| | AV SEBASTIAO DE ABREU 500 ED GIARDIN | EDIFÍCIO RESIDENCIAL | MARINHA COM ACRESCIDO | OCUPAÇÃO |
| | R POETA SIDNEY NETO 22 CEP: 60811480 | TERRENO | MARINHA | OCUPAÇÃO |
| GUARARAPES | R FRANCISCO XEREZ 660 CEP: 60811630 | TERRENO | MARINHA | OCUPAÇÃO |
| | AV ROGACIANO LEITE 400 CEP: 60810000 | COMERCIO | MARINHA | OCUPAÇÃO |
| LAGOA REDONDA | AV RECREIO 361 CEP: 60831600 | TERRENO | MARINHA COM ACRESCIDO | OCUPAÇÃO |
| MEIRELES | R JOAQUIM NABUCO 166 - CEP: 60125120 | HOTEL | MARINHA | OCUPAÇÃO |
| | AV HISTORIADOR RAIMUNDO GIRAO 630 | EDIFÍCIO RESIDENCIAL | MARINHA | AFORAMENTO |
| | AV ABOLICAO 2311 - LANDSCAPE - | APART-HOTEL | MARINHA | AFORAMENTO |
| MUCURIBE | R TEREZA HINKO 100 ED MONDRIAAN | EDIFÍCIO RESIDENCIAL | MARINHA COM ACRESCIDO | AFORAMENTO |
| | AV BEIRA MAR 4444 ED MARINHO DE ANDRÉ | EDIFÍCIO RESIDENCIAL | MARINHA COM ACRESCIDO | AFORAMENTO |
| | AV BEIRA MAR 3960 CEP: 60165121 | EDIFÍCIO MISTO | MARINHA COM ACRESCIDO | AFORAMENTO |
| PATRIOLINO | IMPOSSÍVEL LOCALIZAR | | | |
| PIRAMBU | R DOM QUINTINO 3856 LOTE-18-QUADRA-1 | RESIDÊNCIA | NACIONAL INTERIOR | CUEM |
| | R DOM QUINTINO 435 LOTE-60-QUADRA-1 | RESIDÊNCIA | NACIONAL INTERIOR | CUEM |
| PRAIA DE IRACEMA | AV ALMIRANTE BARROSO 734 CEP: 60182150 | EDIFÍCIO RESIDENCIAL | ACRESCIDO DE MARINHA | AFORAMENTO |
| | R DOS TABAJARAS 138 ED. VILA DE IRA | EDIFÍCIO RESIDENCIAL | ACRESCIDO DE MARINHA | AFORAMENTO |

| | | | | |
|--------------------------|---|--|-----------------------|------------|
| | R DOS TABAJARAS 543 CASA CEP: 60060 RESIDÊNCIA | | ACRESCIDO DE MARINHA | AFORAMENTO |
| PRAIA DO FUTURO I | IMPOSSÍVEL LOCALIZAR | | | |
| | AV ZEZE DIOGO 1677 BARRACA ARPAO SERVIÇO | | MARINHA COM ACRESCIDO | — |
| PRAIA DO FUTURO II | AV CLOVIS MAIA, 5700 BARRACA O ARLINDO SERVIÇO | | MARINHA | OCUPAÇÃO |
| | R JOSE DA ILHA 27 CASA CEP: 60180770 RESIDÊNCIA | | MARINHA | OCUPAÇÃO |
| SABIAGUABA | IMPOSSÍVEL LOCALIZAR | | | |
| | AV ROGACIANO LEITE 200 COND MAISON EDIFÍCIO RESIDENCIAL | | MARINHA COM ACRESCIDO | OCUPAÇÃO |
| SALINAS | AV ROGACIANO LEITE 1060 EDIFÍCIO AVILA EDIFÍCIO RESIDENCIAL | | MARINHA COM ACRESCIDO | OCUPAÇÃO |
| | AV ROGACIANO LEITE 250 ED PORTO SEGEDIFÍCIO RESIDENCIAL | | MARINHA COM ACRESCIDO | OCUPAÇÃO |

Fonte: Autora, a partir de dados da SPU.

Uma vez selecionados os imóveis a serem avaliados, realizou-se então a localização e o mapeamento de cada terreno através da utilização de ferramentas e de metodologias de modelagem da informação como *Google Earth* e Sistema de Informação Geográfica – SIG, respectivamente. Foram observadas as seguintes categorias: tipo de uso/ ocupação, tipologia dos bens (terrenos de marinha e seus acrescidos, margens de rios, unidades de conservação, dentre outros) e situação do processo de regularização fundiária (aforamentos, concessões de direito real de uso - CRU e concessão de uso especial para fins de moradia - CUEM, por exemplo).

