

Estatuto da Cidade e a regularização fundiária de terras tradicionalmente ocupadas

Karen Daniele de Araújo Pimentel

Graduanda em Direito pela Universidade Federal de Alagoas – UFAL. Membro do Núcleo de Estudos em Direito Internacional e Meio Ambiente – NEDIMA.

Letícia Veloso Martineli

Graduanda em Direito pela Universidade Federal de Alagoas – UFAL. Membro do Núcleo de Estudos em Direito Internacional e Meio Ambiente – NEDIMA.

Resumo: O presente trabalho propõe uma análise dos avanços apresentados pelo Estatuto da Cidade, através de seus princípios, instrumentos e elementos, para a ordem urbanística, compreendidos a partir da vulnerabilidade que assola as comunidades tradicionais alocadas no meio urbano. Para tal, aprecia-se a natureza das tensões que ameaçam esses grupos, o alcance do Estatuto em face desses sujeitos e a existência de outros dispositivos com essa proposta. Pretende-se, assim, compreender algumas limitações do Estatuto e ressaltar a preeminência de dispositivos normativos e políticas urbanas efetivarem sua perpetuação social.

Palavras-chave: Estatuto da Cidade. Territórios tradicionais. Regularização fundiária.

Sumário: **1** Introdução — **2** O Estatuto da Cidade e a mudança de paradigma — **3** Terras tradicionalmente ocupadas e os desafios da regularização fundiária — **4** A tradição expulsa da cidade: resistência das comunidades tradicionais no espaço urbano — **5** Considerações finais — Referências

1 Introdução

A ausência de planos urbanos e ações públicas coordenadas e incisivas, tal como a incompatibilidade entre os limites físicos da expansão urbana e os avanços demográficos, calcada em uma dinâmica socioeconômica de ocupação do espaço segregacionista e desigual, foi, por anos, a realidade das caóticas cidades brasileiras. A oferta de opções de planejamento e política urbana desacertadas e incompatíveis com a realidade urbana compreendida em sua totalidade e profundidade, decorrentes de uma visão tecnocrática e alheia a participação popular somava-se a esse panorama. O Estatuto da Cidade, ao colocar-se como precursor da nova política urbana, apresentou diretrizes, regras e instrumentos para o desenvolvimento das cidades a fim de se alcançar estratégias de intervenções mais eficazes no meio urbano, permitindo a reconstrução da ordem urbanística e a modificação deste paradigma.

Apesar da intenção de desconstruir um padrão de reprodução urbana sincronizado, em essência, com a lógica privada de edificação e expansão da cidade, constata-se a ausência de dispositivo que pautasse as comunidades tradicionais urbanas, deixando-as, assim, em situação de desamparo jurídico. A vulnerabilidade dessas comunidades perante as pressões da expansão capitalista pode acarretar grandes riscos a suas formas de reprodução social e cultural, podendo desencadear processos de reordenação incoerentes.¹

Quando se pauta o espaço para as sociedades urbano-industriais, esse corresponde a um objeto de troca intermediado pelo capital e o mercado imobiliário especulativo. Contrariamente, para as comunidades tradicionais representa o *locus* de desenvolvimento de sua identidade, da sua cultura e do próprio “eu”. Portanto, a desterritorialização espacial se dá conjuntamente à desterritorialização existencial, posto que a remoção do local de origem não representa a mera troca de espaço, mas, sim, transfiguração de identidade, gerando uma desorientação espaço-temporal-existencial.²

A questão territorial, neste caso, quando se converte em disputa, pode acarretar a dizimação sociocultural da comunidade, por traduzir muito mais que o espaço geográfico ocupado. Assim, alguns pontos emergem balizando a linha argumentativa tratada: 1) como o Estatuto da Cidade possibilitou uma mudança paradigmática na realidade urbana brasileira? 2) Como se opera a (in)suficiência do Estatuto da Cidade no âmbito da regularização fundiária das terras tradicionalmente ocupadas? 3) Existem instrumentos normativos responsáveis por suprir a lacuna supracitada? 4) Qual a relevância das políticas urbanas em face das comunidades tradicionais alocadas no meio urbano e quais as consequências de seu baixo alcance? 5) Qual a origem das tensões que ameaçam tais comunidades?

No intuito de sanar tais questionamentos, operou-se uma reconstituição bibliográfica, conjugando embasamentos teóricos com a interpretação dos instrumentos normativos cabíveis. Objetivou-se, a início, uma análise incisiva sobre pontos pertinentes: os princípios e instrumentos inovadores apresentados pelo Estatuto da Cidade, responsáveis por romper com um padrão urbanístico descolado da função social da cidade e da propriedade. Em um segundo momento, este trabalho aborda a compreensão das diferentes significações atribuídas ao território dependendo do referencial cultural adotado, com enfoque na percepção partilhada por comunidades tradicionais em oposição àquela adotada por sociedades pós-modernas. Em seguida,

¹ DIEGUES, Carlos Antônio; ARRUDA, Vieira Sérgio Rinaldo; SILVA, da Ferreira Capezzuto Viviane; FIGOLS Barboza Aida Francisca; ANDRADE Daniela. *Os Saberes Tradicionais e a Biodiversidade no Brasil*. NUPAUB — Núcleo de Pesquisas sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2000, p. 25.

² PEREIRA, Parmênides Justino. *Urbano, demasiadamente humano: uma reflexão político-afetiva da remoção de moradores da comunidade de Jaraguá*. Dissertação de Mestrado em Sociologia. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Universidade Federal de Alagoas. Maceió, 2005. p. 17.

discute-se a omissão do Estatuto da Cidade em relação às terras tradicionalmente ocupadas, conjugada com as tensões oriundas dessa incongruência de conjuntos simbólicos a balizar as relações com o espaço e os dispositivos infralegais destinados a regularizar as terras tradicionalmente ocupadas, como o Termo de Autorização de Uso Sustentável. Por fim, foi realizada uma análise da natureza e consequências do avanço das pressões capitalistas ante as comunidades tradicionais, considerando-se o seu *modus vivendi* e necessidades específicas.

2 O Estatuto da Cidade e a mudança de paradigma

A elaboração da Constituição de 1988, fruto de um contexto de redemocratização, contou com intensa participação de movimentos populares a criticar a mercantilização da terra urbana, o sucateamento da “cidade ilegal” e a especulação imobiliária. Uma das relevantes reivindicações era o direito à cidade, o qual “não pode ser concebido como um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como direito à vida urbana, transformada, renovada”³ e compreende o exercício da gestão democrática e participativa da cidade e realização de sua função social, além da difusão da justiça social e igualdade.

