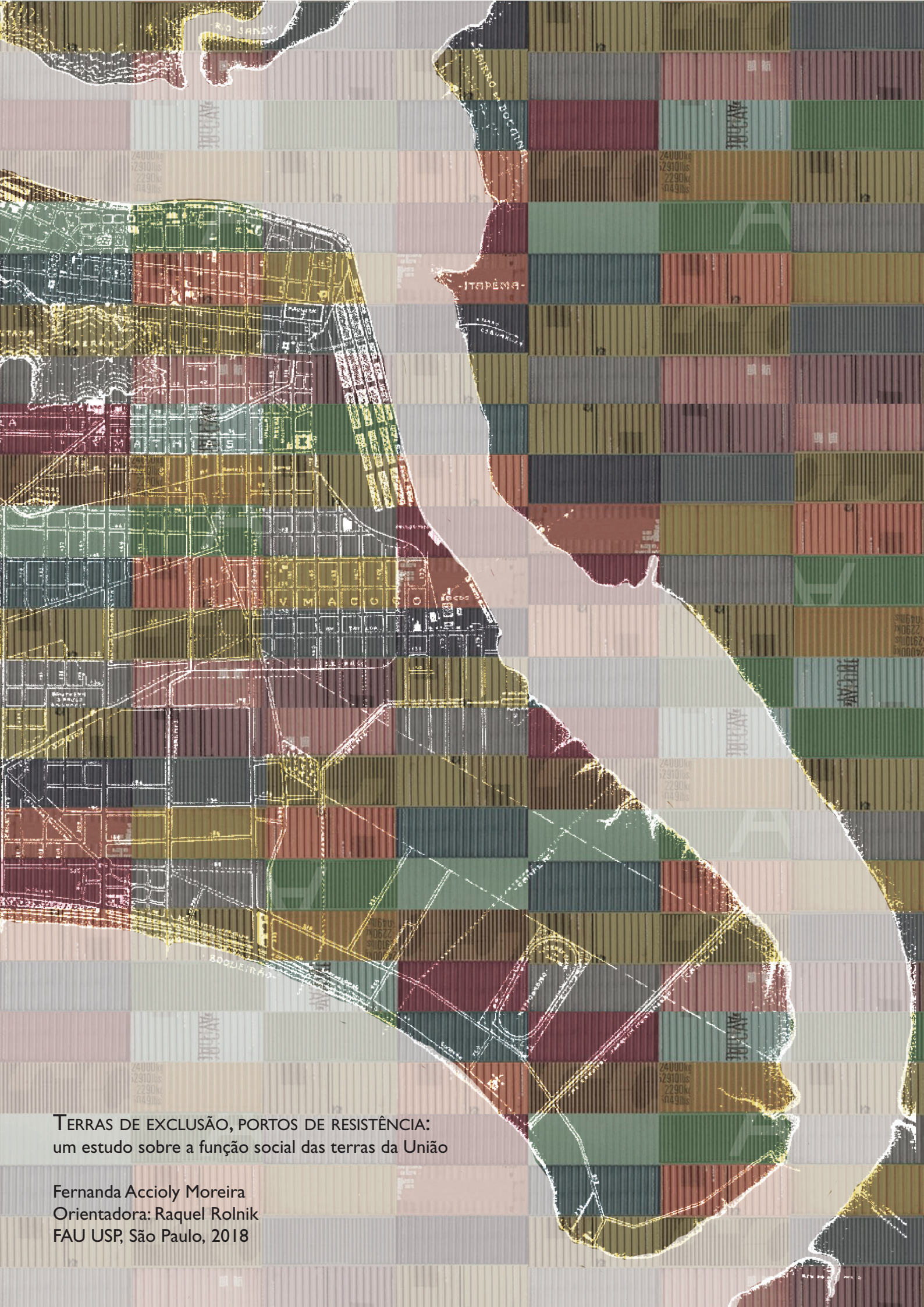




**TERRAS DE EXCLUSÃO, PORTOS DE RESISTÊNCIA:**  
um estudo sobre a função social das terras da União

Fernanda Accioly Moreira  
Orientadora: Raquel Rolnik  
FAU USP, São Paulo, 2018







FERNANDA ACCIOLY MOREIRA

**Terras de exclusão, portos de resistência:  
um estudo sobre a função social das terras da União**

**Versão original**

Tese apresentada à Faculdade de Arquitetura e  
Urbanismo da Universidade de São Paulo para a  
obtenção do título de Doutora em Planejamento  
Urbano e Regional

Orientadora: Profa. Dra. Raquel Rolnik

São Paulo  
2018



Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

O presente trabalho foi realizado com apoio da FAPESP e CAPES, processo nº 2013/24260-1, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo.

As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade da autora e não necessariamente refletem a visão da FAPESP e CAPES.

EXEMPLAR REVISADO E ALTERADO EM RELAÇÃO À VERSÃO ORIGINAL, SOB RESPONSABILIDADE DA AUTORA E ANUÊNCIA DA ORIENTADORA.

A versão original, em formato digital, ficará arquivada na Biblioteca da Faculdade.

09 de julho de 2018.

Catlogação na Publicação

Serviço Técnico de Biblioteca

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

Moreira, Fernanda Accioly

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

320 p.

Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Área de concentração: Planejamento Urbano e Regional

1. Terras da União. 2. Função Social da Propriedade. 3. Regularização Fundiária. 4. Porto de Santos. I. Rolnik, Raquel, orient. II. Título.

MOREIRA, Fernanda Accioly

Terras de exclusão, portos de resistência: um estudo sobre a função social das terras da União

Tese apresentada à Faculdade de Arquitetura  
e Urbanismo da Universidade de São Paulo  
para a obtenção do título de Doutora em  
Planejamento Urbano e Regional

Aprovada em 06 de junho de 2018.

BANCA EXAMINADORA

|             |                            |
|-------------|----------------------------|
| Profa. Dra. | Raquel Rolnik (Presidente) |
| Instituição | FAU-USP                    |
| Julgamento  | Aprovado                   |

|             |                                |
|-------------|--------------------------------|
| Prof. Dr.   | Celso Santos Cardoso (Titular) |
| Instituição | Sem Vinculo (EP-USP)           |
| Julgamento  | Aprovado                       |

|             |                                    |
|-------------|------------------------------------|
| Prof. Dr.   | Luis Fernando Massonetto (Titular) |
| Instituição | FD-USP                             |
| Julgamento  | Aprovado                           |

|             |                                           |
|-------------|-------------------------------------------|
| Prof. Dr.   | Orlando Alves dos Santos Junior (Titular) |
| Instituição | IPPUR-UFRJ                                |
| Julgamento  | Aprovado                                  |

|             |                                 |
|-------------|---------------------------------|
| Prof. Dr.   | José Marques Carriço (Suplente) |
| Instituição | UNISANTOS                       |
| Julgamento  | Aprovado                        |





*Para minhas Três Marias*



## AGRADECIMENTOS

Agradeço,

inicialmente, à professora Raquel Rolnik, por quem tenho grande admiração, pela aposta neste trabalho, pelo estímulo constante para seguir esse percurso, pela sempre disponibilidade e interlocução aberta e pela reflexão criativa que permitiu o desfecho da tese;

às professoras Luciana Royer, Karina Leitão, Maria Lucia Refinetti, Maria de Lourdes Zuquim e Paula Santoro pela interlocução, em especial, à Letícia Osório e Luís Fernando Massonetto, pelas contribuições do exame de qualificação;

aos entrevistados Rubens Yonamine, Hélio Carlos Gehrke, Augusto Silveira Junior, Alexandra Reschke, Paula Motta Lara, Cassandra Nunes, Jorge Arzabe, Patryck Carvalho, Luciano Roda, Eliane Hirai, Claudson Santos, Samuel Silva, Auto da Cruz, Valter Gonçalves, Julia Moretti, Raphael Bichosf, Glauber Giroto, Denis Selymes, Evangelina Pinho, Élvio Gaspar, Paula Lima, Celso Carvalho, Mônica Viana, Adriana Godinho, Letícia Wetzel, José Carriço, Mauro Scazufca, Ernani Muraro e Fabrizio Pierdomênico que dispuseram um pouco de seu tempo e contribuíram com elementos importantes para a construção das narrativas presentes neste trabalho;

aos funcionários da FAUUSP (Maranhão e Cidade Universitária), em especial ao Paulo sempre solícito;

ao Lincoln Institute of Land Policy pelo reconhecimento desta pesquisa;

aos que me apoiaram diretamente na finalização da tese Flávia Massimetti, Priscila Gyenge, Mariana Pires e Gabriel Pedrosa;

aos amigos Patrícia Cardoso, Paulo Romero, Cristiane Benedetto, Anita Dias, Renata Rocha, Julia Bittencourt, Tatiana Brandimiller, Camila Saraiva, Rodrigo Faria, Geraldo Moura, Itaque Barbosa, Letícia Sígolo, Vitor Nisida e Álvaro Pereira, pelas trocas, conversas, reflexões e sugestões que contribuíram para que a pesquisa fosse um processo um pouco menos solitário, em especial, à Bia Lafraia pelas generosas contribuições e por dividir as inquietações sobre o mundo;

aos meus queridos Reza, Mau, Bia, Deia, Lara, Guigo, Sil pelo carinho, apoio e, em especial, por acolherem as minhas pequenas para que eu pudesse me dedicar à conclusão da tese;



à Andréa, minha irmã, amiga e tia, pelo companheirismo e carinho, em especial, junto à Thaís pelo apoio, trocas e incentivo no percurso desse caminho,

aos meus queridos pais, Léo e Dôdo, meu eterno agradecimento pelo apoio irrestrito, pela torcida constante em todos os momentos de minha vida, pelo privilégio da convivência, pelos ensinamentos, pela generosidade, pela sempre acolhida, pelo infinito carinho;

às minhas pequenas, Teresa, Cecília e Alice, pelo sentido que dão à minha vida;

ao meu amor, Weber, amigo e companheiro, pelas redescobertas que a ma(pa)ternidade nos trouxe, por compartilhar as crises e alegrias da vida, pela eterna paciência e generosidade, e principalmente, pela certeza de que a nossa parceria é certa.

## RESUMO

O esforço de delimitação e separação do que foi constituído enquanto propriedade privada, em oposição ao que era público, ocorreu no contexto de reformulação produtiva e do processo de inserção do país na lógica capitalista internacional, a partir de meados do século XIX. Como consequência deste processo, tanto a propriedade privada quanto a propriedade pública foram estabelecidas simultaneamente. Na prática, a informalidade da situação fundiária das terras públicas no Brasil interferiu na ocupação do território e incentivou inúmeros conflitos fundiários urbanos e rurais. A apropriação ilegal e indevida de extensas frações de áreas públicas da União por particulares, por meio do jogo da legalização e falsa legalização, se deu em função do tratamento displicente dado à gestão do Patrimônio da União, marcado pela dificuldade do Estado em regular e controlar de fato o acesso à terra e aos recursos naturais e pelo desconhecimento sobre a abrangência do domínio público.

A partir de 2003, o órgão responsável pela gestão do patrimônio da União no Brasil adotou diversas mudanças administrativas e legais, ao rever o papel de propriedade da União como “patrimônio de todo brasileiro”, visando a função social da propriedade pública e a inversão da lógica histórica marcada pela centralização de decisões, perspectiva meramente arrecadatória e de gestão cartorial dos bens públicos. Em decorrência dessas mudanças, depois de dez anos, estima-se que cerca de 560 mil famílias poderiam ter sido beneficiadas por ações de regularização fundiária de assentamentos urbanos em imóveis da União, não fossem os bloqueios enfrentados para a efetivação dessas ações. Apesar dos avanços conquistados, especialmente, no campo do reconhecimento de direitos, estes não foram suficientes para promover uma significativa inflexão na lógica de gestão de terras da União. Aspectos relacionados à cultura política, jurídica e administrativa, na esfera local e federal, permeados por questões urbanísticas, impediram mudanças mais significativas no cumprimento da função social da propriedade pública da União. O território que abrange as margens do Canal de Santos, no litoral de São Paulo, onde está o Porto de Santos, considerando sua localização estratégica, foi escolhido para investigar como são estabelecidas as disputas e as soluções propostas pela SPU, em torno dos múltiplos interesses que recaem sobre a utilização de terras da União, a partir da análise dos casos da Ilha de Bagres e do Sítio Conceiçãozinha.

**Palavras Chave:** Terras da União, regularização fundiária, função social da propriedade, Porto de Santos.



## ABSTRACT

The delimiting and separating effort of what would be constituted as private property, in opposition to what was state-owned, occurred from the middle of the nineteenth century, in the context of the Brazilian state's process of insertion into the international capitalist logic and its related productive process transformation. As a result of this process, private property and the public property were established simultaneously. In reality, the informality of the public land tenure in Brazil interfered in the occupation of the territory, and encouraged countless urban and rural land conflicts. And yet, throughout Brazilian history, the lenient treatment given to the management of the national heritage benefited an illegal and improper appropriation of large fractions of national public areas by individuals using the "legalisation and false legalisation" game. This management of the national heritage is characterised by total ignorance of public dominance and the difficulty of the State to regulate and truly control the access to land and natural resources.

Since 2003, the management of the national heritage in Brazil has adopted a number of administrative and legal changes by revising the state ownership role as "heritage of every Brazilian", aiming the social function of public property and reversing the historical logic of centralisation of decisions, a perspective reduced to revenue collection and the management of the legalities of public property. After ten years, as a result of these changes, if the execution of these actions had not been blocked, it is estimated that almost 560.000 families would have benefited by land regularisation actions of urban settlements in the real estate of the Union. Regarding to the recognition of rights, despite the advances, such changes were not sufficient to promote a significant shift to the national lands management logic. That is because aspects related to political, legal and administrative cultures permeated by urbanistic issues, has prevented more changes in the fulfilment of the social function of the national land. The territory that covers the banks of the Santos Canal, where the Port of Santos is located on the coast of São Paulo State, was chosen because of its strategic location to investigate how disputes and solutions proposed by the SPU, which is based on the multiple interests of the uses of National Lands, are established. The investigation analysed the cases of Ilha de Bagres and Sítio Conceiçãozinha.