A análise de cada imóvel se deu a partir do exame de sua localização através da ferramenta *Google Earth*, e seu recurso *Street View*, o qual possibilitou a verificação com maior precisão do tipo de ocupação de cada propriedade. O resultado dessa investigação propiciou a classificação dessas ocupações em seis tipos, podendo sua categorização e distribuição no espaço urbano de Fortaleza serem observadas a seguir:

- Residência unifamiliar: casas de até dois pavimentos;
- Edifício multifamiliar: prédio de apartamentos;
- Edifício comercial: todos os tipos de comércio e serviço, sem distinção de porte ou padrão, estando inclusos desde pequenos comércios de bairro, barracas de praia e estacionamentos até centros comerciais e oficinas de grande porte;
- Terreno vazio: terrenos vazios ou com edificações abandonadas;
- Edifício hoteleiro: edifícios do tipo hotel ou apart-hotel;
- Edifício misto: edifício de uso misto, contemplando os usos comercial e residencial.



Figura 1 - Georreferenciamento dos imóveis selecionados para estudo. Fonte: Autora, a partir de dados da SPU.

Através da análise foi possível verificar que as residências unifamiliares se encontram localizadas em bens do tipo marinha, acrescidos de marinha e nacional interior⁴. Dos 16 imóveis enquadrados nessa categoria, apenas três não estão localizados na faixa litorânea do município, e sim no bairro Cajazeiras. Apesar de inseridos em faixa litorânea, todos os imóveis pertencem à bairros com baixos indicadores econômicos, sendo suas ocupações próprias de perfil de baixa renda. Além disso, nesse tipo de ocupação, foram constatados os

⁴ Terrenos de Marinha – são Terrenos de Marinha, em uma profundidade de 33 (trinta e três) metros, medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição da linha do preamar-médio de 1831, os terrenos situados no continente, na costa marítima e nas margens dos rios e lagoas, até onde se faça sentir a influência das marés, bem como os terrenos que contornam as ilhas situadas em zona onde se faça sentir a influência das marés (conforme art. 2º, do Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946). Os Terrenos de Marinha incluem-se entre os bens imóveis da União (art. 1º, “a”, do Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946).

Terrenos acrescidos de Marinha – são terrenos acrescidos de marinha os que se tiverem formado, natural ou artificialmente (aterros), para o lado do mar ou dos rios e lagoas, em seguimento aos Terrenos de Marinha (Previsão legal: art. 3º do Decreto Lei nº 9.760, de 1946).

Nacional Interior - terminologia utilizada para definir todos os imóveis que não são caracterizados como: Acrescido de Marginal de Rio, Acrescido de Marinha, Marginal de Rio, Marginal de Rio com Nacional Interior, Marginal de Rio com Acrescido, Marinha, Marinha com Acrescido, Marinha com Nacional Interior, Nacional Interior com Marinha e Acrescido de Marinha, Nacional Interior, Projeção sem Plataforma Continental, Terra Indígena.

seguintes processos de regularização fundiária: aforamento⁵, CUEM⁶, além da ocupação que aqui entende-se como ausência de qualquer processo de regularização.



Figura 2 – Residência Unifamiliar (Rua Bom Jesus, 600 – Barra do Ceará). Fonte: Google Earth 2019.

As residências multifamiliares, por sua vez, configuram outro perfil. Com altos gabaritos e de alto padrão, todos os nove imóveis com este uso estão localizados em bairros nobres de Fortaleza, em terrenos de marinha e acrescido, sob o processo de aforamento, com exceção dos imóveis localizados nos bairros Edson Queiroz e Salinas que, conforme os dados da SPU, encontram-se como ocupação.

⁵ Previsto nos Decretos-Lei nº 9.760/1946, nº 2.398/1987 e nº 3.438/1941 e na Lei nº 9.636/1998, é o contrato por meio do qual a União atribui a terceiros o domínio útil de seus imóveis, espécie de direito real sobre a propriedade. Esse instrumento é utilizado nas situações em que coexistirem a conveniência de destinar o imóvel e, ao mesmo tempo, manter o vínculo da propriedade pública (§ 2º do art. 64 do Decreto Lei 9.760/1946). O aforamento pode ser gratuito ou oneroso. No primeiro caso, haverá transferência gratuita do domínio útil de 83% do terreno (Terreno de Marinha ou terrenos marginais). O aforamento oneroso, com pagamento referente a 83% do valor do terreno, será realizado nos casos em que se destinar a atividade lucrativa, ações de apoio ao desenvolvimento local, comércio e indústria. Os foreiros deverão recolher anualmente o foro à União, referente a 0,6% do valor do imóvel, excluídas as benfeitorias. Quando se tratar de famílias de baixa renda, será concedida a isenção mediante solicitação.