O capítulo intitulado *Da Política Urbana* incorpora parte desses anseios através dos artigos 182 e 183. O primeiro fixa, enquanto objetivo da política de desenvolvimento urbano, a valorização da função social da cidade, visando ao bem-estar de seus habitantes. Enfatiza ainda o Plano Diretor como instrumento basilar para sua concretização, tal como a responsabilidade do Poder Público municipal nesse processo. O segundo artigo tratado firma que todo 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, adquirirá o seu domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.⁴ Com isso, abre-se precedente para a regularização de áreas urbanas, ocupadas por favelas, vilas e loteamentos clandestinos.

Entretanto, somente em 2001 foi aprovada a Lei Federal nº 10.257, denominada Estatuto da Cidade. Trata-se do instrumento responsável pela regulamentação de tais exigências constitucionais, representando um suporte jurídico acertado aos processos de planejamento urbano e auxiliando os governos municipais a defrontar as dificuldades urbanas, sociais e ambientais que acometem os sujeitos alocados no meio urbano.⁵

³ LEFEBVRE, Henri. *Direito à Cidade*. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2008, p. 117-118.

⁴ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

⁵ FERNANDES, Edésio. Do Código Civil ao Estatuto da Cidade: Algumas Notas sobre a Trajetória do Direito Urbanístico no Brasil. *Revista Jurídica do Uniaraxá*, Araxá, v. 5, n. 5, 2001, p. 44.

Depreendendo o “descolamento entre as matrizes que fundamentaram o planejamento e legislação urbanos no Brasil e a realidade socioambiental de nossas cidades”,⁶ responsáveis por atestar a reprodução de um padrão urbanístico excludente regido por uma ordem benéfica apenas a alguns setores da cidade, percebe-se a publicação do Estatuto da Cidade enquanto importante avanço na ordem jurídico-urbanística do país, no tangente à reforma urbana.

O documento em questão consolida-se enquanto elemento primordial ao direito urbanístico, atestando a inviabilidade da ocupação do espaço urbano conforme o direito de propriedade individual absoluto, a partir da perspectiva meramente econômica e apenas segundo os ditames dos interesses do setor imobiliário. Assimilar a cidade unicamente enquanto âmbito da acumulação de capital, sem considerar os interesses sociais e ambientais, conforme outrora preconizado pelos “direitos de propriedade” respaldados por um Código Civil que, “expressando a ideologia do legalismo liberal (...), defende a noção de propriedade individual de maneira quase absoluta”,⁷ tornou-se passível de entraves e questionamentos.

O princípio da função social da cidade e da propriedade urbana, consagrado no artigo V, inciso XXIII, coloca-se enquanto um dos eixos elementares apresentados. Apesar de não ser novo no ordenamento brasileiro, estando previsto nas Constituições de 1967 e 1946 com o título de “bem-estar social” sem apresentar, entretanto, uma delimitação conceitual clara ou a elucidação de instrumentos cabíveis para sua efetivação,⁸ o Estatuto oferece um alento inédito ao tratá-lo de maneira incisiva, estabelecendo limites ao consumo da propriedade. Além de fixar os mecanismos de operacionalização do princípio, estabelece até mesmo penalidades mediante a inconformidade com as diretrizes e condições indicadas. Assim, esta noção ganha força, e o enfoque recai na causa essencial dos problemas urbanos, e não intenta apenas medidas paliativas para remediar consequências.⁹

Entendendo a efetivação do princípio supracitado enquanto objetivo básico da política urbana, são colocadas algumas diretrizes primordiais a serem observadas. Destaca-se, assim, o relevo do Plano Diretor para a promoção do desenvolvimento e expansão urbana, associado à necessidade da democratização do acesso à cidade, sob uma perspectiva política e socioeconômica. No primeiro caso, pautando uma nova possibilidade de gestão baseada na noção de participação direta do cidadão nos

⁶ ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A Cidade do Pensamento Único, Desmanchando Consensos*. 3. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2002, p. 121.

⁷ FERNANDES, Edésio. Do Código Civil ao Estatuto da Cidade: Algumas Notas sobre a Trajetória do Direito Urbanístico no Brasil. *Revista Jurídica do Uniaraxá*, Araxá, v. 5, n. 5, 2001, p. 46.

⁸ GONÇALVES, Geyson. A Função Social da Propriedade e a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia. *Revista Eletrônica Direito e Política*, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v. 4, n. 3, 3. quadrimestre 2009, p. 220.

⁹ PEREIRA, Gislene. Novas perspectivas para gestão das cidades: Estatuto da Cidade e mercado imobiliário. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, n. 9, jan./jun. 2004, Editora UFPR, p. 88.

processos decisório, através da representatividade dos diferentes setores a ocuparem o espaço urbano e da via dialógica, operacionalizada através de audiências referentes à possibilidade de implementação de projetos ou atividades com potencial lesivo e negativo sobre o meio ambiental e social em que a população interessada se encontre. No segundo, ao vislumbrar o acesso ao solo urbano e à moradia também àqueles cometidos pela ilegalidade, tal como a acessibilidade equânime aos benefícios e serviços urbanos. Pleiteia-se, dessa forma, a promoção do desenvolvimento e expansão urbana pautado na justiça social e, também, a qualidade da ordem política-urbanística.

Outra ideia importante é a justa distribuição dos benefícios e dos ônus decorrentes do processo de urbanização. A partir disso, reafirma a necessidade de se romper com preponderante padrão de investimentos retidos em certas áreas da cidade e procura consagrar o acesso a um complexo de infraestrutura comunitária, transporte e serviços públicos a par de igualdade. É importante destacar que esse discernimento vai ao encontro da vontade de recuperar os investimentos do Poder Público que tenham resultado na valorização do imóvel urbano, freando a especulação imobiliária, e coloca em evidência a necessidade da prevalência de equidade no que diz respeito ao acesso à terra, à moradia, aos serviços, saneamento, infraestrutura e transporte, ofertando, ainda, “equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos, adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais”.¹⁰ Preconiza-se igualmente a compatibilização dos “instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos ferradores de bem-estar geral e fruição dos bens de diferentes segmentos sociais”.¹¹

O novo paradigma colocado pelo Estatuto propõe-se a compreender o espaço urbano em sua totalidade, considerando-se os diferentes tipos de relações travadas e suas respectivas naturezas, assim como as diferentes esferas que coadunam a vida nas cidades e a conexão desta com o meio rural, por exemplo. Com isso, aponta a significância da “cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social”,¹² como também da “isonomia das condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social”.¹³ Soma-se a isso a pertinência da “integração e complementariedade entre as atividades urbanas e rurais tendo em

¹⁰ BRASIL. *Estatuto da Cidade*: Lei 10.257/2001 que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília, Câmara dos Deputados, 2001, 1. ed. art. 2º, V.