**Keywords:** National Lands, regularisation of land tenure, social function of property, Porto of Santos.



## LISTA DE IMAGENS

|                                                                                                                                                              |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Imagem 1.</b> Terras da União: patrimônio de todo brasileiro                                                                                              | 32  |
| <b>Imagem 2.</b> Terrenos de marinha e terrenos marginais                                                                                                    | 58  |
| <b>Imagem 3.</b> Estrutura institucional herdada em 2003 e as modificações propostas em 2009                                                                 | 113 |
| <b>Imagem 4.</b> Conjunto Habitacional Dandara, Avenida Ipiranga, 1225/1235, centro de São Paulo. Localização, perfil do edifício e planta de pavimento tipo | 123 |
| <b>Imagem 5.</b> Tabela Imóveis da União distribuídos conforme regime de utilização e unidade da federação (quantidade de imóveis e %)                       | 133 |
| <b>Imagem 6.</b> Porto de trapiches                                                                                                                          | 141 |
| <b>Imagem 7.</b> Vista panorâmica do porto de Santos                                                                                                         | 142 |
| <b>Imagem 8.</b> Porto de Santos em construção pela CDS                                                                                                      | 144 |
| <b>Imagem 9.</b> Porto do Café: ocupação de Outeirinhos - década de 1920                                                                                     | 149 |
| <b>Imagem 10.</b> Porto do Café: ocupação de Outeirinhos - década de 1920                                                                                    | 149 |
| <b>Imagem 11.</b> Mapa da cidade de Santos - 1920                                                                                                            | 150 |
| <b>Imagem 12.</b> Plano Diretor do Porto de Santos - 1951                                                                                                    | 152 |



|                                                                                                                                                                     |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Imagem 13.</b> Panorâmica do Porto de Santos - década de 1970                                                                                                    | 153 |
| <b>Imagem 14.</b> Terminal de Contêineres da margem esquerda do Porto de Santos (Tecon), um ano após a inauguração                                                  | 159 |
| <b>Imagem 15.</b> Contêineres e cidade                                                                                                                              | 159 |
| <b>Imagem 16.</b> Mapa da Prefeitura municipal de Santos das áreas da União em negociação                                                                           | 164 |
| <b>Imagem 17.</b> Armadores atracados no berço público                                                                                                              | 166 |
| <b>Imagem 18.</b> Marinas no Canal de Bertioga                                                                                                                      | 166 |
| <b>Imagem 19.</b> Vista do Corredor de Exportação, Ponta da Praia, Santos.                                                                                          | 170 |
| <b>Imagem 20.</b> Porto de Santos                                                                                                                                   | 187 |
| <b>Imagem 21.</b> Ilha de Bagres                                                                                                                                    | 189 |
| <b>Imagem 22.</b> Projeto Barnabé-Bagres (DTA Engenharia)                                                                                                           | 190 |
| <b>Imagem 23.</b> Projeto Centro Portuário Industrial, Naval, Offshore de Santos - Complexo Bagres. Mapa de situação e Layout geral das unidades                    | 208 |
| <b>Imagem 24.</b> Requerimento feito por Manuel Martinez Vasquez à SPU e instrumento legal de cessão de posse que motivou a inscrição de ocupação da Ilha de Bagres | 212 |
| <b>Imagem 25.</b> Croqui esquemático da Ilha de Bagres, segmentada em três áreas distintas, em função de suas características físicas e de ocupação                 | 216 |
| <b>Imagem 26.</b> Cronograma dos passos institucionais ocorridos ao longo do processo de aquisição das terras públicas da Ilha de Bagres                            | 217 |
| <b>Imagem 27.</b> Cadeia sucessória área 250 mil m <sup>2</sup>                                                                                                     | 224 |
| <b>Imagem 28.</b> Cadeia sucessória área 370 mil m <sup>2</sup>                                                                                                     | 225 |
| <b>Imagem 29.</b> Organograma das relações interpessoais dos interessados pelas áreas do Sítio do Caneu, Sítio Boa Vista e Ilha de Bagres                           | 235 |

|                                                                                                                                                         |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Imagem 30.</b> Carta da Somecon a Lula, escrita em 1993                                                                                              | 263 |
| <b>Imagem 31.</b> Sítio Conceiçãozinha e as áreas contaminadas na Baixada Santista, segundo Cetesb                                                      | 273 |
| <b>Imagem 32.</b> Sobreposição das matrículas incidentes na área do Sítio Conceiçãozinha e foto aérea antiga                                            | 275 |
| <b>Imagem 33.</b> Vista do Sítio Conceiçãozinha                                                                                                         | 283 |
| <b>Imagem 34.</b> Diretriz do projeto de remoção das famílias do Sítio Conceiçãozinha e vista do conjunto habitacional Parque da Montanha em construção | 284 |
| <b>Imagem 35.</b> Plano urbanístico “Guarujá, Porto Futuro”                                                                                             | 286 |
| <b>Imagens 36.</b> Reportagens sobre o empreendimento habitacional Parque da Montanha, publicadas em 2013 e 2017                                        | 292 |



## LISTA DE MAPAS

|                                                                                                                                                                                                                            |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Mapa 1.</b> Canal de Santos e estudos de caso: Ilha de Bagres e Sítio Conceiçãozinha                                                                                                                                    | 34  |
| <b>Mapa 2.</b> Terras da União no Porto de Santos                                                                                                                                                                          | 163 |
| <b>Mapa 3.</b> Planta de situação                                                                                                                                                                                          | 178 |
| <b>Mapa 4.</b> Expansão territorial do Porto de Santos                                                                                                                                                                     | 197 |
| <b>Mapa 5.</b> Zoneamento municipal de Santos Continental (LC nº 359 de 1999)                                                                                                                                              | 200 |
| <b>Mapa 6.</b> Zoneamento municipal de Santos Continental (LC nº 729 de 2011)                                                                                                                                              | 200 |
| <b>Mapa 7.</b> Projeto do Zoneamento Ecológico-Econômico da Baixada Santista, apresentado ao Cosema em 2008                                                                                                                | 203 |
| <b>Mapa 8.</b> Zoneamento Ecológico-Econômico definido pelo Decreto estadual nº 58.996 de 2013                                                                                                                             | 203 |
| <b>Mapa 9.</b> Zoneamentos Terrestre e Marinho da região continental de Santos, às margens do Canal Piaçaguera, definidos pelo ZEE da Baixada Santista, instituído pelo Decreto estadual nº 58.996, de 25 de março de 2013 | 204 |
| <b>Mapa 10.</b> Áreas da União de interesse portuário aforadas irregularmente                                                                                                                                              | 232 |
| <b>Mapa 11.</b> Áreas pleiteadas para atividade portuária às margens do Canal Piaçaguera                                                                                                                                   | 246 |
| <b>Mapa 12.</b> Sítio Conceiçãozinha, no contexto do Porto de Santos.                                                                                                                                                      | 252 |



## LISTA DE GRÁFICOS

|                                                                                                                               |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Gráfico 1.</b> Imóveis da União distribuídos por unidades da federação                                                     | 62  |
| <b>Gráfico 2.</b> Orçamento anual da SPU - MPOG (em milhões de reais)                                                         | 112 |
| <b>Gráfico 3.</b> Comparação das arrecadações de receitas pela SPU e pela CPMF (2003-2007)                                    | 115 |
| <b>Gráfico 4.</b> Imóveis da União distribuídos conforme regime de utilização                                                 | 129 |
| <b>Gráfico 5.</b> Movimentação de contêineres no Porto de Santos (em TEUS)                                                    | 183 |
| <b>Gráfico 6.</b> Movimento de carga geral no Porto de Santos (1994 – 2016)                                                   | 184 |
| <b>Gráfico 7.</b> Evolução da participação nas exportações dos grandes setores de atividades da economia nacional (2000-2011) | 185 |
| <b>Gráfico 8.</b> Investimentos no setor portuário (1995 – 2013)                                                              | 196 |



## LISTA DE SIGLAS

|                  |                                                                   |
|------------------|-------------------------------------------------------------------|
| <b>ABRATEC</b>   | Associação Brasileira dos Terminais de Contêineres de Uso Público |
| <b>ADCT</b>      | Ato das Disposições Constitucionais Transitórias                  |
| <b>ADPF</b>      | Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental                |
| <b>AGU</b>       | Advocacia-Geral da União                                          |
| <b>ANTAQ</b>     | Agência Nacional de Transportes Aquaviários                       |
| <b>APP</b>       | Área de Preservação Permanente                                    |
| <b>BID</b>       | Banco Interamericano de Desenvolvimento                           |
| <b>BNDES</b>     | Banco Nacional do Desenvolvimento                                 |
| <b>BTP</b>       | Brasil Terminal Portuários                                        |
| <b>CAT</b>       | Certidões de Autorização de Transferências                        |
| <b>CDRU</b>      | Concessão do Direito Real de Uso                                  |
| <b>CDS</b>       | Companhia Docas de Santos                                         |
| <b>CEPAL</b>     | Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe               |
| <b>CETESB</b>    | Companhia Ambiental do Estado de São Paulo                        |
| <b>CNI</b>       | Confederação Nacional das Indústrias                              |
| <b>CODEPLAN</b>  | Companhia de Planejamento do Distrito Federal                     |
| <b>CODESP</b>    | Companhia Docas do Estado de São Paulo                            |
| <b>CONAD</b>     | Conselho Nacional Antidrogas                                      |
| <b>CONSEMA</b>   | Conselho Estadual de Meio Ambiente                                |
| <b>COSIPA</b>    | Companhia Siderúrgica Paulista                                    |
| <b>CPMF</b>      | Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira             |
| <b>CUEM</b>      | Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia                    |
| <b>DARF</b>      | Documento de Arrecadação de Receitas Federais                     |
| <b>DEDES/SPU</b> | Departamento de Destinação da Secretaria do Patrimônio da União   |
| <b>DNER</b>      | Departamento Nacional de Estradas de Rodagem                      |
| <b>DNOS</b>      | Departamento Nacional de Obras de Saneamento                      |
| <b>DNPVN</b>     | Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis                 |



|                    |                                                                                    |
|--------------------|------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>EIA-RIMA</b>    | Estudo e Relatório de Impacto Ambiental                                            |
| <b>Embraport</b>   | Empresa Brasileira de Terminais Portuários                                         |
| <b>ERBS</b>        | Escritório Regional do patrimônio da União na Baixada Santista                     |
| <b>FDS</b>         | Fundo de Desenvolvimento Social                                                    |
| <b>FEPASA</b>      | Ferrovias Paulista S.A.                                                            |
| <b>FNPF</b>        | Federação Nacional dos Portuários                                                  |
| <b>FUNDAF</b>      | Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização |
| <b>GIAPU</b>       | Gratificação de Incremento à Atividade de Administração do Patrimônio da União     |
| <b>GTE</b>         | Grupo de Trabalho Estadual                                                         |
| <b>GTI</b>         | Grupo de Trabalho Interministerial                                                 |
| <b>GTN</b>         | Grupo de Trabalho Nacional                                                         |
| <b>HIS</b>         | Habitação de Interesse Social                                                      |
| <b>IBAMA</b>       | Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis               |
| <b>IBGE</b>        | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística                                    |
| <b>IBRA</b>        | Instituto Brasileiro de Reforma Agrária                                            |
| <b>INCRA</b>       | Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária                                |
| <b>INDA</b>        | Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário                                      |
| <b>INSS</b>        | Instituto Nacional de Seguridade Social                                            |
| <b>LBA</b>         | Legião Brasileira de Assistência                                                   |
| <b>LMEO</b>        | Linha Média das Enchentes Ordinárias                                               |
| <b>LPM</b>         | Linhas do Preamar Médio                                                            |
| <b>MCMV</b>        | Minha Casa, Minha Vida                                                             |
| <b>MPOG</b>        | Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão                                     |
| <b>MRU</b>         | Movimento da Reforma Urbana                                                        |
| <b>MUNIC</b>       | Pesquisa de Informações Básicas Municipais                                         |
| <b>OGMO</b>        | Órgão de Gestão de Mão de Obra do Trabalho Portuário                               |
| <b>PAC</b>         | Programa de Aceleração do Crescimento                                              |
| <b>PDZPS</b>       | Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Santos                           |
| <b>PFN</b>         | Procuradoria da Fazenda Nacional                                                   |
| <b>PIL</b>         | Plano de Investimentos em Logística                                                |
| <b>PMDB</b>        | Partido do Movimento Democrático Brasileiro                                        |
| <b>PNC</b>         | Plano Nacional de Caracterização do Patrimônio da União                            |
| <b>PND</b>         | Plano Nacional de Desestatização                                                   |
| <b>PP</b>          | Partido Progressista                                                               |
| <b>PRFN</b>        | Procuradoria Regional da Fazenda Nacional                                          |
| <b>PROAP</b>       | Programa de Administração Patrimonial Imobiliária da União                         |
| <b>PSM – FNHIS</b> | Programa Social de Moradia do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social      |
| <b>PT</b>          | Partido dos Trabalhadores                                                          |
| <b>RESEX</b>       | Reserva Extrativista                                                               |
| <b>RFFSA</b>       | Rede Ferroviária Federal S.A.                                                      |

|                |                                                                                               |
|----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>RFIS</b>    | Regularização Fundiária de Interesse Social                                                   |
| <b>RIP</b>     | Registro Imobiliário Patrimonial                                                              |
| <b>SEP/PR</b>  | Secretaria Especial de Portos da Presidência da República                                     |
| <b>SIAPA</b>   | Sistema Integrado de Administração Patrimonial                                                |
| <b>SMA</b>     | Secretaria estadual de Meio Ambiente do Estado de São Paulo                                   |
| <b>SNHIS</b>   | Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social                                             |
| <b>SNUC</b>    | Sistema Nacional de Unidades de Conservação                                                   |
| <b>Somecon</b> | Sociedade de Melhoramentos de Conceiçãozinha                                                  |
| <b>SPEP</b>    | São Paulo Empreendimentos Portuários                                                          |
| <b>SPIUnet</b> | Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União                                 |
| <b>SPU</b>     | Secretaria de Patrimônio da União                                                             |
| <b>SPU-SP</b>  | Superintendência do Patrimônio da União em São Paulo                                          |
| <b>STF</b>     | Supremo Tribunal Federal                                                                      |
| <b>TAC</b>     | Termo de Ajustamento de Conduta                                                               |
| <b>TAU</b>     | Termo de Autorização de Uso Sustentável                                                       |
| <b>TCU</b>     | Tribunal de Contas da União                                                                   |
| <b>TECON</b>   | Terminal de Contêineres                                                                       |
| <b>TEUS</b>    | <i>Twenty-foot Equivalent Unit</i> (medida padrão para calcular volume de carga de container) |
| <b>TEV</b>     | Terminal de Exportação de Veículos                                                            |
| <b>TUP</b>     | Terminal Portuário de Uso Privativo                                                           |
| <b>ULC</b>     | Unificação das Lutas de Cortiço                                                               |
| <b>Z5MEP</b>   | Zona 5 Marinha de Expansão Portuária                                                          |
| <b>Z5TEP</b>   | Zona 5 Terrestre de Expansão Portuária                                                        |
| <b>ZEE</b>     | Zoneamento Ecológico-Econômico                                                                |
| <b>ZEIS</b>    | Zona Especial de Interesse Social                                                             |