⁶ A CUEM é outorgada àquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até 250 m² de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua 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 m². Prevista na MP nº 2.220, de 2001 e na Lei 11.481, de 2007 (que alterou a redação da Lei nº 9.636/1998) visa regularizar a ocupação de áreas públicas urbanas com fins de moradia. É o reconhecimento gratuito do direito subjetivo, com fundamento no art. 183 da Constituição Federal, e deverá ser outorgado, obrigatoriamente, àqueles que atenderem aos requisitos legais previstos na MP.



Figura 3 – Residência Multifamiliar (Rua Thereza Hinko, 100 – Mucuripe). Fonte: Google Earth 2019.

Os edifícios comerciais e de serviço, por contemplarem diferentes portes e perfis, são os que se apresentam de forma mais distribuída pela cidade. Ocupando áreas de marinha e acrescidos de marinha, esses imóveis estão inseridos em bairros com população de alto e baixo poder aquisitivo, sob os regimes de ocupação e aforamento. Curioso observar o predomínio da “ocupação” nesse tipo de uso, presente inclusive em bairros nobres, com empreendimentos de grande porte, como o Edifício Iguatemi na avenida Washington Soares.



Figura 4 – Edifício Comercial (Av. Dr. Theberge, 354 – Cristo Redentor). Fonte: Google Earth 2019.



Figura 5 – Edifício Comercial (Av. Wadhigton Soares, 55 – Edson Queiroz). Fonte: Google Earth 2019.

Os três imóveis identificados como vazios localizam-se em áreas de marinha e acrescidos, bem servidas de infraestrutura, porém sem qualquer usufruto. Todos enquadram-se como ocupação, e dividem-se entre terreno abandonado e edificação abandonada. Assim como no uso anterior, a “ocupação” também é evidente nos bairros com maiores poderes aquisitivos.



Figura 6 – Terreno vazio (Rua Francisco Xerez, 660 – Guararapes). Fonte: Google Earth 2019.

Os dois imóveis inseridos na categoria edifício hoteleiro são de alto padrão, e estão localizados em bairro nobre de Fortaleza, em terrenos de marinha. Quanto ao processo de regularização fundiária, um está sob o regime de aforamento, e o outro, conforme os dados da SPU, trata-se de ocupação. Também localizado em área nobre da cidade, bairro Mucuripe, o imóvel enquadrado como de uso misto, de alto padrão, encontra-se em terreno acrescido de marinha, sob o processo de aforamento.

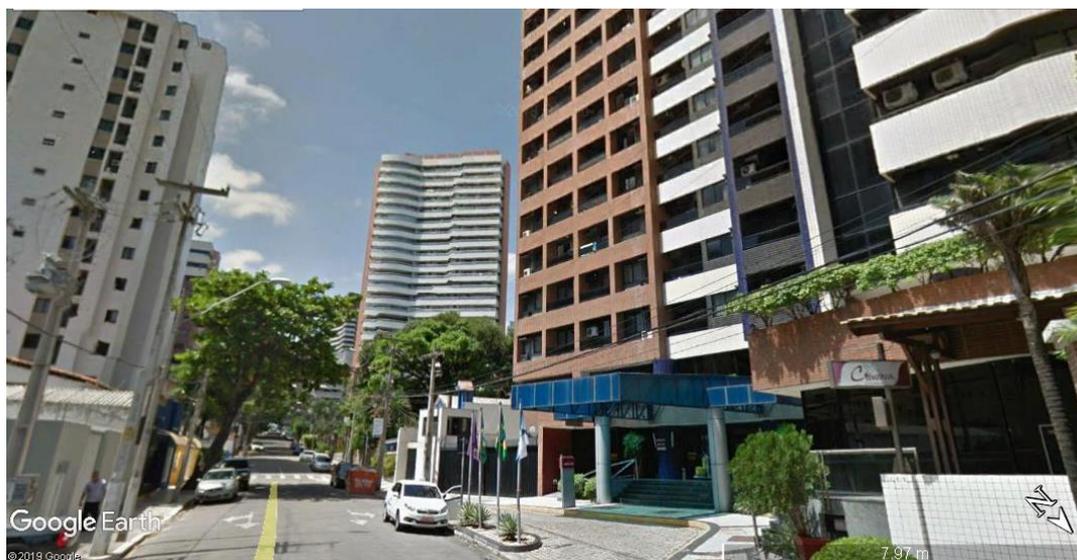


Figura 7 – Edifício hoteleiro (Rua Joaquim Nabuco, 166 – Meireles). Fonte: Google Earth 2019.