¹¹ *Ibidem*, art. 2º, X.

¹² BRASIL. *Estatuto da Cidade*: Lei 10.257/2001 que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília, Câmara dos Deputados, 2001, 1. ed. art. 1º, III.

¹³ *Ibidem*, art. 2º, XVI.

vista o desenvolvimento socioeconômico do município e território sob sua área de influência”.¹⁴

No sentido de se alcançar cidades sustentáveis e equilibradas, vislumbrando o interesse social, o planejamento e ocupação das cidades, é considerado de forma a minimizar impactos ambientais, resguardando os patrimônios naturais, primordiais para a qualidade de vida. Nesse seguimento, uma alteração no padrão de produção e consumo é proposta a fim de equipará-los aos “limites de sustentabilidade ambiental, social e econômica do município e do território sob sua área de influencia”.¹⁵

Além disso, o Estatuto apresenta uma gama de instrumentos para a promoção da mudança paradigmática das cidades brasileiras, ampliando a possibilidade de atuação dos municípios para a consagração de uma realidade urbana economicamente eficaz, politicamente íntegra e sensível às questões sociais e ambientais. É a partir da determinação do parcelamento, edificação ou utilização compulsória, fixação do IPTU Progressivo no tempo, desapropriação com pagamento em títulos, estabelecimento do direito de superfície, direito de preempção, fornecimento da outorga onerosa do direito de construir, delimitação das operações urbanas consorciadas, autorização da transferência do direito de construir e da realização do Estudo do Impacto de Vizinhança que as pretensões tratadas se instrumentalizam.

Salienta-se ainda a possibilidade de usucapião especial de imóvel urbano. O intento de se romper com a histórica construção sociourbanística excludente e segregacionista atestou a viabilidade de regularização fundiária de áreas ocupadas por populações de baixa renda, sendo previsto, inclusive, o usucapião coletivo. Essa ferramenta “trata da posse efetiva do bem, transformando-a em domínio, propriedade ou em outro direito real, após o mero decurso do prazo previsto em lei”,¹⁶ mesmo com o veto à possibilidade de concessão de uso especial para fins de moradia. Conforme Edésio Fernandes:¹⁷

São instrumentos que podem e dever ser utilizados pelos municípios de forma combinada, de maneira a não apenas promover a regulação normativa dos processos de uso, desenvolvimento e ocupação do solo urbano, mas especialmente induzir ativamente os rumos de tais processos, podendo desta forma interferir diretamente como, e reverter, em alguma medida, o padrão e a dinâmica dos mercados imobiliários produtivos formais, informais e sobretudo especulativos, que, tal como operam hoje, têm determinado o processo crescente de exclusão social e segregação espacial nas cidades brasileiras.

¹⁴ *Ibidem*, art. 2º, VII.

¹⁵ *Ibidem*, art. 2º, VIII.

¹⁶ OLIVEIRA, de Eiras Cristina Isabel. *Estatuto da Cidade, para compreender*. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001, p. 29.

¹⁷ FERNANDES, Edésio. Do Código Civil ao Estatuto da Cidade: Algumas Notas sobre a Trajetória do Direito Urbanístico no Brasil. *Revista Jurídica do Uniaraxá*, Araxá, v. 5, n. 5, 2001, p. 49.

É evidente que a complexidade das adversidades que acometem as cidades brasileiras demanda um conjunto de esforços e legislações a serem aplicados de forma contínua e rigorosa para que a intervenção surta os efeitos necessários. Ainda que, por si só, o Estatuto da Cidade não seja capaz de modificar o panorama urbano brasileiro, inegavelmente, abre precedente para a execução de intervenções eficazes e incisivas no quadro de exclusão social que assola o meio urbano ao apresentar aos municípios uma gama de instrumentos, isso em conjunto com a compreensão de planejamento e gestão participativos, que viabilizam a realização da função social da propriedade e da cidade¹⁸ e outras condições ímpares para o bem-estar socioambiental da população. Propõe, em suma, por meio do planejamento urbano, um processo dinâmico, permanente e integrado a almejar uma relação mais harmoniosa possível entre os “cenários democráticos, atividades econômicas, prudência ambiental e inovações científico-tecnológicas para gerar a justiça social”,¹⁹ vislumbrando sanar as demandas do presente sem atravesar a oportunidade das gerações futuras compreenderem a sua conjuntura e buscarem soluções cabíveis.

3 Terras tradicionalmente ocupadas e os desafios da regularização fundiária

Apesar dos avanços trazidos com o advento do Estatuto da Cidade, que inaugurou um novo paradigma para a ordem jurídico-urbanística brasileira, o tema das terras tradicionalmente ocupadas continua a ser tormentoso, principalmente quando estas se cristalizam no ambiente urbano. De início, é importante assentar o conceito de território do qual se parte, segundo Milton Santos:

O território é o lugar em que desembocam todas as ações, todas as paixões, todos os poderes, todas as forças, todas as fraquezas, isto é, onde a história do homem plenamente se realiza a partir das manifestações da sua existência.²⁰

Esse conceito inicial, mais genérico, começa a traçar as linhas do que significa o território para determinada comunidade. Para as comunidades tradicionais em específico, é o território o lugar em que estas transmitem sua tradicionalidade, o que as identifica enquanto grupo. As terras tradicionalmente ocupadas se encaixam no

¹⁸ PEREIRA, Gislene. Novas perspectivas para gestão das cidades: Estatuto da Cidade e mercado imobiliário. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, n. 9, jan./jun. 2004, Editora UFPR, p. 88.

¹⁹ XAVIER, Laércio Noronha. Estatuto da Cidade: Caixa de Ferramentas do Planejamento Urbano no Brasil. In: CONPEDI 2012.2, 2012, Niterói-RJ. *Anais do CONPEDI 2012.2 Direito Ambiental II*. v. 1. Florianópolis: Publica Direito, 2012, p. 300.

²⁰ SANTOS, Milton et al. *Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007, p. 13.

conceito trabalhado por Milton Santos como “território usado”, que significa “chão mais identidade”.²¹ Sem a identidade impressa pelas pessoas que fazem uso daquela terra, o que resta é apenas o que o autor designa genericamente de chão.