## SUMÁRIO

|                                                                              |     |
|------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Introdução                                                                   | 29  |
| Estrutura da tese                                                            | 35  |
| 1. Terras da União                                                           | 39  |
| 1.1 A origem das propriedades pública e privada no Brasil moderno            | 39  |
| 1.2 Será que é tão residual? O que são e onde estão as terras da União       | 50  |
| 1.2.1 Universo abstrato e indeterminado                                      | 50  |
| 1.2.2 Terrenos de marinha e terrenos marginais                               | 54  |
| 1.2.3 A fração mais palpável desse universo                                  | 59  |
| 2. A propriedade da terra e a função social                                  | 67  |
| 2.1 A propriedade privada moderna, seu conteúdo excludente e a função social | 71  |
| 2.1.1 A função social da propriedade na ordem jurídica do Brasil             | 76  |
| 2.2 Propriedade pública e seu conteúdo inclusivo                             | 83  |
| 3. Terras da União: “patrimônio de todo brasileiro”                          | 89  |
| 3.1 A informalidade nas cidades brasileiras                                  | 89  |
| 3.2 O papel das terras da União no pós-redemocratização                      | 95  |
| 3.3 Sob o signo da contradição                                               | 102 |
| 3.3.1 A revisão do papel das terras da União no Governo Lula                 | 105 |
| 3.3.2 O encontro do patrimônio da União com o Estatuto da Cidade             | 109 |
| 3.4 Inscrição de ocupação: reconhecimento de posse ou legitimação do caos    | 128 |
| 3.5 Considerações para o fechamento da primeira parte                        | 137 |

|                                                                                                        |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 4. O porto de Santos                                                                                   | 139 |
| 4.1 A gênese do porto moderno                                                                          | 140 |
| 4.2 O porto “polvo”: a expansão da atividade portuária e a relação com a cidade de Santos              | 147 |
| 4.2.1 O porto do café                                                                                  | 147 |
| 4.2.2 O porto da indústria                                                                             | 151 |
| 4.2.3 O porto dos contêineres                                                                          | 156 |
| 4.3 O porto, a cidade e as terras da União                                                             | 160 |
| 4.4 Os limites do porto organizado de Santos                                                           | 172 |
| 4.4.1 A Lei de Modernização dos Portos                                                                 | 172 |
| 4.4.2 A poligonal                                                                                      | 177 |
| 5. Ilha de Bagres                                                                                      | 181 |
| 5.1 Para além do porto organizado: rumo às margens do Canal Piaçaguera                                 | 187 |
| 5.1.1 O projeto Barnabé-Bagres                                                                         | 189 |
| 5.2 TUPs ou não TUPs: o modelo portuário em disputa                                                    | 191 |
| 5.3 A manobra de flanco: como tornar o Canal Piaçaguera um grande berço para os TUPs?                  | 198 |
| 5.3.1 O porto é escala! Rumo às novas fronteiras                                                       | 198 |
| 5.3.2 A Lei de Uso e Ocupação do Solo de Santos e o Zoneamento Econômico-Ecológico da Baixada Santista | 199 |
| 5.3.3 O Complexo Bagres                                                                                | 206 |
| 5.4 A concessão da Ilha de Bagres: do catador de caranguejo à empresa portuária                        | 210 |
| 5.5 A “fragilidade planejada” e a rede de atores                                                       | 231 |
| 5.6 Enfim, TUPs!                                                                                       | 244 |
| 6. Sítio Conceiçãozinha                                                                                | 249 |
| 6.1 A expansão do porto ameaça a ocupação popular                                                      | 254 |
| 6.1.1 O lançamento do papel passado e os primeiros passos rumo à regularização fundiária               | 256 |
| 6.1.2 A saída negociada                                                                                | 261 |
| 6.2 A SPU-SP e a (impraticável) RFIS em terras da União                                                | 267 |
| 6.3 A regularização fundiária do Sítio Conceiçãozinha                                                  | 272 |
| 6.3.1 Do ordenamento legal e jurídico-cartonal                                                         | 272 |
| 6.3.2 A dimensão cadastral                                                                             | 280 |
| 6.3.3 Do ordenamento urbanístico                                                                       | 282 |
| 6.4 O Sítio Conceiçãozinha hoje                                                                        | 288 |
| Considerações finais                                                                                   | 293 |
| Referências bibliográficas                                                                             | 303 |
| Glossário                                                                                              | 315 |

TERRAS DE EXCLUSÃO, PORTOS DE RESISTÊNCIA:  
UM ESTUDO SOBRE A FUNÇÃO SOCIAL DAS TERRAS DA UNIÃO



## INTRODUÇÃO

*Desde cedo uma multidão vestindo vermelho e segurando bandeiras com a estrela petista ocupou a Esplanada dos Ministérios para ver e, se possível, tocar Lula. Alguns conseguiram, para desespero dos seguranças. As estimativas sobre o número de participantes variaram de 150 mil a 250 mil pessoas, mas foi, com certeza, a maior manifestação ocorrida em Brasília desde o funeral de Juscelino Kubitschek [...].*

*No discurso no Congresso, Lula resumiu numa passagem aquele momento marcante da história política brasileira. “Quando olho a minha própria vida de retirante nordestino, de menino que vendia amendoim e laranja no cais de Santos, que se tornou torneiro mecânico e líder sindical, que um dia fundou o Partido dos Trabalhadores e acreditou no que estava fazendo, que agora assume o posto de supremo mandatário da nação, vejo e sei, com toda a clareza e com toda a convicção, que nós podemos muito mais.”*

*Interrompido 27 vezes por aplausos, Lula afirmou ainda que o Brasil se reencontrava consigo mesmo e teria que buscar forças para **ampliar o horizonte do possível** [...]. A palavra-chave de seu discurso foi “**mudança**”, repetida algumas vezes.*

*[...] Um novo tempo estava começando para a democracia brasileira, que passaria a significar não só uma forma de governo baseada na vontade da maioria, mas o tempo da inclusão dos alijados da cidadania, da redução das desigualdades, de maior crescimento e distribuição da renda e de afirmação do Brasil como nação no cenário internacional (Memorial da Democracia, s/d, grifos nossos).*



As mudanças trazidas pelas pressões do campo democrático-popular no pós-redemocratização do país, nas ruas e nas urnas exigiram das gestões progressistas a mudança do papel da administração pública, nas mais diferentes pautas, através de uma perspectiva objetiva: a reestruturação democrática e institucional que permitisse a efetivação do papel irrenunciável do Estado na promoção da garantia dos direitos fundamentais da maioria da população.

No início dos anos 2000, o Partido dos Trabalhadores, que, ao longo processo de redemocratização do país, foi progressivamente sendo colocado como porta-voz de demandas transformadoras historicamente represadas de alguns setores da sociedade, elegeu prefeitos em várias capitais do Brasil, como Porto Alegre, Recife, Aracajú, Goiânia, Belém e também São Paulo, onde obteve vitória expressiva. Tal fato representou uma importante acumulação de força política em torno do partido e contribuiu para sua vitória nas eleições presidenciais seguintes. A partir de 2003, com a posse do Presidente Lula e do seu ministério, “um novo tempo estava começando para a democracia brasileira”.

Em meio ao clima de euforia que envolvia os gestores recém-chegados ao planalto central, diante da possibilidade de incorporar agendas históricas, como a da reforma urbana, através de políticas afirmativas e distributivas, acreditava-se que, naquele momento, havia força suficiente (base eleitoral, apoio político, orquestração de atores dos mais diversos segmentos e pacto com setores econômicos) para “ampliar o horizonte do possível”, nos termos do presidente Lula, na construção de um novo modelo de desenvolvimento, contribuindo para a redução da pobreza e das desigualdades sociais no país. A “mudança”, palavra-chave no discurso de posse do presidente em 2003, fez-se presente no governo federal como força motriz na condução de uma nova agenda política, visando a uma inflexão nas correlações de forças políticas, econômicas e sociais.

Mas, ainda que utopias nutrissem o desejo de construção de alternativas diante das desigualdades sociais e da opressão secular de poderes hegemônicos sobre a população pobre e excluída, seguramente, sabia-se que o destino final dessa “viagem” não seria o país de São Saruê.<sup>1</sup> Porém, não se conhecia ao certo a dimensão, nem tampouco a potência, dos obstáculos, das mais diversas naturezas, que impediriam a implementação de determinadas políticas federais,

<sup>1</sup> O cordel “Viagem ao país de São Saruê”, escrito por Manoel Camilo dos Santos, em 1947, exprime, mesmo sem consciência política, o sentimento de injustiça diante da opressão secular e das desigualdades sociais, apontando o desejo de alternativas, traduzidas em utopias, às pressões econômicas, políticas e culturais dos detentores de poder (as oligarquias regionais) sobre a população pobre e excluída: “[...] Mais adiante uma cidade/ como nunca vi igual/ toda coberta de ouro/ e forrada de cristal/ ali não existe pobre/ é tudo rico em geral./ Uma barra de ouro puro/ servindo de placa, eu vi/ com as letras de brilhante/ chegando mais perto eu li/ dizia: ‘São Saruê’/ é este lugar aqui./ Quando avistei o povo/ fiquei de tudo abismado/ era um povo alegre e forte/ sadio e civilizado/ bom tratável e benfazejo/ por todos fui abraçado./ [...] Tudo lá é bom e fácil/ não precisa se comprar/ não há fome e nem doença/ o povo vive a gozar / tem tudo e não falta nada/ sem precisar trabalhar./ [...] Tudo lá é festa e harmonia/ amor, paz, bem-querer, felicidade/ descanso, sossego e amizade/ prazer, tranquilidade e alegria/ na véspera d’eu sair naquele dia/ um discurso poético lá eu fiz, /me deram a mandado do juiz/ um anel de brilhante e de rubim/ no qual um letrado diz assim: /— feliz é quem visita este país. [...]” (Santos, 2010).

dentre outras, aquelas que tinham como propósito viabilizar a democratização do acesso à terra da União, pelo cumprimento da função social da propriedade urbana, com maior participação dos cidadãos nos processos decisórios sobre a política urbana.

A partir de 2003, no contexto da elaboração de políticas visando à promoção da garantia de direitos fundamentais e à redução das desigualdades sociais no país, a Secretaria do Patrimônio da União (SPU), órgão do governo federal vinculado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, responsável pela gestão dos imóveis da União, adotou uma série de modificações no seu aparato institucional, no marco legal e no modelo de gestão, a partir da revisão do conceito de propriedade pública (Brasil, 2010).

A partir desse momento, o discurso oficial sobre a força motriz da “mudança” passou a se apoiar no entendimento de que

**a destinação e o uso dos bens públicos têm como objetivo contribuir para a redução das desigualdades sociais e territoriais e para a promoção da justiça social, seja garantindo o direito à moradia, seja apoiando o incremento ao desenvolvimento local [...].** Neste sentido, a efetiva aplicação da função socioambiental da propriedade à gestão dos bens da União constitui um dos fundamentos do processo de transição para um novo modelo econômico e social, que pretende superar as limitações impostas pelos paradigmas adotados por governos anteriores e a viabilização de um modelo de desenvolvimento que de fato resulte em uma maior igualdade social no Brasil (Reschke, Agustini e Guerese, 2005, grifo nosso).

Para a construção desse novo escopo sobre a destinação e uso das terras públicas federais foi proposto pela SPU um conjunto de medidas que tinham como objetivo primordial inverter a lógica histórica marcada pela centralização da tomada de decisões, pela visão predominantemente arrecadatória e pelo modelo de gestão cartorial. Uma série de novas agendas foram incorporadas como objeto de trabalho do órgão gestor das terras da União, em apoio aos programas federais definidos como estratégicos para a nação. Entre tais medidas estavam a destinação de áreas da União para regularização fundiária de assentamentos urbanos populares e a produção de Habitação de Interesse Social (HIS), em parceria com ações do Ministério das Cidades; a regularização de Unidades de Conservação e outras categorias, como as Reservas Extrativistas (RESEX), dentro do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, em parceria com o Ministério do Meio Ambiente; a destinação de imóveis federais em apoio a políticas de saúde e educação, entre outras políticas setoriais; além do reconhecimento do direito de uso, para fins de moradia e subsistência, de áreas da União por povos e comunidades tradicionais. Essas ações somaram-se a outras destinações de terras da União, visando o desenvolvimento do país, como áreas para implantação de hidrelétricas, polos geradores de energia eólica, terminais portuários e mais uma infinidade de usos estabelecidos, considerada a diversidade das áreas que compõem o universo de bens públicos federais sob a administração da Secretaria do Patrimônio da União.

## Imagem 1. Terras da União: patrimônio de todo brasileiro



Fonte: MPOG/SPU. Balanço de gestão 2003-2010, Brasília, 2010.

Assim, considerando o discurso oficial de promoção de mudanças importantes na gestão do patrimônio da União, orientado por uma perspectiva mais inclusiva, e a diversidade de características dos bens públicos federais e dos interesses que incidem sobre as terras da União, a motivação desta pesquisa esteve focada inicialmente na análise do universo de imóveis dominiais da União utilizados por particulares, com o objetivo de tentar compreender quais os interesses atendidos pela destinação das terras públicas federais e, a partir daí, investigar em que medida, após os últimos dez anos (2003-2013) de gestão do patrimônio da União sob novos princípios, foi possível contribuir para a redução das desigualdades sociais e territoriais, a partir do cumprimento da função social da propriedade pública. Buscávamos, ao final, saber se houve ou não uma inflexão na lógica da gestão e destinação das terras da União.

Partimos do pressuposto de que a mera dominialidade pública não garantia, por si só, o cumprimento da função social da propriedade pública e de que era imprescindível uma efetiva gestão e destinação de imóveis da União, através de uma política de gestão de terras públicas federais marcada pela perspectiva inclusiva, para que a utilização destes imóveis pudesse atender à finalidade almejada pelo governo Lula. Porém, se no início da pesquisa não se sabia ao certo qual era a importância das terras públicas federais, tanto na promoção como na resolução de uma

série de conflitos sociais sobre a terra, ao final, foi possível concluir que a terra pública federal, em particular, justamente em função de sua origem, história e características territoriais, assumiu importante papel nas definições das relações de poder. E, em função disso, foi colocada como elemento estratégico de disputas de interesses políticos e econômicos no Brasil, que têm como fator essencial a informalidade no uso e apropriação das terras da União.

Assim, o olhar sobre a informalidade que incide sobre as terras públicas federais e sobre os mecanismos de manutenção de uma certa “displicência planejada” no modo de se fazer a gestão dos imóveis da União tomou lugar central na pesquisa e alimentou o desenvolvimento dos debates trazidos pela tese.

A respeito do método de pesquisa, adotou-se o desenvolvimento de quatro frentes de trabalho principais. A primeira delas foi conhecer o universo das destinações realizadas pela SPU, a partir de dados do sistema de gestão de bens dominiais do órgão. Foi definida metodologia para o processamento das informações e os principais resultados obtidos dizem respeito à utilização desses imóveis, ao instrumento de destinação e à sua distribuição territorial e temporal. Importante destacar que uma análise sistêmica desses dados primários foi qualificada pelos conteúdos extraídos das outras frentes de trabalho: leitura da legislação patrimonial, entrevistas e referencial bibliográfico.

Em paralelo à análise de dados, buscamos recuperar e analisar o marco normativo sobre gestão patrimonial. Pela leitura dessa legislação, foi possível compreender quais os interesses públicos que nortearam a utilização dos imóveis da União, e como o Estado, nos seus diferentes ciclos de desenvolvimento, interferiu na formação da estrutura fundiária brasileira e quais mecanismos de gestão incentivaram ou coibiram a efetivação de certos interesses (públicos e privados), entre eles, o acesso mais democrático às terras públicas federais.

Foram realizadas diversas entrevistas, divididas em três blocos específicos. No primeiro, foram identificados e entrevistados ex-secretários(as) da SPU desde 1989. No segundo, foram entrevistados atores-chaves que participaram da gestão da SPU em diferentes administrações, nos diversos níveis de gestão. A partir desse conjunto de entrevistas, buscamos apresentar a história do órgão e das próprias políticas de gestão incorporadas pela SPU no pós-redemocratização do país.

O território que abrange as margens do Canal de Santos, no litoral de São Paulo, onde está o Porto de Santos, considerando sua localização estratégica, foi escolhido para investigar como são estabelecidas as disputas e as soluções propostas pela SPU, em torno dos múltiplos interesses que recaem sobre a utilização de terras da União, a partir da análise dos casos da Ilha de Bagres e do Sítio Conceiçãozinha. Procuramos identificar quais os entraves para a efetivação da função social da propriedade da União e, ainda, compreender e debater a natureza desses entraves através de suas dimensões administrativo-institucional, jurídica, política e urbanística, que perpassam as escalas local e federal. Para isso, o terceiro bloco de entrevistas concentrou-se na interlocução com os atores locais, como forma de subsidiar os estudos de caso.



Mapa 1. Canal de Santos e estudos de caso: Ilha de Bagres e Sítio Conceiçãozinha



Fonte: CODESP/Diretoria Comercial e de Desenvolvimento. Limite definido com base no mapa das Áreas arrendadas e previstas para arrendamento - PROAPS (ago/1999) e MPOG/SPU. Elaboração própria.