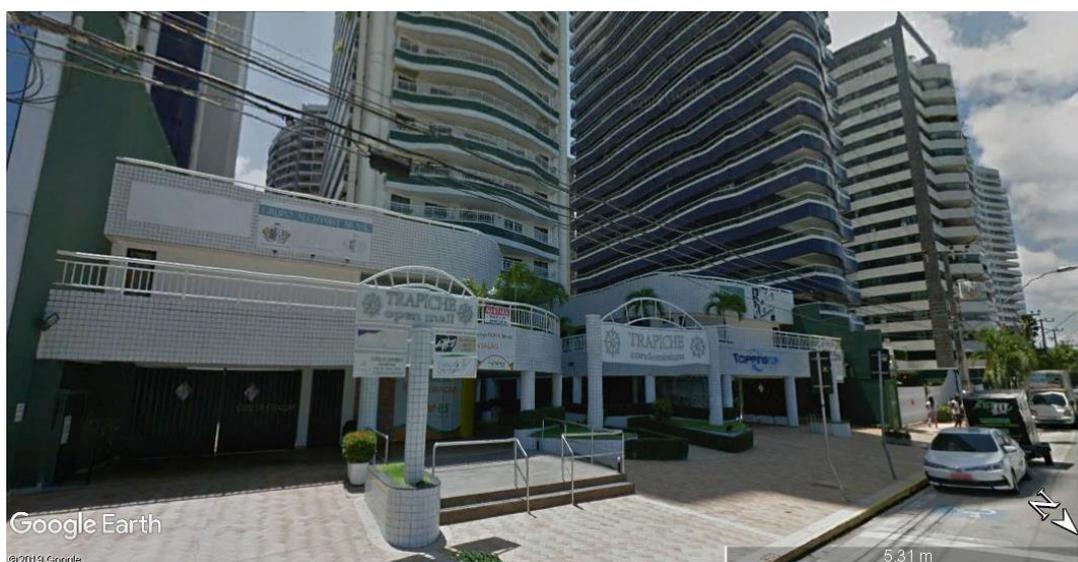


Figura 8 – Edifício Misto (Av. Beira Mar, 3960 – Mucuripe). Fonte: Google Earth 2019.

Para a conclusão do estudo, além da análise dos imóveis, também foram examinadas as legislações federal e municipal que regulam a função social da propriedade e também o arcabouço jurídico-institucional que regula o tratamento das terras de dominialidade pública no Brasil.

O exame dos imóveis públicos definidos para a amostragem evidenciou a utilização de todas as propriedades, sem exceção, para fins privados, sejam esses fins residenciais, comerciais, ou de serviço. É importante entender que a SPU tem hoje à disposição diversos instrumentos jurídicos que permitem a regularização da ocupação e do uso das terras que administra, não sendo o uso privado dessas terras considerado equivocado.

Conforme o Plano Nacional de Caracterização do Patrimônio da União (Secretaria de Patrimônio da União, 2017), essa regularização está condicionada à aplicação de definições legais específicas e à análise de conveniência e oportunidade, definidas a partir de critérios estipulados pela Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União para o cumprimento de diretrizes como: apoio

às políticas públicas de inclusão sócio territorial dos Estados e Municípios e apoio às Políticas Sociais e aos Programas Governamentais.

No entanto, cabe-nos destacar que as terras de domínio público em questão estão servindo para o uso privado sem atender ao interesse e bem coletivo, destoando do estabelecido pelo Plano Diretor Participativo de Fortaleza no que se refere ao cumprimento do instrumento 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.
- (Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza, 2009).

É necessário, no entanto, a distinção dos usos voltados exclusivamente para a acumulação de capital, daqueles prioritariamente destinados ao atendimento de necessidades do interesse coletivo, como o provimento de moradia para famílias de baixa renda.