O território é definido essencialmente pelo uso que se faz do seu substrato físico. São os habitantes daquela porção de terra que produzem o território através do trabalho, do desenvolvimento de vínculos afetivos e também das suas manifestações culturais. No entanto, esse território, entendido como aquele espaço usado, imbuído de certa identidade, é tomado pelas relações predominantes na sociedade capitalista, transformando-se em “território do capital”, e não das pessoas. Isso ocorre porque a cidade, “materialização do trabalho social, (...) apresenta um modo determinado de apropriação que se expressa através do uso do solo. (...) No caso da sociedade capitalista, estará determinado pelo processo de troca que se efetua no mercado”.²² Assim, entende-se a cidade como produto e, ao mesmo tempo, processo histórico, não se descolando do modo de produção em que se insere. Isso explica porque o espaço também passa a integrar a “imensa coleção de mercadorias”²³ que constitui a riqueza das sociedades no capitalismo.

As trocas no modo de produção capitalista são realizadas através de um equivalente geral: o dinheiro. Este tem o condão de representar a forma valor geral, trabalhada por Karl Marx como aquela que “representa os produtos de trabalho como meras gelatinas de trabalho humano indiferenciado”.²⁴ O espaço, subsumido à lógica do capital, também revestido da forma mercadoria, perde seu caráter identitário. Assim como as demais mercadorias que circulam no mercado, é a forma dinheiro que passa a representar o seu valor geral. O território dentro do ambiente urbano não precisa mais responder à lógica do “chão mais identidade”, o processo de urbanização cada vez mais acentuado nas cidades brasileiras retira do espaço a noção de “território usado”. Isso porque não é mais o uso do espaço que o determina enquanto território, mas, sim, o seu valor considerado quando posto no mercado de trocas:

Tudo tende a se tornar objeto de troca, valorizado cada vez mais pela troca do que mesmo pelo uso. O papel que a troca começa a ganhar é uma enorme mudança na história dos lugares e do mundo, deslocando da primazia o papel do uso, e até mesmo comandando o uso, ao revés do comando anterior da troca pelo uso.²⁵

²¹ SANTOS, Milton *et al.* *Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007, p. 14.

²² CARLOS, Ana Fani Alessandi. *A Cidade*. São Paulo: Contexto, 2015, p. 27.

²³ MARX, Karl. *O Capital: crítica da Economia Política*. v. 1. Livro 1. Tomo 1. São Paulo: Nova Cultural, 1996, p. 165.

²⁴ MARX, Karl. *O Capital: crítica da Economia Política*. v. 1. Livro 1. Tomo 1. São Paulo: Nova Cultural, 1996, p. 184.

²⁵ SANTOS, Milton *et al.* *Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007, p. 16.

As consequências desse processo são sentidas por todos aqueles que querem fazer da cidade um espaço de usufruto pelas suas características intrínsecas, pelas suas qualidades e potencialidades enquanto local a ser utilizado para satisfazer as necessidades humanas. Quando se trata das comunidades tradicionais, essas consequências são sentidas de maneira mais forte, pois podem levar à extinção de um modo particular de vida. Como a forma mercadoria retira o elemento identidade da formação territorial, substituindo este com a inclusão do valor de troca à formação do território urbano, poderíamos desenhar a formulação agora como “chão mais valor de troca”. Um pedaço de chão sem identidade é mercadoria, a forma essencial da riqueza no capitalismo.

Para as comunidades tradicionais, no entanto, um pedaço de chão é território na acepção que o considera enquanto valor de uso. As terras tradicionalmente ocupadas são mais que um pedaço de chão sobre o qual foi realizado trabalho indiferenciado; pelo contrário, são um espaço delimitado sobre o qual um modo de vida se perpetua. Neste ponto reside o imbróglcio acerca da regularização fundiária das terras tradicionalmente ocupadas dentro do espaço urbano. Se, por um lado, há um grupo que pretende permanecer no território pelo usufruto que dele faz, por outro, há a forte pressão das forças do capital tendentes a expulsar aqueles que utilizam o espaço pelo seu valor de uso. Isso porque, enquanto esse grupo continua a se reproduzir nesse espaço, ele deixa de ser incorporado à coleção de mercadorias, o que contraria frontalmente os interesses dos acumuladores de capital.

Os diversos conflitos urbanos que ocorrem dentro das cidades têm esse embate como ponto nodal. O Estado, para onde usualmente confluem os conflitos de classe, tem papel fundamental. Há dois grandes entendimentos quanto aos limites da sua atuação: de um lado, acredita-se que este lança mão de seu aparato para controlar as forças em disputa e manter o estado de coisas; de outro, acredita-se na possibilidade de mediações dentro do próprio aparelho de Estado. De modo geral, o papel da regularização fundiária é o de tentar atenuar ou mediar essas tensões existentes entre classes em luta. Muitas comunidades tradicionais ocupam de maneira irregular os territórios onde se assentam, visto que a maneira pela qual o território tradicional se conforma é histórico, e não necessariamente respeita limites jurídicos ou requisitos formais, que muitas vezes surgem após décadas de ocupação.

Após os 15 anos do Estatuto da Cidade, ainda se percebe a dificuldade de identificar as comunidades tradicionais dentro do espaço urbano e o incipiente tratamento jurídico que é dado a seus territórios. O Estatuto repete uma tendência constitucional, que não considerou a cidade enquanto um polo que concentra diversos grupos culturalmente distintos, o que desembocou em políticas urbanas “direcionadas para o público em geral sem que se considerem as peculiaridades de determinados grupos culturais, dificultando uma interpretação que promova mais

facilmente o direito à moradia e à cidade”.²⁶ O Estatuto incorpora instrumentos importantes aos assentamentos urbanos de comunidades de baixa renda de maneira genérica, como as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS e a Concessão de Direito Real de Uso – CDRU. No entanto, esses instrumentos, ainda que avançados, não abarcam as peculiaridades culturais das comunidades tradicionais.

Devido a essa lacuna, ainda que sejam instrumentos não direcionados exclusivamente à regularização fundiária urbana, restou aos dispositivos infralegais a regulação da situação das terras tradicionalmente ocupadas. O Decreto nº 6.040/2007 e a Portaria nº 89/2010 da Secretaria de Patrimônio da União (Termo de Autorização de Uso Sustentável – TAUS) são os instrumentos jurídicos mais importantes quanto à regularização dos territórios ocupados por comunidades tradicionais.