## ESTRUTURA DA TESE

O desafio colocado para a primeira parte da tese, composta pelos três capítulos iniciais, foi apresentar um amplo panorama sobre o que são as terras da União, sua origem e principais características, e como, ao longo da história, o uso e a apropriação das terras públicas federais advêm de uma lógica de viés preponderantemente privatista, cuja perpetuação foi alimentada pelos poderes do Estado, sob uma dupla abordagem pautada por uma “condescendência indiscriminada” e uma “displícência instrumentalizada” no tratamento dado à gestão do patrimônio da União. Já a segunda parte, que abriga os três capítulos finais, debruça-se sobre o território, onde se desenvolveram as disputas em torno do espaço urbano e da gestão das terras da União, no contexto da expansão da atividade portuária, durante o governo Lula, “sob o signo da contradição”, tomando emprestado os termos de André Singer (2013).

Vale assinalar que a construção das múltiplas narrativas apresentadas ao longo desta tese, que giram em torno do tema do uso e gestão das terras da União, esteve apoiada sobre a compreensão de que tais processos se estabelecem na história a partir de duas dinâmicas estruturais: a interdependência entre os fatores de produção – terra, trabalho e capital – e o desenvolvimento de diferentes fases do processo de acumulação capitalista, que é, ao mesmo tempo, nacional e internacional.

Para iniciar a construção desse panorama geral sobre as terras da União, o primeiro capítulo aborda o processo de constituição da propriedade privada no Brasil, marcado pela passagem do domínio de bens públicos para as mãos de particulares. Esse esforço de delimitação e separação do que seria constituído enquanto propriedade privada em oposição ao que era público ocorre no contexto de uma reformulação produtiva e da inserção do país na lógica capitalista internacional, a partir de meados do século XIX. A origem das terras públicas da União é resultado deste processo. Assim, o primeiro capítulo, além de apresentar o contexto que marca essa passagem na história do Brasil moderno, trata também das definições sobre o que são as terras da União, suas características e particularidades, a partir de aspectos legais e territoriais que conferem à gestão desse patrimônio grande complexidade e opacidade no que diz respeito ao conhecimento da real situação das terras públicas federais no Brasil.

No segundo capítulo, ganha atenção o debate sobre a propriedade da terra e sua função social. Nele discutimos a ideia de que a propriedade da terra detém uma plasticidade que a molda e a transforma a cada regime político e econômico específico, ao longo da história, em função do desenvolvimento das forças produtivas. Da mesma maneira, a função social que se vincula à propriedade possui uma qualidade cambiante, sendo socialmente determinada e redefinindo-se a cada contexto histórico. Neste capítulo também apresentamos como o conceito de função social foi incorporado à ordem jurídica no Brasil, conformando as propriedades privada e pública de maneira distinta, uma vez que os conteúdos que as caracterizam são marcadamente divergentes. A compreensão de tal distinção foi importante para a discussão apresentada no Capítulo 3 a respeito do novo papel atribuído às terras da União pela gestão da SPU a partir de 2003.

Assim, no Capítulo 3, debatemos como e por que, apesar do conteúdo inclusivo incidente sobre a propriedade pública e das prerrogativas estabelecidas a partir de 1988 na Constituição Federal, observou-se, nas décadas que a sucederam, uma forte resistência por parte do Estado no sentido de fazer valer a função social das terras públicas federais, mesmo diante de um quadro urbano marcado pelo agravamento do processo de exclusão de um contingente de pessoas cada vez maior, após a intensificação da urbanização das cidades brasileiras. Neste capítulo foram analisadas as diferentes formas estabelecidas pela administração federal no tratamento dado especialmente às posses de terras da União em áreas urbanas, e as implicações dos diferentes procedimentos adotados pelas gestões após a redemocratização do país. Nesse momento, ganha especial atenção o contexto trazido pelo governo Lula, a partir de 2003, quando se propõe revisar o papel das terras da União com base em uma perspectiva mais ampla, incorporando a ideia de que essas terras não são bens públicos a serviço estritamente dos interesses da administração federal, mas sim “patrimônio de todo brasileiro”. Para o fechamento desta primeira parte da tese, conduzimos a discussão em torno de mecanismos bastante eficientes que se perpetuaram na gestão da SPU e que possibilitam a apropriação, indevida e de viés privatista, de terras públicas federais em benefício exclusivo de particulares. Contraditoriamente, os efeitos decorrentes da utilização destes mecanismos, a exemplo da inscrição de ocupação, passaram despercebidos (ou foram minimizados) pela gestão que pretendia romper com as práticas anteriores, pautadas pela lógica especulativa.

A partir do Capítulo 4, como já mencionado, o enfoque das discussões voltou-se para o território e as disputas em torno do acesso às terras públicas federais. Aqui, buscamos recuperar a história da construção e expansão do Porto de Santos, que nasce na virada do século XIX para o XX como “porto do café” e passa por transformações físicas e operacionais para abarcar a diversificação da atividade industrial e comercial, destacando-se como o principal porto do país.

Dando continuidade ao processo de expansão das atividades portuárias na região, após ocupar a margem direita dentro da Santos insular, nos anos de 1970, deslocou-se também para a margem esquerda, no município de Guarujá. A partir de meados dos anos 2000, fica evidente o início de um novo ciclo de expansão física da atividade portuária, em resposta ao contexto de crescimento econômico vivido pelo país, com foco na ocupação do fundo do estuário, mais precisamente às margens do Canal Piaçaguera, na fração continental do município de Santos. Essa expansão deixa então de ser pautada pelo modelo de *landlord port*, restrita aos limites do Porto Organizado e passa a ocorrer em função da implantação de Terminais Portuários de Uso Privativos, os TUPs. A partir desse movimento, desenvolve-se um importante embate de ideias no jogo de interesses que afetou diretamente a maneira pela qual se estabeleceria o futuro Porto de Santos, repousado sobre terras da União.

Para atender às novas demandas por expansão da atividade portuária, o porto de Santos do século 21, contava tanto com a utilização da Ilha de Bagres quanto das áreas ocupadas por assentamentos precários, entre eles o Sítio Conceiçãozinha, às margens do Canal no município do Guarujá. Assim, ao final deste capítulo, se desenhou o pano de fundo sobre o qual se desenrolou as narrativas que envolvem os dois casos estudados. Qual o significado

desse movimento que se desenrolou internamente às tramas institucionais, nos diversos níveis federativos, relacionado às demandas portuárias, às questões territoriais e às formas de gestão das terras da União? Os capítulos 5 e 6, dedicados à análise de dois casos: o da Ilha de Bagres e o do Sítio Conceiçãozinha, respectivamente, buscaram responder esta indagação.

A análise destes casos buscou esclarecer, assim, como se estabelecem as engrenagens dentro do Estado, em especial, do sistema de gestão de terras da União, visando o acesso à terra pública federal para uso privativo, seja em atendimento à função social – a partir da garantia do direito à moradia das famílias do Sítio Conceiçãozinha –, seja para exploração econômica – pela aquisição do domínio útil da Ilha de Bagres, fundamental para viabilizar um empreendimento portuário.

Ambos os casos partem do contexto de informalidade sobre o uso das terras públicas federais por particulares, mas seus enredos desenrolam-se por diferentes meandros que são percorridos para possibilitar a legitimação das posses dessas áreas, na medida em que são notadamente distintos os propósitos que motivam sua regularização, os instrumentos utilizados para alcançar os fins pretendidos, os bloqueios enfrentados e as brechas encontradas dentro das estruturas institucionais.

Considerando a peculiaridade da estrutura fundiária brasileira, marcada pela desconstituição do patrimônio público através de uma lógica de viés privatista e espoliativo, esta pesquisa, formulada e desenvolvida também com base na experiência prática e profissional da pesquisadora na SPU, buscou debater determinados aspectos que podem contribuir para o avanço do conhecimento sobre as terras da União, tema usualmente abordado pelo enfoque jurídico ou pelo recorte rural, mas ainda pouco explorado nos estudos urbanos no Brasil.

Entendemos, assim, que esta pesquisa, na medida em que identifica as fragilidades dos atuais mecanismos de gestão das terras públicas federais, pode colaborar para que se vislumbrem caminhos plausíveis para a superação dos entraves da gestão, de modo a permitir que se façam valer as potencialidades da função social da propriedade das terras da União, bem como aquelas relacionadas ao reconhecimento da posse de sujeitos políticos historicamente relegados à invisibilidade cultural, política e social, mas também da exploração econômica eficiente, equilibrada e justa dos bens públicos federais.





## I. TERRAS DA UNIÃO

### I.1 A ORIGEM DAS PROPRIEDADES PÚBLICA E PRIVADA NO BRASIL MODERNO

Nos tempos coloniais, o acesso à terra no Brasil se deu pelo sistema de sesmarias, a partir do qual a Coroa realizava a concessão de grandes frações de terra recém-descobertas e incorporadas ao seu patrimônio para usufruto de particulares, que, obrigatoriamente, deveriam apresentar condições efetivas para empreender no território concedido o cultivo de cana-de-açúcar, destinado ao mercado internacional (Furtado, 1959; Varela, 2005).

Antes disso, ainda nas terras portuguesas, o sistema de sesmarias havia sido adotado a partir de 1375, no contexto da Reconquista da Península Ibérica do domínio árabe. “O rei, por direito de (re)conquista, tinha o domínio eminente sobre todo o território e podia dar terras de sesmarias” (Varela, 2005, p.25), com o objetivo de redistribuir as terras portuguesas abandonadas e promover o povoamento de seu território reconquistado, devastado anos antes pela peste negra. A partir da criação de condições favoráveis, a Coroa buscou radicar o homem à terra e estimular o cultivo especialmente de gêneros alimentícios<sup>1</sup> para reverter a crise de abastecimento vivida pelo reino.

<sup>1</sup> A Coroa incentivava a produção de trigo, cevada, milho e, por outro lado, restringia a pecuária e cultivos que não atendessem às necessidades de abastecimento da população.

“Assim, formulava-se uma resposta jurídica à crise agrícola e demográfica, à falta de braços e de alimentos, mediante a imposição do dever de lavrar a terra e das demais restrições referentes aos trabalhadores” (Varela, 2005, p.24).

Diferentemente da propriedade feudal tradicional, na qual o vínculo de dependência entre servo e senhor estava no cultivo das terras comunais, no ônus pessoal e nas obrigações fiscais, sem que houvesse qualquer título de domínio, a propriedade sesmarial em Portugal caracterizava-se pela concessão gratuita do usufruto da terra, condicionada, todavia, à produção agrícola e ao pagamento de tributos à Coroa e à Igreja. Segundo Laura Varela (2005), pela sesmaria, adquiria-se um direito perpétuo e alienável, que exibia, por sua vez, uma gradação entre propriedade alodial a formas semelhantes à enfiteuse, em função da imposição do foro e eventuais menções a laudêmios. A sesmaria era definida mais como “uma forma de apropriação do que de propriedade” (Oliveira Marques, 1985, p.543 apud Varela, 2005, p.27).

A efetiva utilização do bem para o cultivo era o conteúdo intrínseco, ao menos em tese, deste regime de terras, em que a figura do domínio útil era o denominador comum da pluralidade das formas e graus de apropriação dos bens da Coroa (Grossi, 1988, p.231 apud Varela, 2005, p.33). Nessa medida, as terras concedidas dentro de prazo determinado possuíam em geral pequenas áreas, limitadas à capacidade de cultivo do concessionário, e, caso não fossem devidamente lavradas, eram retomadas pela Coroa como terras devolutas e redistribuídas. Assim, nos termos de Varela, a “obrigação de cultivo” seria a expressão que sustentaria, neste período, “[...] o reinado da efetividade e a impossibilidade de uma fórmula abstrata, de um vínculo ‘puro’ de relação entre o homem e as coisas” (2005, p.33).

A transferência desse modelo jurídico português para a colônia, no contexto da “descoberta” do Brasil pelos portugueses, numa realidade completamente diversa daquela em que havia sido implantado,<sup>2</sup> invariavelmente, demandaria adaptações. Aqui, o ordenamento da terra teve como ponto de partida a “propriedade pública”, integrante do patrimônio da Coroa, e não a propriedade do tipo feudal sobre a qual se estruturou o sistema sesmarial português. “Pública”, no caso, não carrega a acepção moderna do termo, mas remete ao fato de a propriedade do território *Terra Brasilis* ter sido reconhecida exclusivamente à Portugal pelas concessões papais, em função do direito de conquista (Fridman, 1999; Mello, 1988), assinalando a exclusão *a priori* da população indígena local.

A regulação jurídica sobre o uso da terra na colônia seria marcada e influenciada pela preocupação de Portugal em assegurar seu lugar no sistema de acumulação internacional. Conforme Celso Furtado (1959), o início da ocupação econômica do território brasileiro teria ocorrido, em certa medida, em função das pressões dos demais países europeus, especialmente Holanda, França e Inglaterra, sobre Portugal e Espanha. Aqueles países defendiam a tese de que

<sup>2</sup> Segundo Laura Varela, quando o sistema de sesmarias passou a vigorar no Brasil, já não mais era usado em Portugal. (2005, p.69).

estes não teriam direito às terras coloniais em que não houvesse ocupação efetiva. Daí a razão que motivou Portugal a adotar medidas políticas para produzir riqueza no novo território, a partir da exploração agrícola, e não pela simples e exclusiva atividade extrativista e espoliativa que desempenhava em outros territórios conquistados, como na Índia e na África.

As estruturas determinantes desse processo de acumulação seriam a monocultura voltada ao mercado externo, a utilização da mão de obra escrava e o latifúndio. Diante das enormes dificuldades para viabilizar a exploração agrícola nas terras brasileiras, era preciso criar um conjunto de circunstâncias favoráveis, sem o qual a exploração econômica da colônia não alcançaria o êxito pretendido (Furtado, 1959). Diante da necessidade de consideráveis recursos para a implantação do sistema produtivo da empresa açucareira, nos moldes que o regime de acumulação mercantil exigia, ainda segundo Celso Furtado (1959), o capital holandês financiou, em boa medida, as instalações produtivas no Brasil, a refinação e comercialização do açúcar e, também, a importação de mão de obra escrava, oriunda da costa atlântica da África, já dominada pelos portugueses.

No sistema de sesmarias introduzido na colônia, o cultivo permaneceu como o principal fundamento do regime de terras adotado no Brasil. Contudo, diferentemente das concessões feitas no território português, no primeiro momento, “para atrair esses colonizadores, [...], a Coroa oferecia generosos incentivos, eliminando restrições à herança e pagamentos anuais pelas concessões” (Holston, 2013, p.163). Conforme salientado por Furtado (1959), embora a terra fosse o fator mais abundante, e sua propriedade estivesse altamente concentrada, o senhor de engenho era antes de tudo “senhor de escravos” e não “senhor de terra”. Nelson Werneck Sodré descreve essa situação:

A coroa doava a terra. Era generosa nessa doação. Mas não doava o escravo. O escravo fazia parte do investimento inicial. Valia mais do que a terra; muito mais, pois a terra nada valia [...]. Mais preciosa para o senhor era a propriedade do escravo do que a da terra. Esta era abundante e praticamente gratuita. O escravo só podia ser obtido por compra e não era barato (1962, p.71).

Como visto, a terra em si, doada pela Coroa, pouco valia. Era necessário possuir meios para adquirir mão de obra escrava, sendo este o principal capital fixo investido pelo donatário, e, ainda, viabilizar a produção açucareira inserida na lógica da acumulação mercantil internacional e do processo de acumulação primitiva.