Além disso, a planilha disponibilizada pela SPU comprovou o que Moreira (2008) afirma quanto ao desconhecimento da população, e do próprio poder

público, no que diz respeito as informações de dimensões, limites e localização desse patrimônio. Segundo o autor, a falta de conhecimento minucioso das áreas públicas e a existência de uma estrutura administrativa incompatível com as necessidades de controle dessas terras dificultam a gestão, proteção e destinação desses bens, favorecendo a ocupação dessas áreas de forma irregular por particulares, inviabilizando inclusive o simples exercício de uma função arrecadatória.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partindo-se da premissa de que 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, procurou-se aqui observar os reflexos dessas novas práticas sobre o espaço urbano, principalmente no tocante à garantia da plena cidadania de todos.

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. Nessa nova conjuntura, o poder público orienta-se tanto pela diminuição de sua capacidade regulatória, quanto pela adoção de medidas e estímulo ao desenvolvimento e garantia da manutenção e ascensão da acumulação de riquezas. Em resposta, o planejamento insurgente 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.

A utilização das terras públicas para o atendimento das necessidades do interesse coletivo, seja para fins de moradia, saúde, lazer, crescimento educacional e cultural, preservação do meio ambiente, ou tantos outros, nesse trabalho é vista como uma possível solução para a oferta desigual de direitos e cidadania a seus habitantes, tendo em consideração os instrumentos jurídicos e de planejamento urbano previstos no marco legal brasileiro.

A regularização fundiária de terras públicas hoje ocupadas pela população de baixa renda que luta pela garantia de seus direitos fundamentais, arrancados desde o surgimento do neoliberalismo, por exemplo, pode ser um meio significativo de efetivação do cumprimento da função social da propriedade dessas terras, tendo em vista a relevância da efetivação de políticas públicas habitacionais em um país como o Brasil, detentor de alto déficit habitacional.

A análise dos imóveis em estudo traz indícios iniciais de que as terras públicas estão servindo para o uso privado sem atender ao interesse e bem coletivo. É necessário, no entanto, e compete ao Estado, a distinção dos usos voltados exclusivamente para a acumulação de capital, dos prioritariamente destinados ao atendimento de necessidades do interesse coletivo para concretização do cumprimento das funções sociais dessas propriedades, valorizando sempre o interesse comum quanto a destinação e uso desses bens. Aos imóveis vazios, que nesse caso são ocupações que sequer exercem funções arrecadatórias, cabe a atribuição de usos que contemplem as necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao

desenvolvimento das atividades econômicas, garantindo o cumprimento de sua função social em prol do bem coletivo.

REFERÊNCIAS

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

BORGES, Jennifer. & LEAL, Suely Ribeiro. 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 dos Santos. *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. Plano Nacional de Caracterização do Patrimônio da União. Brasília: Secretaria de Patrimônio da União, 2017.

FERNANDES, Ana. & CHAGAS, Maurício. *O direito à cidade na França e no Brasil: uma nova agenda urbana? Questões para um debate necessário e fecundo. Diálogos França-Brasil 4*. (1ª Edição). Salvador: EUFBA, 2018.

FORTALEZA. *Lei n. 062, de 2 de fevereiro de 2009*. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza e dá outras providências. Fortaleza: DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO, 2009.

FRIEDMANN, John. The terrain of Planning Theory. (1ª edição, p.19–48). In: J. Friedmann (Ed.), *Planning in the Public Domain. From Knowledge to Action* New Jersey: PRINCETON UNIVERSITY PRESS, 1992.

LIMONAD, Ester. Muito Além do Jardim: Planejamento ou Urbanismo, do que estamos falando? (1ª edição, p. 70-101). In: G. Costa, H. Costa & R. Mont-Mor (Eds.), *Teorias e Práticas Urbanas: condições para a sociedade urbana*, Belo Horizonte: C/ARTE, 2015.

MIRAFTAB, Faranak. Insurgent Planning: situating radical planning in the Global South. *Planning Theory*, volume 8(1), p.32-50, 2009.

MIRAFTAB, Faranak. Planning and Citizenship. (p. 1180-1204). In: R. Weber & R. Crane (Eds.) *The Oxford Handbook of Urban Planning*. Oxford: OXFORD UNIVERSITY PRESS, 2012.

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

REBOUÇAS, T. M., Manzi, M., & Mourad, L. N. Experiências de planos de bairro no Nordeste brasileiro: articulando planejamento insurgente e direito à cidade. *Cadernos Metrópole*, volume 21 (46), p. 855-878, 2019.

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

SANDERCOCK, Leonie. Introduction: Framing insurgent historiographies for planning. (1ª edição, p.1–36). In: L. Sandercock (Ed.), *Making the invisible visible*. Berkeley: UNIVERSITY OF CALIFORNIA PRESS, 1998.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas*. (3ª ed.). Rio de Janeiro: BERTRAND BRASIL, 2004.