Enquanto o decreto institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, a portaria cria um Termo de Autorização de Uso Sustentável exclusivo para comunidades tradicionais. Os instrumentos são avanços na construção jurídica brasileira que sucedeu o advento do Estatuto da Cidade (nos anos de 2007 e 2010, respectivamente), mas ainda são insuficientes para abarcar a multiplicidade de conflitos ainda existentes, principalmente no meio urbano. Ainda com a ressalva à sua insuficiência, é importante ressaltar os pontos positivos trazidos pelos instrumentos à realidade jurídico-urbanística nacional. O primeiro avanço a ser pontuado diz respeito à ampliação da definição jurídica de comunidade tradicional. A partir do Decreto nº 6.040/2007, o conceito adotado pelo Brasil para classificar uma comunidade enquanto tradicional é o seguinte:

Grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.²⁷

Esse é um ganho significativo à luta das famílias que ainda encontram resistência para a sua identificação enquanto comunidade tradicional. O que ocorria antes da mudança trazida pelo decreto era um apego ao que prevê a Constituição Federal, que dispõe apenas sobre as comunidades indígenas e quilombolas. Com a abrangência trazida por esse novo conceito, outros grupos familiares podem ser beneficiados pela

²⁶ CAVALCANTE, Fátima Maria Lyra. *O direito à moradia adequada e à segurança jurídica da posse: um estudo das normas internacionais e brasileiras aplicadas ao caso da Vila dos Pescadores de Jaraguá, em Maceió*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Alagoas – UFAL. Maceió, 2016, p. 127.

²⁷ BRASIL. *Decreto 6.040/2007*: institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília: Senado Federal, 2007.

proteção jurídica especial dispensada às comunidades tradicionais e seus territórios. Incluem-se então os povos de terreiros, as comunidades pesqueiras artesanais, as quebradeiras de coco e diversas outras atividades desenvolvidas de maneira artesanal e repassadas por meio da tradição.

O segundo avanço notado na normativa brasileira após o Estatuto da Cidade foi a exclusividade do Termo de Autorização de Uso Sustentável às comunidades tradicionais, conforme a Portaria nº 89/2010 da SPU, *in verbis*:

Art. 2º. O Termo de Autorização de Uso Sustentável – TAUS poderá ser outorgado a comunidades tradicionais que ocupem ou utilizem as seguintes áreas da União: I - áreas de várzeas e mangues enquanto leito de corpos de água federais; II - mar territorial, III - áreas de praia marítima ou fluvial federais; IV - ilhas situadas em faixa de fronteira; V - acrescidos de marinha e marginais de rio federais; VI - terrenos de marinha e marginais presumidos.²⁸

Analisando os instrumentos de forma conjunta, é possível perceber a importante relação guardada entre eles. O TAUS utiliza o conceito de comunidade tradicional trazido pelo Decreto nº 6.040/2007 e ambos devem ser estudados juntos para uma melhor compreensão. Importante salientar, contudo, a precariedade desse termo de autorização. Isso ocorre porque esse instrumento foi “disciplinado com normas de densidade normativa que se aproxima mais da natureza discricionária que vinculada, quando se trata da Administração Pública o conceder aos possíveis beneficiários”.²⁹

A criação de uma Política Nacional de Desenvolvimento dos Povos e Comunidades Tradicionais no Brasil demonstra a importância da temática ao crescimento nacional de forma equilibrada e com respeito à multiculturalidade destacada no país. No entanto, as políticas urbanas ainda parecem descoladas dessa realidade, existindo apenas um instrumento de regularização fundiária tendente a regular a situação de comunidades tradicionais, mas apenas em territórios pertencentes à União. As políticas urbanas ignoram que na cidade convivem diversos modos de vida e tratam de forma equânime realidades distintas e maneiras diferentes de lidar com o espaço e significá-lo.

Enquanto, via de regra, o espaço urbano é consumido a partir da lógica da mercadoria – território sem identidade –, há uma parcela dos habitantes da cidade que a ocupa resistindo a essa lógica e imprimindo sua identidade à terra (território usado, aquele em que chão e identidade se encontram). A falta de proteção jurídica a esses grupos no ambiente urbano pode gerar diversas consequências nefastas à

²⁸ SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO. *Portaria nº 89/2010*. Brasília: SPU, 2010.

²⁹ CAVALCANTE, Fátima Maria Lyra. *O direito à moradia adequada e à segurança jurídica da posse: um estudo das normas internacionais e brasileiras aplicadas ao caso da Vila dos Pescadores de Jaraguá, em Maceió*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Alagoas – UFAL. Maceió, 2016, p. 123.

sua existência ou, ainda, *resistência* de um modo de vida contrário à lógica do capital. Essa lacuna vai além de uma questão normativa, mas tem um caráter marcadamente político e de representatividade dos interesses dessas comunidades. Não só a produção normativa é direcionada, como também a aplicação dos dispositivos (ainda que parques). Os interesses que movem a ação dos agentes político-hegemônicos e que controlam as decisões políticas são também os interesses da acumulação de riqueza e transformação do território usado em território do capital.

4 A tradição expulsa da cidade: resistência das comunidades tradicionais no espaço urbano

A cidade é o palco onde as relações mais complexas advindas do modo de produção capitalista se desenvolvem. A complexidade dessas relações é retratada de diversas maneiras, do modo como a locomoção é realizada à arquitetura dos prédios, desde o andar apressado dos transeuntes à quantidade de informação publicitária espalhada pela cidade: “Toda esta massa de complexidade que as cidades modernas carregam, que, não obstante, é produto do desenvolvimento do capital, se contrasta com as localidades mais simples, com os locais onde a vida se manifesta de modo ainda tradicional”.³⁰ Esse contraste entre parâmetros de vida gera mudanças concretas na dinâmica social urbana. Gera conflitos, desfaz laços ao passo que constrói novas formas de relação com o ambiente e o outro.

Para as comunidades tradicionais, esse modo de sociabilidade inaugurado pelo urbano significa o esfacelamento da sua tradicionalidade:

Para as comunidades tradicionais, a sociabilidade mais ampla manifesta-se como negação da propriedade comum, isto é, negação de uma vida local, arregimentada à tradicionalidade. Esse processo de negação é visto como o enfraquecimento das relações mediadas pela consanguinidade, os costumes e a tradição por aquelas mediadas pela razão, o cálculo e o interesse. O modo de produzir a vida, nesse estado, passa a ser insuficiente ante os novos meios de sociabilidade que se apresenta. A produção, que estava atrelada à satisfação de suas vontades primárias, de subsistência é insuficiente para transformar a vida em uma vida inserida na sociedade mais ampla, mais complexa materialmente.³¹

Os povos e comunidades tradicionais, em função de distintos processos de formação histórica, são grupos humanos com características culturais distintas, que

³⁰ SILVEIRA, Dauto J. da. Breves considerações sobre processo de transformação da existência dos pescadores artesanais na modernidade. *Revista Espaço Acadêmico*, n. 139, ano XII, dez. 2012, p. 65.