Assim, considerando a abundância de terra que, praticamente, não tinha valia econômica, e ainda o uso predatório do solo, com o emprego de técnicas arcaicas na lavoura (inicialmente, de cana-de-açúcar e, depois, de café), a incorporação de novas porções de terra pelos sesmeiros — sem que fossem imediatamente cultivadas, mas reservadas para produção futura — era legitimamente aceita pela Coroa, mesmo que isso não estivesse previsto nas normas régias (Varela, 2005).

As palavras de Sergio Buarque de Holanda — “braço escravo e terra farta, terra para gastar e arruinar, e não para proteger ciosamente” (1995, p.52) — corroboram com a ideia de

que o latifúndio se figurou como produto da própria dinâmica colonial, que atendia à lógica da produção mercantil, na medida em que a constituição da grande propriedade foi, desta maneira, uma necessidade do sistema, “não para impedir a pequena propriedade em si, mas o desvio do uso da terra para atividades não mercantis” (Sanches, 1996, p.134 apud Varela, 2005, p.89).<sup>3</sup> Essa ideia se distancia de interpretações bastante difundidas na historiografia brasileira, mas, a nosso ver, equivocadas, segundo as quais o latifúndio é fruto estrito da mecânica de concessão de sesmarias ou, ainda, um fenômeno alimentado pelo ímpeto de grandeza que dominava os anseios da classe patronal portuguesa.

A imprecisão dos limites, tamanho e localização de grandes extensões de terras concedidas a título de sesmaria não só favorecia as apropriações indevidas e abusivas de terras, como estabelecia as condições para que tal dinâmica fosse amplamente praticada e perpetuada.<sup>4</sup>

Vale a pena tratar do significado e magnitude dessas inconsistências e da falta de determinação precisa de terras, a partir de uma série de citações reunidas por Joaquim de Brito Costa Neto (2006) que ilustram a maneira pela qual eram feitas as marcações dos limites das terras nos tempos coloniais, entre elas, o trecho da obra de Ulisses Lins:<sup>5</sup> “[...] o medidor enchia o cachimbo, acendia-o e montava o cavalo, deixando que o animal marchasse passo, e quando o cachimbo se apagava acabado o fumo, marcava uma légua.” (Lins, 1989, p.167 apud Costa Neto, 2006, p.68).

Ainda segundo Costa Neto (2006), nas cartas de sesmarias havia descrições que atualmente não fariam nenhum sentido para a identificação de divisas, nas quais confrontantes eram estabelecidos por marcos naturais e por referências a determinados locais que remetiam a fatos ocorridos, a exemplo da sesmaria concedida em 1556 por Dona Beatriz a Diogo Lopes: “... partindo do outeiro que está sobre o Varadouro, onde se faz uma casa [...], ao passo onde mataram o Varela[...].” (Porto, 1965, p.137-138 apud Costa Neto, 2006, p. 68). Ou outras descrições tão vagas que dificilmente os próprios contemporâneos teriam condições de identificar as devidas divisas: “[...] partia da feitiçaria dos índios [...] até onde se mete o rio [...] Ayamá e daí até a riba de casa velha [...]” (Porto, 1965, p.137-138 apud Costa Neto, 2006, p. 68). Ou situações em que não havia qualquer menção a confrontantes, nas quais, simplesmente, era apresentada a descrição sumária

<sup>3</sup> “Se a obtenção legal de sesmarias era relativamente fácil para quem tinha ‘cabedais e escravos’, as necessidades de terras dos fazendeiros iam muito além das áreas efetivamente cultivadas, dado o caráter itinerante dos sistemas agrários adotados, as áreas de terras ‘virgens’ para a expansão das culturas, fornecimento de madeira e pastos constituíam parte integrante das fazendas rigorosamente preservadas e defendidas. A apropriação de uma extensão de terras muito maior do que as necessidades imediatas da lavoura consistia em condição indispensável à possibilidade de reprodução ampliada da grande fazenda” (Castro, 1987, p.118-119 apud Varela, 2005, p.88).

<sup>4</sup> “Os proprietários não tinham o menor interesse que o Estado fixasse os limites de suas terras e legitimasse seus direitos. Preferiam a incerteza, para melhor invadir terras públicas [...]. A prática tinha sido omitir da petição todas as referências, limites e área”. (Dean, 1996, p.164 apud Costa Neto, 2006, p.71).

<sup>5</sup> LINS, Ulisses de Albuquerque. Um Sertanejo e o Sertão. Rio de Janeiro: Editora Itatiaia, 1989.

da fração de terra: “[...] dez léguas, ficando o outeiro [...] da Boa Vista em meio da dita terra [...] do poço de Itanhenga para cima por uma banda e outra do rio, pondo comprimento na largura e largura no comprimento” (Porto, 1965, p.137-138 apud Costa Neto, 2006, p. 68).

A produção extensiva e o esgotamento da terra, como mencionado, conduziam a deslocamentos contínuos das áreas cultiváveis para além dos “limites” originais das sesmarias concedidas, acarretando em sucessivas apropriações ilegais de terras da Coroa pelos próprios donatários, que se consolidariam, passadas as gerações, como oligarquias locais de significativo poder econômico e político, consagradas como classe dominante aristocrática, escravista e comercial.

Neste mesmo contexto, colonos pobres ocupavam terras, sem títulos formais, para a produção de subsistência, que complementava a monocultura dos grandes engenhos. Com a abundância de terras, a posse como extensão das sesmarias concedidas e a posse do colono conviviam, embora essas famílias estivessem submetidas a constantes constrangimentos e ameaças de expulsão, vivendo em situação de vulnerabilidade, insegurança e violência: “há muitas famílias vagando de lugar em lugar, segundo o favor e capricho dos proprietários das terras, e sempre falta recursos para obter algum terreno onde façam um estabelecimento permanente” (Faoro, 2000, p.14).

Pouco a pouco, porém, os conflitos sobre a posse da terra foram se intensificando, diante do generalizado descumprimento da legislação, sendo reforçados, contraditoriamente, pela confusão legal gerada pelo emaranhado e sobreposição de resoluções e decretos emitidos pela Coroa,<sup>6</sup> na tentativa de acomodar e contornar o foco motivador dos conflitos. Essa tentativa não reverteu tal processo, nem conseguiu controlar o predomínio desse tipo de apropriação informal de terras na colônia. Tão somente levou à legitimação do caos (Holston, 2013).

Interessante destacar que tais “medidas corretivas”, propostas pela Coroa sobre as normas anteriormente estabelecidas, foram identificadas por Varela (2005) como elementos do direito costumeiro lusitano. Em Portugal, diversas alterações foram incorporadas ao sistema de sesmarias original, por meio de ordenações reais, em função dos desvios e descumprimentos da legislação sesmarial.<sup>7</sup>

Como visto, o sistema de sesmarias foi a principal forma jurídica adotada por Portugal para regular o acesso às terras no Brasil, mas não a única (Varela, 2005). Através dos institutos de sesmarias, datas de terras<sup>8</sup> e, até mesmo, da legitimação das posses ilegais, a “propriedade pública” foi gradativamente passada para as mãos de particulares, os colonizadores.

<sup>6</sup> Entre as Provisões do Conselho Ultramarino, Alvarás e Cartas Régias, o dever de cultivar a terra, a imposição de limitações à extensão das terras e o dever de medir, demarcar e registrar estiveram presentes nas orientações da Coroa.

<sup>7</sup> A exemplo do desenvolvimento da produção local de gêneros agrícolas voltados para o comércio de exportação (oliva e uva), que vinha dinamizando a economia portuguesa, em detrimento da produção de alimentos voltados para o mercado interno e o abastecimento da população.

<sup>8</sup> As sesmarias adquiriram o caráter de concessão administrativa sobre o domínio público com o encargo de cultivo,

Os trezentos anos de uma política fundiária colonial marcada por ambiguidades em relação à ocupação do território, sob os meandros de diferentes formas e níveis de ilegalidade – como eram as terras doadas em sesmarias muitas vezes não cultivadas, não demarcadas, não registradas, ou, então, as posses de terras sem títulos –, criaram inúmeros litígios e enormes dificuldades para a estruturação de um Estado-nação no Brasil, necessário para a consolidação do processo de independência e a inserção do país na economia capitalista internacional.

A extinção do regime de sesmarias, em 1822, ocorre no contexto do início da expansão da economia cafeeira e do movimento que resultou na independência do país, quando entra em pauta a reformulação do sistema produtivo e do desenvolvimento do próprio Estado, agora independente da metrópole (Furtado, 1959). “A legislação das sesmarias não atendia aos interesses de expansão da agricultura, a qual exigia novos instrumentos legais” (Varela, 2005, p.112). Era necessário definir novas formas de acesso e uso da terra, ao mesmo tempo que se mostrava imperativa a criação de alternativas para repor a mão de obra escrava, a partir da ampliação do trabalho livre, considerando o processo de abolição que se desenrolava ao longo do século XIX.<sup>9</sup>

Todavia, o fato de não existir na colônia sequer uma classe comerciante de importância condenaria o futuro aos interesses da única classe com expressão: os grandes senhores agrícolas (Furtado, 1959).

No Brasil Imperial, a população negra liberta não possuía direitos civis plenos e não viria a tê-los tão cedo. Em 1888, ao final do processo de abolição da escravidão, não foram criados mecanismos de inserção do ex-escravo no mercado de trabalho, uma vez que se privilegiou, na formação do mercado de trabalho livre, o imigrante estrangeiro (Martins, 2013).

Tomando como referência as resoluções tomadas na Austrália e nos Estados Unidos<sup>10</sup> a respeito do regime de terras e da política imigratória, o governo imperial propôs a elaboração de uma lei que passaria a regulamentar tanto as formas de acesso à terra, como os meios para viabilizar a vinda de estrangeiros para o Brasil, através de incentivos e mecanismos para auferir

outorgada pelos governadores gerais e provinciais. Já as datas de terras eram concedidas por comandantes militares de terrenos menores (no máximo 2,178 ha) das cidades e vilas para edificação particular.

<sup>9</sup> Em 1833, escravos nas colônias inglesas são libertados e passa a haver forte pressão da Inglaterra para que EUA, Brasil e outros cessem o tráfico de escravos. Em 1850, a Lei Eusébio de Queirós abole o tráfico de escravos no Brasil. Em 1871, com a Lei do Ventre Livre, filhos de escravos tornam-se livres, mas ficam sob a tutela ou do senhor ou do Império. A partir de então, passa a ser garantida formalmente a possibilidade de compra de alforria. Com a Lei do Sexagenário, escravos acima de 60 anos estariam livres depois de três anos de trabalho para pagar indenização ao antigo senhor e deveriam ser enviados à colônia agrícola para trabalho.

<sup>10</sup> Na época, tomaram como referência para o debate as recentes diretrizes adotadas pelos Estados Unidos e pela Austrália. José Bonifácio, inspirado no modelo norte-americano, defendia a transformação da terra em mercadoria, utilizando sua venda para fomentar a colonização e tornar a terra disponível à população, em forma de pequenas propriedades. Em contraposição, com base nos princípios do Plano Wakefield (Austrália), o grupo conservador,

receitas e financiar essa imigração com a alienação de terras públicas. Mas, conforme descrito por Holston, após inúmeros debates e arranjos em torno de sua formulação, a Lei de Terras de 1850 “entrou para a história do Brasil como uma acomodação mais ou menos apática dos interesses contraditórios na reforma agrária e trabalhista” (2013, p.179).

Vale resgatar, contudo, que entre 1822 e 1850, apesar da constituição de um novo regime político a partir do processo de independência do Brasil, não foi instituído um novo regime de propriedade após a extinção do sistema sesmarial. Naquele período, enquanto o trabalho ainda era escravo,

[...] foi a posse a única via de acesso à apropriação legítima das terras públicas. Mas uma via de acesso aberta a grandes e pequenos. Se o número destes últimos cresceu com rapidez, surgiram também as posses de vastas dimensões. A lei nº 601 [...] obstruiu a via da posse, proibindo as aquisições de terras públicas por outro título que não o de compra (Gorender, 1988, p.397 apud Varela, 2005, p.112).

Em 1850, o Brasil decidiu pelo fim do tráfico negreiro, abreviando e condenando ao fim a escravidão. Duas semanas depois, entretanto, foi sancionada a Lei nº 601, conhecida como a Lei de Terras, que instituiu, enfim, um novo regime de terras no país (Martins, 2013) e pela qual se definiram os primeiros contornos daquilo que viria a ser constituído como propriedade moderna.

A Lei de Terras de 1850 proibiu qualquer forma de aquisição de terras públicas da Coroa, ou devolutas, que não aquela firmada pela venda. Passo importante nas transformações das relações em torno da terra, definida, a partir de então, como mercadoria. A lei reconheceu as sesmarias e as posses originais anteriores, mas proibiu o reconhecimento da posse como possibilidade futura de requisições de terras. Para isso, todas as posses e sesmarias deveriam ser validadas e legitimadas, devendo ser medidas e registradas em registros públicos e, depois, devendo ser efetivado o pagamento de encargos. O Estado, assim, emitiria títulos de propriedade que poderiam, a partir daí ser livremente transacionados e, até mesmo, hipotecados.

Em relação às terras públicas, ficou estabelecido que o governo deveria proceder ao levantamento nacional das terras públicas e se responsabilizar pela sua medição e demarcação, discriminando-as das terras particulares. Somente a partir de então, seria permitida, mediante leilão, a venda de tais frações discriminadas. Os recursos oriundos da venda de terras públicas deveriam ser utilizados para financiar a vinda de imigrantes e a formação de colônias de trabalhadores nacionais e estrangeiros para compor o mercado de trabalho da lavoura.

ligado à Coroa e a representantes de setores da economia agrária, defendia formas de bloquear formas de acesso fácil à pequena propriedade, a partir da definição de preços suficientemente elevados para as terras desocupadas, de modo a torná-las inacessíveis aos imigrantes, que seriam obrigados a trabalhar em troca de salários, durante longos períodos de tempo, antes de conseguir comprar as terras para trabalhar por conta própria.



Contudo, apesar do pretexto de regular formas de acesso à terra, como o incentivo à vinda de estrangeiros, a Lei de Terras não foi capaz de criar condições efetivas para ampliar o acesso à terra e, tampouco, apresentou êxito enquanto mecanismo para auferir recursos e financiar a política de incentivo migratório. A avaliação do deputado Tavares Bastos, em 1867, recuperada por James Holston (2013), a respeito dos efeitos causados pela política fundiária proposta pela Lei de 1850 à imigração, apontava que as principais limitações que tornavam o Brasil pouco atrativo aos estrangeiros estavam relacionadas

à existência de imensas e improdutivas sesmarias e posses que monopolizavam as melhores terras; a escravidão dava ao país uma imagem repugnante no exterior; **a ausência de um levantamento nacional de terras tornava insegura sua posse**; e havia muito pouco incentivo financeiro para os imigrantes (Holston, 2013, p.180, grifo nosso).

A Lei, ao estabelecer a compra e venda como único meio de acesso à terra, sem nenhuma forma de incentivo, impediu a possibilidade de que a população pobre (a recém-liberta e a recém-chegada do exterior), que formaria as bases da sociedade brasileira, se tornasse pequena proprietária de terras.

“Na ausência de uma regulamentação de terras eficiente e de termos de aquisição favoráveis, poucas terras públicas foram vendidas” (Holston, 2013, p.181). Sem as vendas de terras públicas, poucos recursos foram arrecadados, tanto para patrocinar a vinda de imigrantes, quanto para financiar os procedimentos de medição e formalização de novas terras a serem leiloadas.

Com relação ao trabalho, a partir de 1870, o tema da imigração foi dissociado da questão da reforma agrária, “uma vez que a abolição parecia certa e a reforma agrária, morta” (Holston, 2013, p.183), e, então, a vinda de trabalhadores imigrantes passou a ser financiada com recursos do orçamento geral do governo.

Já em relação à pauta fundiária, a Lei de Terras determinou a necessidade de submeter as propriedades existentes à validação do governo imperial. Caberia ao privado arcar com as despesas das demarcações e registros de suas terras e, a partir dessa formalização, iniciar o pagamento de impostos. O restante das terras não identificadas como áreas particulares e, até mesmo, frações de terras consideradas ilegítimas deveriam ser restituídas ao governo como terras públicas nacionais. Por um lado, as oligarquias, diante das desvantagens financeiras, não viabilizaram tais procedimentos burocráticos e, claramente, não se comprometeram com a regularização proposta pela lei. Por outro, os colonos pobres, posseiros de pequenas frações de terras, ainda que, estivessem interessados na formalização de suas terras, não tinham capacidade de vencer os obstáculos impostos pela lei.

Além disso, como a fiscalização e promoção da aplicação da lei dependiam da política e das milícias locais, fortemente atreladas aos grandes senhores de terra, o governo central ficava duplamente refém dos interesses daqueles que consideravam muito mais vantajoso manter a confusão sobre a dominialidade das terras públicas e privadas, pois, assim, continuariam a

proceder à apropriação indevida e ilegal de terras devolutas sempre que pudessem. Nascia aí o jogo da “legalização e falsa legalização” utilizado pelos grandes proprietários de terras ao longo da história (Holston, 2013).

Conforme explicado por Sergio Buarque de Holanda (1995), no contexto de abolição do trabalho escravo, era necessário criar novos ramos de investimentos para o capital que antes estava comprometido com a importação de negros. Segundo o autor, “a própria fundação do Banco do Brasil, em 1851, está relacionada com um plano deliberado de aproveitamento de tais recursos na organização de um grande instituto de crédito” (Holanda, 1995, p.76-77), que pudesse ser utilizado para alimentar as forças produtivas do país.<sup>11</sup> Assim, foi criado naquele momento um sistema bancário e de crédito antes inexistente no Brasil.

Com o fim do comércio de escravos, as oligarquias locais encontraram na terra novas formas de investimentos de capital (Holanda, 1995) e, ainda, um mecanismo de garantia a empréstimos para mobilização do patrimônio fundiário, através da regulação jurídica da hipoteca (Varela, 2005). Assim, entre os efeitos contraditórios da Lei de Terras, por sua vez, estava a instituição da terra como mercadoria e a necessidade, incondicional, de lhe atribuir títulos legítimos.

Nesse processo de grande transformação econômica, social e política experimentado ao longo do século XIX, a hipoteca entra como outro elemento importante de transição para o direito de propriedade absoluta. A Lei Hipotecária de 1864, além de disciplinar a hipoteca como mecanismo de garantia de crédito, criou o registro de imóveis, sendo este a condição fundamental para a publicidade e a possibilidade de oposição dos direitos reais (Varela, 2005). Conforme demonstrado por Laura Varela, a legislação hipotecária proposta no Brasil não seria um esforço isolado, mas, sim, parte de um movimento geral de organização dos sistemas hipotecários em diversos países do mundo, a exemplo de Portugal, Espanha, França e Alemanha,<sup>12</sup> refletindo uma nova exigência do sistema de acumulação de capital em relação à mobilização da propriedade.

No início do Século XX, ainda segundo Varela (2005), o ideário liberal oitocentista teria sido importado da Europa e incorporado à legislação brasileira pelo Código Civil de 1916,<sup>13</sup> como uma variação do modelo napoleônico-pandectista.<sup>14</sup> Isso colaborou, enfim, para a derradeira

<sup>11</sup> Sergio Buarque de Holanda ainda faz referência a pronunciamento de Visconde Mauá, promotor de importantes iniciativas relacionadas ao contexto de pré-industrialização do país. “Reunir os capitais que se viam repentinamente deslocados de ilícito comércio e fazê-los convergir a um centro onde pudessem ir alimentar as forças produtivas do país foi o pensamento que me surgiu na mente, ao ter a certeza de que aquele fato [fim do trabalho escravo] era irrevogável.” (Mauá, s/d apud Holanda, 1995, p.76-77).

<sup>12</sup> Sobre o assunto, ver Laura Varela, 2005, p.176-177, notas 455-458.

<sup>13</sup> Lei Federal nº 3.071, de 1916.

<sup>14</sup> Doutrina jurídica alemã do período oitocentista, pela qual se pressupõe uma abstração do direito de propriedade pela distinção entre propriedade e direitos reais essencial para atender às demandas do sistema de acumulação capitalista em consolidação naquele momento.

desconstituição do regime de terras públicas no Brasil, quando se somaria à construção da “absolutização” da propriedade moderna, inspirada no Código Civil Napoleônico, o conceito do direito real, contribuição da escola jurídica alemã, possibilitando ao titular do domínio privado a exclusividade na exploração econômica do bem imóvel.

[...] o direito de propriedade passa agora a ser caracterizado, pela doutrina, como “poder da vontade”, como direito natural do homem sobre as coisas, em cujo conteúdo não cabem deveres e limitações. Tendo como valor central a liberdade, as únicas limitações a este direito natural decorrem do respeito à liberdade alheia ou do interesse público – este entendido em sua acepção de ingerência mínima, mera garantia da liberdade dos particulares (Varela, 2005, p.195-196).

Não se pode deixar de notar que, tanto lá como aqui, “a construção técnico-jurídica da propriedade – do direito natural<sup>15</sup> ao direito absoluto – revela também a **passagem de seu caráter revolucionário ao caráter conservador, instrumento de manutenção de status quo do grupo social vencedor**” (Varela, 2005; p.210, grifo nosso).

O Código Civil de 1916 delimita, também, os bens de domínio público como aqueles de domínio nacional pertencentes à União, aos estados ou aos municípios, distinguindo-os, assim, de todos os demais, definidos como bens privados. Segundo Marques Neto (2014), a separação moderna entre público e privado no Brasil não decorre, fundamentalmente, da necessidade de afirmar o espaço de poder político, estabelecendo os locais onde o Estado poderia gerir e dirimir conflitos. Este teria sido o corolário da soberania na constituição de diversos países, “afirmar a prerrogativa imponível de comando (autoridade) do Estado sobre toda uma parcela do território” (Marques Neto, 2014, p.78).

Ao contrário, a separação moderna entre público e privado no Brasil “advém da necessidade, imposta pela ordem capitalista emergente, [do Estado] se afirmar – para preservar e garantir a esfera privada” (Marques Neto, 2014, p.71). Caberia ao poder público, inclusive, garantir autonomia e segurança à esfera privada para o pleno exercício do direito de propriedade absoluta sobre o bem que ela detém.

Por ora, a propriedade pública,<sup>16</sup> organizada então em torno de um único domínio, sob a titularidade do Estado, não seria composta por bens de uma única natureza (Marques Neto,

<sup>15</sup> Teoria da forma filosófica de John Locke, que concebe a propriedade como direito natural.

<sup>16</sup> A propriedade pública se distingue do patrimônio público. O primeiro termo designa aquilo que pertence a uma pessoa, no caso, a pessoa organizada na figura do Estado, enquanto o segundo termo, por sua vez, “corresponderia ao conjunto de bens materiais e imateriais, inclusive direitos e receitas, de propriedade das pessoas de direito público. Trata-se, portanto, de um universo maior do que o acervo dos bens detidos pela Administração pública” (Marques Neto, 2014, p.55).

2014). Seria “o destino das coisas”, conforme explica Sílvia Luís Rocha (2005, p.47), a origem dos critérios essenciais para indicar se um bem é ou não público, a partir da perspectiva do uso público e do fim público (ou fim administrativo), sendo estabelecida a distinção de sua natureza entre bens de uso comum do povo, bens de uso especial e bens dominiais.

De acordo com essa separação de conceitos, os bens de uso comum do povo – ruas, praças, praias – são aqueles usufruídos, por toda e qualquer pessoa, de forma gratuita, sem restrição e necessidade de autorização. Os usuários dos bens de uso comum são o povo e não o indivíduo (Cretella Junior, 1969 apud Rocha, 2005), e lhes é permitida, ou deveria ser, a livre fruição.

Já os bens de uso especial são de uso privativo e exclusivo do poder público para atender às necessidades da administração pública – direta ou indireta. São destinados a uma finalidade pública estrita, e não do público, sendo instrumento necessário e imprescindível à realização dos fins públicos (Rocha, 2005). São os edifícios onde funcionam as repartições públicas, por exemplo, os ministérios da esplanada, sedes de autarquias e fundações federais, mas não apenas. Imóveis de uso especial também são utilizados como base das forças armadas, universidades e institutos federais, áreas de armazenagem, terminais em portos organizados, moradia temporária de servidores federais (os imóveis funcionais), entre outros. São, portanto, instrumentos para a realização de fins públicos, sob a responsabilidade da União, dos estados, dos municípios ou de autarquias, que têm como responsabilidade garantir a conservação desses bens (Rocha, 2005).

Juntam-se aos bens públicos, ainda, os bens dominiais, que, embora estejam integrados ao patrimônio público, diferem dos primeiros pela possibilidade de serem utilizados para quaisquer outros fins, podendo até mesmo ser alienados, caso seja desejo da administração.

O Código Civil de 1916, desta maneira, soma-se às leis de Terras e Hipotecária, com elas constituindo os traços definidores da propriedade privada como conceito unitário, abstrato e absoluto, segundo o qual o proprietário detém direitos exclusivos sobre a *coisa*<sup>17</sup> (Varela, 2005).

Neste contexto, o conjunto dos três conceitos que adjetivam a propriedade privada exprime a essência excludente própria de sua natureza jurídica, pela qual o privado exerce o poder jurídico mais completo que uma *pessoa* pode exercer sobre uma *coisa*. Assim, o proprietário pode usar e fruir de sua *coisa*, dispor dela materialmente, praticar todos os atos jurídicos de que ela é suscetível, sendo, ainda, excluída de terceiros qualquer participação no exercício das diversas faculdades que possui (Aubry, 1897 apud Varela, 2005).

O esforço de constituição da propriedade privada no Brasil, como visto, foi marcado por um longo processo de passagem de domínio dos bens públicos régios para as mãos de particulares, ainda no período colonial (quando eram outorgadas aos donatários concessões administrativas

<sup>17</sup> “É possível distinguir bem de coisa. Enquanto bem também serviria para definir ente imaterial, a palavra coisa serviria para definir todo objeto material suscetível a apropriação. A coisa teria a matéria como elemento, a possibilidade de ser apropriada e o valor econômico, enquanto o bem teria como característica a possibilidade de ser apropriado – ao menos juridicamente – e valor econômico; faltar-lhe-ia a matéria” (Rocha, 2005, p.12).

do direito de usufruto, condicionadas às regras de efetiva ocupação), e, posteriormente, pelo esforço de delimitação e separação do que seria constituído enquanto propriedade privada, em oposição ao que era público.

## 1.2 SERÁ QUE É TÃO RESIDUAL? O QUE SÃO E ONDE ESTÃO AS TERRAS DA UNIÃO

Considerando a narrativa apresentada é possível afirmar, então, que, em consequência deste longo movimento, foram estabelecidas, simultaneamente, enquanto forma jurídica moderna, tanto a propriedade privada quanto a propriedade pública, e, por consequência, o universo de terras, designado como Terras da União. A ele foi atribuído a ideia, infundada ou distorcida, de que se tratava de uma “categoria residual deixada depois da discriminação da propriedade privada” (Holston, 2013, p.190). Será que este universo de terras é tão residual? Acredita-se que muito pouco se conhece a respeito do que são e onde estão as terras da União, principalmente, fora do órgão responsável pela gestão das terras públicas federais.

### 1.2.1 UNIVERSO ABSTRATO E INDETERMINADO

O Decreto Imperial nº 1.318, de 1854, que regulamentou a Lei de Terras, criou também a Repartição Geral de Terras Públicas,<sup>18</sup> o primeiro órgão responsável pela gestão das terras públicas do Brasil, que tinha entre suas responsabilidades “dirigir a medição, divisão, e descrição das terras devolutas e prover a sua conservação” (Brasil, 1854).<sup>19</sup> Apesar da permanência destas diretrizes na legislação que rege a gestão do patrimônio da União até hoje, muito pouco do reconhecimento e da caracterização das terras da União foi promovida pelo Estado ao longo dos mais de 160 anos de gestão do patrimônio da União.

Se aplicássemos a teoria matemática dos conjuntos às terras públicas federais, teríamos um universo indeterminado e abstrato, já que não se sabe ao certo qual é o número de bens imóveis que o compõem, nem tampouco são conhecidos seus limites físicos.

<sup>18</sup> Naquele momento, caberia à Repartição de Terras Públicas criar uma *expertise* sobre aspectos técnicos relacionados à definição de regras para proceder às medições e de informações que deveriam ser fornecidas nos memoriais, bem como sobre a gestão dessas terras, a partir da promoção dos registros, definições sobre quais terras poderiam ser vendidas e, ainda, sobre a fiscalização da distribuição e uso das terras devolutas e o controle das vendas. É bom lembrar que este órgão se perpetuou ao longo da história, através de diferentes denominações: Diretoria do Patrimônio Nacional (a partir de 1909), Diretoria de Domínio da União (a partir de 1932), Serviço do Patrimônio da União (1944), Secretaria do Patrimônio da União (a partir de 1988). Independentemente das alterações que se sobrepuseram à sua estrutura administrativa inicial, este se manteve como o órgão responsável pela gestão das terras da União.

<sup>19</sup> Art. 3º, § 1º do Decreto Imperial nº 1.318, de 1854.

Ao longo do tempo, deste universo indeterminado e abstrato inicial, estabelecido por norma legal,<sup>20</sup> mas sem que seus limites fossem efetivamente demarcados, inúmeras áreas de naturezas específicas foram subtraídas, também sem necessariamente terem sido devidamente delimitadas e mensuradas, sendo transferidas para particulares ou para outros entes federativos.

A exclusão da fração mais significativa das terras públicas federais ocorreu com a Constituição da República de 1891, fortemente marcada pelo teor federalista que propôs a descentralização de poder e maior autonomia às províncias. A partir desta nova Carta Magna, ficou estabelecido que as terras devolutas improdutivas e não apropriadas por particulares, localizadas nos territórios das respectivas unidades da federação, fossem transferidas para os governos provinciais, permanecendo com a União apenas os imóveis necessários à defesa nacional e essenciais ao serviço federal, a exemplo das funções militares, do controle e gestão de vias federais e linhas férreas, e do exercício da competência comum da proteção ao meio ambiente.<sup>21</sup> As terras destinadas à responsabilidade dos estados federativos, naquele momento, representavam cerca de 80% do território nacional (Hosilton, 2013).<sup>22</sup>

Continuaram, todavia, pertencendo ao universo abstrato de terras públicas da União os seguintes subconjuntos: os terrenos de marinha e os seus acrescidos; os terrenos marginais ao longo de rios federais, que cortam mais de um estado, que servem de limites com outros países ou que se estendem até território estrangeiro, e seus acrescidos; as terras devolutas situadas em faixa de fronteira (150 quilômetros paralela à linha de divisa do país), indispensáveis para a defesa nacional;<sup>23</sup> o mar territorial;<sup>24</sup> ilhas oceânicas;<sup>25</sup> as cavidades naturais subterrâneas, os sítios arqueológicos e pré-históricos;<sup>26</sup> e as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.<sup>27</sup>

<sup>20</sup> Os bens da União são discriminados no artigo 20 da Constituição Federal de 1988.