³¹ SILVEIRA, Dauto J. da. Breves considerações sobre processo de transformação da existência dos pescadores artesanais na modernidade. *Revista Espaço Acadêmico*, n. 139, ano XII, dez. 2012, p. 66.

destoam, em essência, do conjunto simbólico cultural hegemônico. A sua reprodução social se assenta na posse de conhecimentos tradicionais sobre a natureza, sua dinâmica e ciclos, construídos a partir das experiências e interação com o meio natural. Esse saber é ensinado de geração a geração, sendo primordial à subsistência, e possibilita o exercício de técnicas de manejo sustentáveis.

Além disso, projetam no espaço e no local suas representações materiais e imateriais referentes à sua percepção econômica, social, cultural e afetiva do modo de vida praticado, o que torna os indivíduos capazes de se reconhecerem enquanto parte da comunidade, visto que todos esses elementos confluem para a estruturação da subjetividade individual e coletiva. Cada grupo, com as suas demandas e particularidades, reúne, em suma, uma “complexidade de elementos identitários, próprios de autodenominações afirmativas de culturas e símbolos”,³² traduzidos em um tipo de organização social específico. Segundo Carlos Rodrigues Brandão,³³

Comunidade tradicional constitui-se como um grupo social local que desenvolve: a) dinâmicas temporais de vinculação a um espaço físico que se torna território coletivo pela transformação da natureza por meio do trabalho de seus fundadores que nele se instauram; b) saber peculiar, resultante das múltiplas formas de relações integradas à natureza, constituído por conhecimento, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição ou pela interface com as dinâmicas da sociedade envolvente; c) uma relativa autonomia para a produção de seus membros e da coletividade como uma totalidade social articulada com o “mundo de fora”, ainda que quase indivisível; d) o reconhecimento de si como uma comunidade presente herdeira de nomes, tradições, lugares socializados, direitos de posse e proveito de um território ancestral; e) a atualização pela memória da historicidade de lutas e de resistências no passado e no presente para permanecerem no território ancestral; f) a experiência da vida em um território cercado e/ou ameaçado; g) estratégias atuais de acesso a direito, a mercados de bens menos periféricos e à conservação ambiental. (BRANDÃO, 2010, p. 37).

Dessa forma, a estruturação da comunidade tem como alicerce articulações ímpares traduzidas nas relações sociais travadas no seio da comunidade. Os padrões culturais desenvolvidos constituem, a partir da simbiose entre o meio social e o meio natural, um *modus vivendi* específico. E apesar a riqueza cultural que representam, estes povos encontram-se em situação de grande vulnerabilidade em face das

³² ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Terras tradicionalmente ocupadas: Processos de territorialização e movimentos sociais. *R B. Estudos Urbanos e Regionais*, v. 6, n. 1, 2004, p. 23.

³³ BRANDÃO, Carlos Rodrigues. A comunidade tradicional. 2010, p. 37. *In*: RODRIGUES, Leila Ribeiro; THÉ, Ana Paula Glinfskoi. *Comunidades tradicionais: Sujeitos de direito entre o desenvolvimento e a sustentabilidade*. Congresso Nacional Interdisciplinar em Sociais e Humanidade. Rio de Janeiro, 2012.

modificações provocadas por fatores externos, em especial os socioeconômicos,³⁴ principalmente quando alocadas no meio urbano.

O convívio entre culturas diversas na cidade é marcado por tensões em vários níveis, que muitas vezes se expressam por meios violentos e em outras chegam a ser judicializadas. Nesse ponto reside a problemática central deste trabalho referente à importância do alcance das políticas urbanas a esses grupos sociais. É possível encontrar na realidade as consequências do baixo alcance da proteção jurídica às comunidades tradicionais.³⁵ A pesquisa realizada restringiu-se à região Nordeste e conflitos envolvendo pescadores artesanais; assim, é possível apontar como exemplos do processo descrito neste trabalho: o processo de remoção da Vila dos Pescadores do Jaraguá, em Maceió;³⁶ a situação dos pescadores urbanos da Zona Costeira de Pernambuco;³⁷ os pescadores artesanais do litoral da Paraíba e a pressão da especulação imobiliária sobre seus territórios;³⁸ pescadores e marisqueiras da Bahia contra investidores da carcinicultura.³⁹

A remoção das comunidades não foi o desfecho de todos os casos listados, mas todos têm em comum dois elementos caracterizadores: (i) avanço do capital sobre os territórios tradicionalmente ocupados; (ii) mecanismos de resistência social das comunidades. A constatação desses elementos em todos os casos conflui com

³⁴ RODRIGUES, Leila Ribeiro; THÉ, Ana Paula Glinfskoi. *Comunidades tradicionais: Sujeitos de direito entre o desenvolvimento e a sustentabilidade*. Congresso Nacional Interdisciplinar em Sociais e Humanidade. Rio de Janeiro, 2012, p. 11.

³⁵ É interessante apontar o caso dos Povos de Terreiros em Salvador, município pioneiro na preservação do patrimônio de matriz africana. Entre os instrumentos de proteção lá presentes, tem-se o tombamento, ACP – Áreas de Proteção Cultural e Paisagística e o próprio Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador (Lei nº 7.400, de 20 de fevereiro de 2008). Contudo, ressalvas devem ser feitas no sentido de que a orientação preservacionista do Plano Diretor permanece na intenção, “quer pela ausência de institucionalização municipal dos mecanismos jurídicos de proteção elencados no art. 2º da lei; quer pela indecisão, no corpo legal, sobre qual órgão da administração municipal seria responsável pelo sistema de preservação desse patrimônio” (OLIVEIRA, 2011, p. 9). Além disso, os outros dispositivos supracitados “possuem limitações preservacionista, tanto no alcance conceitual, quanto na compreensão da dinâmica simbólica do bem” (OLIVEIRA, 2011, p. 3). Nessa perspectiva, faz-se mister a compreensão de que os instrumentos direcionados ao resguardo efetivos de povos e comunidades tradicionais demandam, em essência, uma regulamentação acertada, com capacidade de abranger não apenas a tutela de elementos tangíveis, mas, igualmente, da imaterialidade que permeia o seu modo de vida. Mas, ainda assim, tais elementos mostram-se de suma importância, pela possibilidade de proteção ao bem cultural e em razão do aspecto ideológico recente na proteção patrimônio brasileiro, incluindo o patrimônio de matriz Africana enquanto constituidor da identidade cultural nacional (OLIVEIRA, 2011, p. 3, 9-15).

³⁶ Sobre o caso foi desenvolvida uma dissertação pelo Programa da Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Alagoas: CAVALCANTE, Fátima Maria Lyr. *O direito à moradia adequada e à segurança jurídica da posse: um estudo das normas internacionais e brasileiras aplicadas ao caso da Vila dos Pescadores de Jaraguá, em Maceió*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Alagoas – UFAL. Maceió, 2016.

³⁷ Para conhecer mais sobre o caso, consultar: PEDROSA, Beatriz Mesquita Jardim *et al.* Pescadores urbanos da zona costeira do estado de Pernambuco, Brasil. *Boletim Instituto Pesca*, v. 39, p. 93-106, 2013.

³⁸ Para conhecer mais sobre o caso, consultar: ARAÚJO, Ismael Xavier de *et al.* Pescadores Artesanais e pressão imobiliária urbana: qual o destino dessas comunidades tradicionais? *Revista de Gestão Costeira Integrada*, v. 14, ano 3, p. 429-446, 2014.

³⁹ Para conhecer mais sobre o caso, consultar: MELLO, Cecília Campello do Amaral. Do meio do medo nasce a coragem: o encontro entre pescadores e marisqueiras de Caravelas (BA) e do Ceará e os múltiplos sentidos da política. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos Regionais*, v. 17, n. 3, p. 134-149, set./dez. 2015.

a análise realizada anteriormente, visto que essas tensões refletem não só conflitos culturais, mas de classe. Isso porque são modos de produção divergentes em combate. O modo de produção capitalista (voraz, destrutivo, global e sem identidade) e o modo de produção artesanal resistente nas práticas das comunidades tradicionais. Não são casos isolados, não dependem necessariamente das circunstâncias específicas de cada localidade, mas repetem um padrão de conflito próprio do modo de produção do qual são produtos necessários. O capitalismo engendra suas próprias contradições, que se manifestam de diversas maneiras na cidade, que é “por excelência, o espaço onde a vida moderna se desenvolve”.⁴⁰

As consequências desses conflitos são mais sentidas na perpetuação de seu modo de vida peculiar, pois as expulsões do território desarticulam as relações historicamente desenvolvidas com o ambiente e entre as famílias. As práticas culturais e conhecimentos reproduzidos através da tradição são centrais na construção da identidade de grupo das comunidades que resistem no urbano. No entanto, essa identidade que as distingue dentro da cidade não é construída de forma dissociada da sociedade, mas “emerge da dialética entre indivíduo e a sociedade, sendo formada por processos sociais que uma vez cristalizada é mantida, modificada ou mesmo remodelada pelas relações sociais”.⁴¹

O avanço das forças do capital sobre os territórios tradicionalmente ocupados promove um choque sobre essa identidade construída no meio social e nele reproduzida. Assim, as comunidades tradicionais não se desvinculam dos processos de urbanização e modernização do espaço, sendo esses poderosos fatores de desintegração da tradicionalidade. Isso ocorre porque, na relação entre comunidade tradicional e sociedade, também atuam relações de poder e “sendo as relações de poder reflexos de sistemas socioeconômicos que hegemonomizam tais classificações e as utilizam politicamente quando se posiciona no campo oposto, frente aos outros grupos que o ameaçam”.⁴²

Nesse sentido, a resposta dada pelo sistema aos modos de vida tradicionais dentro da cidade é utilizar seu aparato institucional e simbólico para expulsá-las. O modo de vida tradicional é uma ameaça à reprodução do capital, e é justamente por isso que ele é removido da paisagem. A remoção de famílias de seus territórios tradicionalmente ocupados aniquila a tradicionalidade, pois o modo de viver e se reproduzir socialmente tem ligação umbilical com a terra onde se materializa o trabalho desenvolvido por gerações.

⁴⁰ SILVEIRA, Dauto J. da. Breves considerações sobre processo de transformação da existência dos pescadores artesanais na modernidade. *Revista Espaço Acadêmico*, n. 139, ano XII, dez. 2012, p. 65.

⁴¹ RODRIGUES, Leila Ribeiro; THÉ, Ana Paula Glinfskoi. *Comunidades tradicionais: sujeitos de direito entre o desenvolvimento e a sustentabilidade*. In: Congresso Internacional Interdisciplinar em Sociais e Humanidades, 2012, Niterói – RJ. Niterói: ANINTER-SH/PPGSD-UFF, 2012, p. 1-18.

⁴² RODRIGUES, Leila Ribeiro; THÉ, Ana Paula Glinfskoi. *Comunidades tradicionais: sujeitos de direito entre o desenvolvimento e a sustentabilidade*. In: Congresso Internacional Interdisciplinar em Sociais e Humanidades, 2012, Niterói – RJ. Niterói: ANINTER-SH/PPGSD-UFF, 2012, p. 1-18.

5 Considerações finais

A discussão levantada por este trabalho traz a relevância das comunidades tradicionais para a composição do espaço urbano. A pesquisa normativa e doutrinária realizada demonstrou, em uma primeira análise, a mudança de paradigma inaugurada com o advento do Estatuto da Cidade. De fato, o surgimento da lei foi um marco para o direito urbanístico brasileiro e para o delineamento das futuras políticas urbanas. No entanto, ao longo da incursão feita, foi se mostrando ainda muito incipiente a preocupação com a adequação cultural das políticas urbanas.

Mais de uma década após a promulgação do Estatuto da Cidade, a comunidade acadêmica vê-se à volta com a insuficiência normativa destinada às comunidades tradicionais. A relevância da temática vem à tona de maneira latente quando se analisam as fortes pressões sofridas por essas famílias no meio urbano. As noções de território usadas são substituídas pelas do território do capital, impostas pelo padrão globalizado de urbanização das cidades contemporâneas. O que se repete nas cidades são os conflitos marcadamente de classe entre os detentores do capital e aqueles que utilizam o território para se reproduzir socialmente e não acumular riqueza.

A cegueira das políticas urbanas frente às terras tradicionalmente ocupadas nas cidades leva a uma insegurança jurídica constante das comunidades tradicionais nos conflitos por território. Ainda que da pesquisa realizada tenham se destacado dois instrumentos normativos destinados à tutela dos direitos das comunidades tradicionais e seus territórios, estes não cuidam especificamente das famílias que vivem no meio urbano. Ainda, o Termo de Autorização de Uso Sustentável é limitado às comunidades que ocupam territórios pertencentes à União e tem caráter precário, enquanto que o Decreto nº 6.040/2007 traz apenas diretrizes para uma política de desenvolvimento dessas famílias.

De forma que é possível propor três frentes de atuação para tratar a problemática suscitada neste trabalho. A primeira na esfera da pesquisa científica, pois muito se tem produzido acerca das comunidades tradicionais, mas pouco sobre elas dentro do espaço urbano. A maioria das pesquisas se desenvolve sobre comunidades indígenas e quilombolas no espaço rural, o que não abrange todos os conflitos que ocorrem atualmente no Brasil. Tanto porque o conceito de comunidade tradicional abrange outros grupos sociais para além dos indígenas e quilombolas quanto pela necessidade de enxergar a tradicionalidade dentro da cidade globalizada.