<sup>21</sup> Referências feitas já em consonância com os termos da Constituição Federal de 1988.

<sup>22</sup> Vale mencionar que, anos depois, no período Vargas, pelo Decreto nº 22.250 de 1932 (artigo 4º, d), são retomados para a União os terrenos de marinha e seus acrescidos, e terrenos marginais que não estivessem incorporados ao patrimônio dos estados ou município.

<sup>23</sup> Na definição de Diógenes Gasparini (2003, p.756 apud Marques Neto, 2014, p.133), terra devoluta é aquela “que não está destinada a qualquer uso público nem legitimamente integrada ao patrimônio particular”.

<sup>24</sup> “Trata-se da banda de mar paralela à costa, onde o Estado ribeirinho detém, com ressalva do direito de trânsito inócio desses navios, poderes similares aos que exerce em seu território terrestre, verdadeiramente parte do Estado que margina e à soberania do qual se sujeita” (Cretella Jr, 1984, p.201-202 apud Marques Neto, 2014, p.136).

<sup>25</sup> Refere-se à porção de terra que se eleva acima das águas mais altas, e por estas é cercada em toda sua periferia, e que se encontra dentro dos limites do mar territorial (Marques Neto, 2014, p.137).

<sup>26</sup> Tais “categorias” entram no *hall* de bens de domínio da União em função de seu valor paisagístico, turístico, englobados pelo patrimônio cultural.

<sup>27</sup> O artigo 231, parágrafo 1º, da CF, as define como “[...] terras tradicionalmente ocupadas pelos índios, as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos

Apesar de esses subconjuntos possuírem definição técnica previamente estabelecida por lei, suas áreas também não se encontram totalmente demarcadas e discriminadas pela administração pública, mas, ainda assim, apesar de não se configurarem como subconjuntos definidos, compõem o universo indeterminado e abstrato de terras da União.

Somam-se às terras públicas indicadas acima (e ao menos possuem uma delimitação teórica e legal previamente estabelecida) outras áreas que são da União em potencial, sob as quais incide o domínio eminente,<sup>28</sup> como “os potenciais de energia hidráulica” e “os recursos minerais, inclusive os do subsolo”<sup>29</sup> e que, portanto, também não são inteiramente conhecidas, muito menos, delimitadas.

Vale destacar que os bens da União se apresentam, atualmente, arrolados no artigo 20 da Constituição Federal de 1988. Antes disso, entretanto, a tipificação destes bens foi definida de maneira expressa, pela primeira vez, no artigo 4º do Decreto-lei nº 22.250, de 1932, na Era Vargas.

No contexto em que o modelo nacional-desenvolvimentista começava a ser desenhado e implantado no país, a objetiva fixação em lei do que seriam os bens sob responsabilidade da administração federal demonstra a clara compreensão do governo Federal em relação às terras da União como recurso estratégico para o desenvolvimento da nação, especialmente em relação a recursos naturais como petróleo, minérios de ferro, entre outros, fundamentais para o projeto de país em construção.

O Estado, nesse momento, desempenhou relevante papel enquanto agente da modernização do Brasil, seja pela estatização de serviços e o controle da produção, como também pela produção do espaço, mediante o fortalecimento da estrutura institucional existente e a criação de novos órgãos públicos, como o Departamento Nacional de Estradas e Rodagem (DNER) e o Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS), entre outros. Mas, também, através da regulação, o governo buscou ações para garantir um nível básico de vida para a população, em meio a importantes transformações do país, no contexto da emergência do urbano como pauta do debate político, propondo leis estruturais que dessem sustentação a essa nova política do Estado. Um exemplo é o Decreto-Lei nº 3.365, de 1941, que dispôs sobre a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, importante mecanismo adotado pelo Estado para viabilizar intervenções no

recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias para sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições” (Brasil, 1988). Em tais áreas, incide uma afetação específica de finalidade pública, qual seja a de proteção a essa categoria social. Apesar de não ser estritamente um serviço administrativo, considerando que há um objetivo social perseguido pelo poder público, as terras indígenas enquadradas na categoria dos bens de uso especial.

<sup>28</sup> Segundo Marques Neto (2014, p.80), o “domínio eminente” decorre não da propriedade sobre todas as coisas contidas no território, mas da prerrogativa de ordenar e disciplinar o exercício destas propriedades. Dele advém até mesmo certos institutos que incidem sobre a propriedade privada, como desapropriação, requisição e tombamento.

<sup>29</sup> Artigo 20, VIII e IX, da CF de 1988, respectivamente.



espaço urbano, e a partir do qual diversos imóveis foram incorporados ao patrimônio da União.<sup>30</sup>

Assim, além dos subconjuntos já mencionados,<sup>31</sup> existem os próprios nacionais, denominação atribuída a outro vasto patrimônio imobiliário que pertence à União. Distribuído por todo o território nacional, composto por diversos imóveis remanescentes de desapropriações, ou fruto de adjudicações em pagamento de dívidas de terceiros com a União, recebidos de outras instituições e incorporados devido à extinção de órgãos e entidades da administração federal,<sup>32</sup> ou mesmo decorrentes de sanções judiciais do Conselho Nacional Antidrogas (Conad), entre outros meios de aquisição de propriedade pelo poder público.

Estima-se que a SPU seja responsável pela administração de cerca de 6% do território nacional, mas, “esses bens [imóveis da União], embora sejam propriedade pública por força da Constituição e das leis ou por decisão judicial, não são necessariamente conhecidos pela Administração” (Brasil, 2014).

Não se pode deixar de destacar que a falta de discriminação dos limites das terras de origem pública, bem como a soma de decisões políticas traduzidas em atos legais contribuíram para a formação e o agravamento do caos fundiário e de inúmeros litígios irresolúveis em torno da apropriação e do uso das terras públicas da União, como, por exemplo, o caso da criação do Distrito Federal na região central do país.

A transferência da capital do país para Brasília, no contexto de indução da ocupação das terras mais centrais do Brasil, proposta nos anos de 1950, reestabeleceria novas dinâmicas a respeito dos litígios sobre a posse de terras públicas da região. A origem dessa história está no artigo 3º da Constituição de 1891, que, pela primeira vez, faz menção à delimitação de uma área no planalto central brasileiro para estabelecer a futura capital do país: “Fica pertencendo à União, no Planalto Central da República, uma zona de 14.400 quilômetros quadrados, que será oportunamente demarcada para nela estabelecer-se a futura Capital Federal” (Brasil, 1988).

<sup>30</sup> No Decreto-Lei nº 710, de 1938, fica estabelecido a atribuição da Diretoria do Domínio da União, enquanto administradora de bens da União, de receber a transferência do imóvel adquirido pelo Estado em decorrência de ações de desapropriação por utilidade ou necessidade pública, antes mesmo da Lei de 1941 que regulamentou as desapropriações por utilidade pública.

<sup>31</sup> As terras tradicionalmente ocupadas por comunidades quilombolas não são definidas como bens públicos, uma vez que a natureza de sua propriedade seria preexistente aos atos oficiais, mas entram como escopo de ações da administração federal, por intermédio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), na medida em que a União é obrigada a promover a devida regularização e reconhecimento de direito pela emissão de título de domínio coletivo às comunidades étnicas. Mais sobre o assunto consultar: CALDAS, Andressa; GARCIA, Luciana. Direito à terra das comunidades remanescentes de quilombos: o longo e tortuoso caminho da titulação. Justiça Global. 13 ago. 2017. Disponível em: <<http://www.global.org.br/blog/direito-a-terra-das-comunidades-remanescentes-de-quilombos-o-longo-e-tortuoso-caminho-da-titulacao/>>. Acesso em 09/11/2017.

<sup>32</sup> Por exemplo, os imóveis do antigo Departamento Nacional de Estradas e Rodagens (DNER), da extinta Rede Ferroviária Federal (RFFSA), da extinta fundação Legião Brasileira de Assistência (LBA), entre outros.



As terras contidas no Quadrilátero Cruls, do qual se originou o Distrito Federal, foram demarcadas entre 1892 e 1894, e incorporaram fazendas situadas no estado de Goiás. Tais áreas foram declaradas como de utilidade pública pelo Estado em 1955, quando então foi constituída uma comissão técnica para realizar estudos jurídicos sobre a cadeia dominial das fazendas contidas parcial ou integralmente nesta área (Barroso et al., 2007). Apesar do objetivo do governo federal de promover a desapropriação de todas as terras compreendidas pelo Distrito Federal, a enorme dificuldade para realizar o levantamento dos registros imobiliários, a ausência de documentação por parte dos posseiros e a presença de terras devolutas estabeleceram complexas e irresolúveis ambiguidades sobre a efetiva dominialidade dessas terras e impediram que tal processo de desapropriação fosse concluído, situação que permanece até hoje.<sup>33</sup>

Vale a pena ilustrar também o caso do estado do Pará, abordado por Mansos Neto (2015). Esse autor relata que mais de 50 mil títulos de posse de diferentes tamanhos, referentes a terras devolutas sob a dominialidade do estado do Pará em função da Constituição da República de 1891, foram distribuídos pelo governo estadual a particulares, sem que se soubesse a totalização real dessas áreas, que estavam inclusive pendentes de espacialização no território.

Anos depois, sem que fosse realizado o devido levantamento técnico e jurídico, e sem considerar que tais áreas estavam sob a responsabilidade do estado do Pará, o Incra passou a incorporar imensas glebas, por força do Decreto-Lei nº 1.164, de 1971, que estabeleceu que as “terras devolutas situadas na faixa de 100 km de cada lado das rodovias que seriam abertas na Amazônia Legal” seriam “indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacional” (Brasil, 1971), sendo definidas, a partir de então, como faixa de fronteiras e, portanto, consideradas como terras da União.

A sobreposição de determinações legais, sem que fossem tomados os cuidados necessários por parte do Estado, nos diferentes níveis de atribuição, em relação à discriminação dos territórios sujeitos aos diferentes domínios, levou a um emaranhado de irregularidades formais e jurídicas sobre a efetiva titularidade dos bens em questão. E, certamente, gerou inúmeros conflitos na região.

### **1.2.2. TERRENOS DE MARINHA E TERRENOS MARGINAIS**

Apesar do desconhecimento sobre a efetiva dimensão e caracterização da totalidade dos bens imóveis da União, não há como negar que o instituto terreno de marinha, em boa medida (mais do que os terrenos marginais), mesmo sem sua completa demarcação, com o passar do tempo foi consolidado e incorporado à dinâmica institucional, tanto do órgão gestor do patrimônio da União, quanto dos estados e municípios litorâneos.

<sup>33</sup> De acordo com dados da Codeplan (Companhia de Planejamento do Distrito Federal), em 1997, cerca de 51,4% das terras foram integralmente desapropriadas, sendo que no restante das áreas, 33,3% estavam sob domínio de particulares, 8,5 %, desapropriadas parcialmente (desapropriadas em comum, sem definição precisa de quais parcelas são públicas ou particulares), e 6,8 % ainda estariam sob disputa judicial de desapropriação (Barroso et al., 2007).

“Estima-se que aproximadamente 70% das áreas da União situam-se predominantemente nas faixas de Terreno de Marinha e nas faixas de Terrenos Marginais de Rios Federais” (Brasil, 2014).

A historicidade da utilização deste instituto está relacionada aos tempos coloniais, quando os terrenos fronteiriços ao oceano foram considerados merecedores de uma regulação especial, sendo excluídos do regime de sesmarias. Já em 1710, a Ordem Régia de 21 de outubro proibiu que estas terras fossem concedidas por sesmarias, devendo “estar desimpedidas para [atender a] qualquer serviço da Coroa e da defesa da terra” (Gasparini, 2003, p.736 apud Marques Neto, 2014, p.139).

A navegação e tudo aquilo que dava suporte ao bom desempenho desta atividade, como o acesso ao mar, os rios navegáveis, as áreas estratégicas para instalação de portos e fortalezas, até mesmo as áreas com significativa presença de madeiras para a construção naval, eram tidos como de interesse da Coroa e, portanto, deveriam ser mantidos sob seu controle. Além desses aspectos, a Coroa, ao estabelecer uma faixa de acesso e uso controlado da terra, pretendia impedir que se desenvolvessem na colônia atividades econômicas potencialmente competitivas àquelas produzidas na metrópole, como a atividade pesqueira e de produção de sal.

A primeira menção formal sobre a delimitação dos terrenos de marinha nas normas jurídicas foi feita pelo Aviso Régio de 1818, quando ficou estabelecido que “[...] que 15 braças<sup>34</sup> da linha d’água do mar, e pela sua borda, são conservadas para servidão pública; e tudo o que toca a água do mar e acresce sobre ela é da nação.” (Senado, 2013). Como observado por Marques Neto (2014), os terrenos de marinha foram tema recorrente na regulação brasileira, em função da necessidade de ordenamento do uso do território da cidade do Rio de Janeiro, desde os tempos coloniais.<sup>35</sup> Mas, analisando a legislação federal sobre as terras da União, foi possível observar que o tema ganhou ainda mais força, dadas as circunstâncias políticas do território do Rio de Janeiro, quando a cidade passou a ser capital do Império<sup>36</sup> e, depois, capital da República.

Não há como negar a importância da capital federal aos olhos da administração federal, especialmente em relação à utilização dos terrenos de marinha e seus acréscidos, em função da lógica de produção do espaço urbano experimentada pela cidade do Rio de Janeiro,<sup>37</sup> que

<sup>34</sup> Braças era a antiga medida de comprimento, equivalente a 2,22 metros. Se multiplicada por 15, totaliza os 33 metros incorporados, posteriormente, pelas normas técnicas de demarcação da linha preamar média – LPM, que estabelece os limites dos terrenos de marinha.

<sup>35</sup> Costa Neto (2014:138) faz menção à antigas medidas de proteção a terrenos de marinha datadas do início do Século XVII.

<sup>36</sup> Foi o Decreto Imperial nº 4.105, de 1868, que dispôs, de forma mais objetiva, sobre o conceito de terrenos de marinha, terrenos marginais e seus acréscidos, bem como estabeleceu a forma de proceder à demarcação da Linha de Preamar Média (LPM) do ano de 1831 e da Linha Média das Enchentes Ordinárias (LMEO) e as regras sobre as formas de proceder à concessão desse tipo de terreno, em que pesem as especificações sobre o aforamento.

<sup>37</sup> As intervenções urbanas que transformaram a cidade do Rio de Janeiro, a partir do início do século XX, sob influência do movimento moderno e de setores econômicos que identificaram a produção da cidade como um mercado a ser explorado, abrangeram a reconstrução e expansão das áreas centrais, ajardinamento e embelezamento, abertura de

interferiu de forma relevante na formulação das determinações legais sobre o patrimônio da União, nas primeiras décadas do século XX.<sup>38</sup>

Ao longo da década de 1940, foi proposta pelo governo federal uma série de normas para regular a utilização dos terrenos de marinha e seus terrenos acrescidos, que refletem como o governo respondeu, à época, às pressões do mercado imobiliário, especialmente na capital federal, para utilização destas áreas, de natureza específica.

Não há como negar que tal legislação tem relação direta com a produção do espaço urbano da época, já em transformação, em decorrência, por exemplo, do Plano Agache, proposto para a cidade do Rio de Janeiro e as áreas edificáveis criadas com o desmonte dos morros de Santo Antônio e do Castelo (Oliveira, 2009). Pela adoção do zoneamento, com a setorização das atividades na cidade, de índices urbanísticos e de regras de edificação, foi estabelecida uma nova lógica de produção daquele espaço da cidade, cuja matriz zonal definiria uma nova morfologia urbana em atendimento às demandas de um mercado ainda incipiente, porém, crescente, e que viria a se consolidar nas décadas seguintes.