A segunda esfera é a jurídica, tanto na produção legislativa quanto na aplicação normativa, o que passa também pela formação dos profissionais do direito, que precisam ter mais conhecimento sobre a proteção dada a essas famílias. O conhecimento apenas da Constituição Federal ou mesmo do Estatuto da Cidade ainda é incipiente para que o profissional do direito saiba lidar com os conflitos em que comunidades tradicionais façam parte. Quanto à criação legislativa, é preciso

trazer à lume a existência de territórios tradicionais dentro das cidades; não se pode continuar a produzir normas que considerem o espaço urbano de maneira homogênea.

A terceira esfera de atuação é política, de mobilização popular. Os conflitos que surgem dessas tensões de classe (ocupantes do espaço pelo seu valor de uso *versus* acumuladores de capital) também têm sua dimensão política. Nesse sentido, não só é necessário que se abram canais de participação para que as comunidades tradicionais possam influenciar na elaboração das leis e políticas urbanas, como é importante fortalecer a atuação dos movimentos sociais formados por essas famílias. Não à toa elas formam comunidades, constituindo um grupo com alta coesão social que se constitui em uma verdadeira unidade de mobilização frente às ameaças externas do capital e especulação imobiliária.

Statute of the City and land regularization of traditionally occupied land

Abstract: The present paper proposes an analyze of the advances presented by the Statute of the City through its principals, instruments and elements, to the urbanistic order, comprehended starting from the vulnerability that reaches the traditional communities allocated in the urban space. To achieve that, it is appreciated the nature of the tensions that threat that groups, the extent of the Statute face that subjects and the existence of other dispositive with this proposition. Thus, the pretension is to comprehend some limitations of the Statute and highlight the pre-eminence of the normative dispositive and urban policies to effectuate the social perpetuation of them.

Keywords: Statute of the City. Traditional territories. Land regularization.

Referências

- ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Terras tradicionalmente ocupadas: Processos de territorialização e movimentos sociais. *R B. Estudos Urbanos e Regionais*, v. 6, n. 1, 2004.
- ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A Cidade do Pensamento Único, Desmanchando Consensos*. 3. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2002.
- ARAÚJO, Ismael Xavier de *et al.* Pescadores Artesanais e pressão imobiliária urbana: qual o destino dessas comunidades tradicionais? *Revista de Gestão Costeira Integrada*, v. 14, ano 3, p. 429-446, 2014.
- BRANDÃO, Carlos Rodrigues. A comunidade tradicional. 2010, p. 37. *In*: RODRIGUES, Leila Ribeiro; THÉ, Ana Paula Glinfskoi. *Comunidades tradicionais: Sujeitos de direito entre o desenvolvimento e a sustentabilidade*. Congresso Nacional Interdisciplinar em Sociais e Humanidade. Rio de Janeiro, 2012.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. Decreto 6.040/2007: institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília: Senado Federal, 2007.
- CARLOS, Ana Fani Alessandi. *A Cidade*. São Paulo: Contexto, 2015.

CAVALCANTE, Fátima Maria Lyra. *O direito à moradia adequada e à segurança jurídica da posse: um estudo das normas internacionais e brasileiras aplicadas ao caso da Vila dos Pescadores de Jaraguá, em Maceió*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Alagoas – UFAL. Maceió, 2016.

DIEGUES, Carlos Antônio; ARRUDA, Vieira Sergio Rinaldo; SILVA, da Ferreira Capezzuto Viviane; FIGOLS Barboza Aida Francisca; ANDRADE Daniela. *Os Saberes Tradicionais e a Biodiversidade no Brasil*. NUPAUB — Núcleo de Pesquisas sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2000.

FERNANDES, Edésio. Do Código Civil ao Estatuto da Cidade: Algumas Notas sobre a Trajetória do Direito Urbanístico no Brasil. *Revista Jurídica do Uniaraxá, Araxá*, v. 5, n. 5, 2001.

GONÇALVES, Geyson. A Função Social da Propriedade e a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia. *Revista Eletrônica Direito e Política*, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v. 4, n. 3, 3. quadrimestre 2009.

LEFEBVRE, Henri. *Direito à Cidade*. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2008.

MARX, Karl. *O Capital: crítica da Economia Política*. v. 1. Livro 1. Tomo 1. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

MELLO, Cecília Campello do Amaral. Do meio do medo nasce a coragem: o encontro entre pescadores e marisqueiras de Caravelas (BA) e do Ceará e os múltiplos sentidos da política. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos Regionais*, v. 17, n. 3, p. 134-149, set./dez. 2015.

OLIVEIRA, André Luiz de Araujo. *Patrimônio cultural e poder local: Trajetória da norma preservacionista municipal nos terreiros de candomblé de Salvador*. In: Anais encontros nacionais da ANPUR. XIV Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro, v. 14, p. 1-15, maio 2011.

OLIVEIRA, de Eiras Cristina Isabel. *Estatuto da Cidade, para compreender*. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

PEDROSA, Beatriz Mesquita Jardim *et al.* Pescadores urbanos da zona costeira do estado de Pernambuco, Brasil. *Boletim Instituto Pesca*, v. 39, p. 93-106, 2013.

PEREIRA, Gislene. Novas perspectivas para gestão das cidades: Estatuto da Cidade e mercado imobiliário. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, n. 9, jan./jun. 2004, Editora UFPR.

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

RODRIGUES, Leila Ribeiro; THÉ, Ana Paula Glinfskoi. *Comunidades tradicionais: sujeitos de direito entre o desenvolvimento e a sustentabilidade*. In: Congresso Internacional Interdisciplinar em Sociais e Humanidades, 2012, Niterói – RJ. Niterói: ANINTER-SH/ PPGSD-UFF, 2012, p. 1-18.

SANTOS, Milton *et al.* *Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO. Portaria nº 89/2010. Brasília: SPU, 2010.

SILVEIRA, Dauto J. da. Breves considerações sobre processo de transformação da existência dos pescadores artesanais na modernidade. *Revista Espaço Acadêmico*, n. 139, ano XII, dez. 2012.

XAVIER, Laércio Noronha. *Estatuto da Cidade: Caixa de Ferramentas do Planejamento Urbano no Brasil*. In: CONPEDI 2012.2, 2012, Niterói-RJ. Anais do CONPEDI 2012.2 Direito Ambiental II. v. 1. Florianópolis: Publica Direito, 2012, p. 286-315.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

PIMENTEL, Karen Daniele de Araújo; MARTINELLI, Leticia Veloso. Estatuto da Cidade e a regularização fundiária de terras tradicionalmente ocupadas. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 2, n. 3, p. 153-171, jul./dez. 2016.