Nesse período, foi determinado que a responsabilidade por todos os aforamentos da cidade do Rio de Janeiro passaria da Prefeitura do Distrito Federal para a União e, por consequência, também a receita advinda dos foros e laudêmios<sup>39</sup> (ilustrando o centralismo do poder federal de então). Em função desta transferência de responsabilidade, a Prefeitura do Distrito Federal estaria, por sua vez, autorizada por lei<sup>40</sup> a utilizar os terrenos oriundos de aterros, portanto, de domínio da União, para implantar logradouros públicos e para receber construções e execuções de planos urbanísticos que tivessem sido, ou que viriam a ser, promovidos por ela mesma.<sup>41</sup> Ainda assim,

sistemas viários, de bairros residenciais para as classes médias e altas e de bairros populares, e obras de infraestrutura e equipamentos para atender às novas necessidades industriais e urbanas.

<sup>38</sup> A exemplo do Decreto nº 14.595, de 31 de dezembro de 1920, que estabeleceu pela primeira vez a cobrança da taxa de ocupação de terrenos de marinha ocupados por particulares. Qualquer ocupação de terras da União, sem a devida inscrição nos cadastros da então “Directoria do Patrimonio” e o pagamento da taxa de ocupação, seria considerada ilegal: “Art. 7º Ninguém poderá ocupar terreno de marinhas ou seus accrescidos sem quer o declare, na fôrma deste regulamento, a estação fiscal do lugar em que se achar o terreno occupado, afim de se proceder a respectiva inscrição no cadastro e consequentes diligencias para cobrança da taxa” (Brasil, 1920).

<sup>39</sup> O foro é a taxa que equivale a 0,6% do valor do terreno utilizado por terceiros decorrente de um aforamento, que é um instituto jurídico pelo qual a União transfere, de forma onerosa ou gratuita, o domínio útil de seus bens (83% do domínio do terreno), mediante processo licitatório. O chamado foreiro fica obrigado a pagar anualmente o tal foro e, no caso de transferência do domínio útil entre particulares, o novo responsável pelo imóvel fica obrigado a atualizar o cadastro junto à SPU e a pagar à União o laudêmio, que representa 5% sobre o valor da transação.

<sup>40</sup> De acordo com o artigo 36 do Decreto-Lei nº 3.438, de 1941.

<sup>41</sup> Em relação a estes terrenos, o artigo 36 do Decreto-Lei nº 3.438/41 afirma: “§1º A prefeitura fica autorizada, em nome da União, representando-a, alienar o direito de preferência (domínio útil) dos terrenos de marinha, mangues

todas as transações realizadas pela Prefeitura deveriam ser submetidas ao conhecimento da União para que se procedesse à regularização das terras e à outorga das escrituras dos aforamentos.<sup>42</sup>

A definição de terreno de marinha, com contornos mais técnicos, foi elaborada neste mesmo contexto, ao final da Era Vargas,<sup>43</sup> alcançando, por fim, a seguinte aceção:

[...] os terrenos de marinha compreendem uma faixa de 33 metros ao longo da costa marítima e das margens de rios e lagoas que sofram a influência das marés. Essa faixa de terra é reconhecida a partir da demarcação, pela SPU, da Linha de Preamar Médio do ano de 1831 (LPM), um procedimento administrativo, declaratório de propriedade, definido no Decreto-Lei n. 9.760/46 (Brasil, 2014, p.12).

Somam-se aos terrenos de marinha os terrenos marginais, classificados como aquelas áreas situadas ao longo dos rios federais,<sup>44</sup> “[...] uma faixa de 15 metros, medidos horizontalmente para a parte da terra, contados a partir da Linha Média das Enchentes Ordinárias (LMEO), também demarcada pela SPU, por meio de procedimento administrativo e declaratório, definido no mesmo Decreto-Lei n. 9.760/46” (Brasil, 2014, p.12).

Mesmo que os terrenos de marinha, terrenos marginais e seus acrescidos sejam indubitavelmente da União, conforme expresso na Constituição Federal, ainda assim, é obrigação da administração federal proceder à demarcação e discriminação administrativa (e, por vezes, judicial) das Linhas de Preamar Médio (LPMs) e Linhas Médias de Enchentes Ordinárias (LMEOs), bem como providenciar sua homologação e registros nos cartórios imobiliários para que seja, com isso, possível delimitar tecnicamente, no território, o que são bens públicos da União, e permitir que a administração federal possa promover a devida gestão, controle e, até mesmo, arrecadação de receitas pelo uso de imóveis públicos federais.

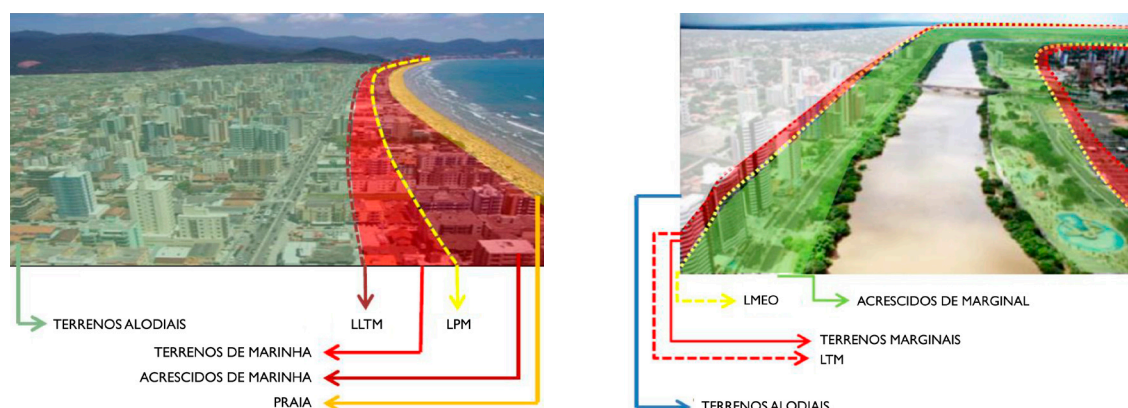
da costa e acrescidos, juntamente com as benfeitorias que nele houver realizado, compreendidas nas áreas necessárias à realização de melhoramentos, quer provenham da correção de alinhamentos já existentes (recuos e investiduras), quer de projetos aprovados, mesmo em estudos de urbanização (loteamentos e reloteamentos das quadras existentes), desde que desnecessários a logradouros públicos, recebendo o preço da alienação, dando quitação deste e empregando-o, livremente, como fundos próprios que ficam sendo” (Brasil, 1941).

<sup>42</sup> Conforme estabelecido no Decreto-Lei n° 3.438, de 1941.

<sup>43</sup> A definição técnica de terrenos de marinha foi prevista inicialmente no artigo 11 do Código das Águas (Decreto-Lei n° 24.643, de 1934). Essa definição foi aperfeiçoada e tecnicamente mais detalhada no Decreto-Lei n° 3.438, de 1941, e definitivamente estabelecida pelo Decreto-Lei n° 9760, de 1946.

<sup>44</sup> São rios federais aqueles que cortam mais de um estado, sirvam de limites com outros países ou se estendam até território estrangeiro.

Imagem 2. Terrenos de marinha e terrenos marginais



Fonte: Brasil, 2014.

Isso porque, em regra geral, e pelo menos até 2015,<sup>45</sup> não era permitida a transferência do domínio pleno para particulares de imóveis caracterizados como terrenos de marinha, assim como terrenos marginais e seus acrescidos. Necessariamente, devendo permanecer ao menos o domínio direto (ou seja, 17% do domínio) sob a titularidade da União. Essa restrição, como visto até aqui, está diretamente relacionada à historicidade da regulação jurídica incidente sobre tais imóveis. E, em termos práticos, isso significa que a maior parte dos terrenos situados ao longo de toda a faixa costeira, bem como às margens de rios federais, ilhas e regiões de mangue, é de propriedade da União e está sujeita a regimes jurídicos específicos quanto a sua disponibilidade para uso de particulares. Esses aspectos serão abordados no Capítulo 3.

Para se ter uma ideia da complexidade, dimensão e relevância dessas áreas para o patrimônio da União, segundo o Plano Nacional de Caracterização do Patrimônio da União – PCN, o litoral brasileiro possui uma linha contínua de costa Atlântica de cerca de 8,4 mil quilômetros de extensão, conforme dados do IBGE. “Ao longo dessa faixa litorânea é possível identificar uma grande diversidade de paisagens, como dunas, ilhas, recifes, costões rochosos, baías, estuários, brejos e falésias. Essa zona costeira passa por 17 estados brasileiros e 2045 praias em mais de 400 municípios” (Brasil, 2014, p.28).

Entretanto, após recentes estudos desenvolvidos pela Secretaria do Patrimônio da União, que definiram com mais precisão cada trecho litorâneo e as reentrâncias de sua costa, considerando as peculiaridades geográficas de cada um, constatou-se que a extensão da LPM a ser demarcada é de 19.887,265 quilômetros lineares. Todavia, deste total, até 2014, somente 23,3%

<sup>45</sup> Vale observar que, a partir de 2015, com o advento da Lei nº 13.139, a União fica autorizada, em determinadas situações, a realizar a alienação do domínio direto de aforamentos e alienação de terrenos utilizados por particulares, inscritos como ocupantes.

havam sido demarcados em todo o país (Brasil, 2014).

Em relação à estimativa da extensão dos terrenos marginais, considerando as duas margens dos rios federais navegáveis, a SPU estabeleceu que existem 59 mil quilômetros lineares de LMEO para serem demarcadas. Ainda, de acordo com o PCN,

todas as unidades da federação possuem grandes extensões de Rios Federais, cujas faixas marginais se caracterizam como propriedades da União. A Amazônia concentra as maiores extensões desses rios. Porém, o percentual de Linhas Médias das Enchentes Ordinárias (LMEO) já demarcadas e homologadas, que possibilitam a identificação dessas terras, é extremamente pequeno: 1,0% do total estimado para o Brasil (BRASIL, 2014, p.29).

Como visto, apesar da obrigatoriedade legal de proceder à discriminação desses terrenos, as ações de demarcação, homologação e registro, ao longo das gestões, pouco avançaram nos estados litorâneos e, muito menos, nos rios federais que cortam todo o país.

### **1.2.3 A FRAÇÃO MAIS PALPÁVEL DESSE UNIVERSO**

A despeito do pouco conhecimento sobre a efetiva dimensão e caracterização da totalidade dos bens imóveis sob a responsabilidade da Secretaria do Patrimônio da União, existe uma fração mais palpável deste universo. Essa fração é representada por todos os imóveis que se encontram cadastrados em dois sistemas gerenciais de finalidades distintas, denominados Sistema Integrado de Administração Patrimonial – Siapa,<sup>46</sup> com cerca de 566 mil imóveis cadastrados, e Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União – SPIUnet,<sup>47</sup> com mais cerca de 45 mil imóveis.<sup>48</sup>

<sup>46</sup> Criado em 1997, o Siapa contempla o registro de bens dominiais da União. Este é o único sistema informatizado pelo qual é feita a gestão financeira de imóveis utilizados por terceiros. Por esta ferramenta, realizam-se o lançamento, a cobrança e a arrecadação de créditos, sendo possível identificar devedores omissos e fornecer dados para encaminhamento de processos para inscrição da dívida ativa da União. Disponível em: <[http://www4.serpro.gov.br/negocios/areas\\_atuacao/adm\\_patr\\_uniao](http://www4.serpro.gov.br/negocios/areas_atuacao/adm_patr_uniao)>. Acesso em: 18/06/2015.

<sup>47</sup> O SPIUnet é um sistema gerencial dos imóveis de uso especial da União, criado em 2002. Nele devem ser cadastrados, exclusivamente, os imóveis da União utilizados pela administração pública federal direta e indireta, os próprios de fundações e autarquias, os de empresas estatais dependentes, entre outros órgãos. Disponível em: <[file:///C:/Users/fefac/Documents/-%23%20fEfA/DR/Bibliografia/Terras%20da%20Uni%C3%A3o/140910\\_Manual\\_do\\_SPIUnet.pdf](file:///C:/Users/fefac/Documents/-%23%20fEfA/DR/Bibliografia/Terras%20da%20Uni%C3%A3o/140910_Manual_do_SPIUnet.pdf)>. Acesso em: 18/06/2015.

<sup>48</sup> Os dados contidos nos sistemas gerenciais da SPU foram obtidos por meio de solicitação feita via Lei de Acesso a Informação, e foram disponibilizados pela SPU em maio de 2015.

A origem desses registros está no livro público da Repartição Geral das Terras Públicas, instituída em 1854 para realizar a gestão das terras públicas nacionais, como já mencionado. No período Vargas, a importância atribuída a este cadastro é evidenciada quando se assevera, no Decreto nº 22.250, de 1932, que caberia à Diretoria do Domínio da União “[...] mantê-los [os cadastros] em perfeita ordem, clareza e asseio, sob pena de transferência com decesso ou exoneração do servidor que não proceder corretamente” (Brasil, 1932). Na ocasião, esta era a única atribuição, entre outras muitas a cargo do órgão gestor do patrimônio da União, sujeita a punições administrativas, caso não efetivada.

Entretanto, conforme trecho extraído do Relatório de Atividades da SPU (1995 a 1998):

O atual cadastro dos imóveis dominiais da União apresenta elevado nível de inconsistência, seja pela idade dos dados cadastrais, seja pela falta de atualização por longos dos anos. [...] **Não há registros de que o cadastro antigo tenha sido atualizado nos seus 138 anos de existência. O cadastramento em massa realizado pela primeira vez no período de 1992 e 1995 pela Secretaria não deu bons resultados, pela baixa qualidade de levantamento de campo e por deficiência do antigo sistema de processamento de dados que o administrava [...]** (Brasil, 1998, p.16, grifo nosso).

Vale retomar o fato de que no ano de 1990 foi instituído o Cadastro Nacional de Bens Imóveis de Propriedade da União.<sup>49</sup> Cada bem imóvel da União, a partir de então, deveria receber um Registro Imobiliário Patrimonial (RIP), sendo este cadastro organizado e mantido pela então Diretoria do Patrimônio da União, ligada à Secretaria da Fazenda do então Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, durante o governo Collor.

A obrigatoriedade da criação deste cadastro nacional ocorreu justamente num contexto em que muito pouco se sabia sobre os imóveis da União. Conforme relatado em entrevista pelo senhor Rubens Yonamine,<sup>50</sup> ex-secretário do patrimônio da União (1991-1994), naquele momento se enfrentavam enormes dificuldades de comunicação entre os órgãos locais e o central e, ainda, gravíssimo quadro de precariedade sofrido pela SPU.<sup>51</sup> Segundo Yonamine, a SPU,

<sup>49</sup> Pelo Decreto Federal nº 99.692, de 1990.

<sup>50</sup> Entrevista concedida à pesquisadora em 11 de setembro de 2015.

<sup>51</sup> De acordo com o Sr. Yonamine, naquele período foram realizadas visitas em todas as Gerências Regionais para buscar conhecer a realidade local e as condições de trabalho. Vale destacar a situação de extrema precariedade dos órgãos, conforme descrito por ele, como era o caso de uma gerência da região Nordeste em que o tampo da mesa de trabalho era apoiado sobre uma pilha de tijolos de barro. A situação era agravada pela adoção de uma série de medidas econômicas restritivas, no contexto do governo Collor, sob argumento de que, para conter a inflação, seria necessário cortar gastos públicos, sendo proposta, então, a demissão de funcionários e a diminuição dos órgãos públicos, promovendo um severo desmonte do Estado.



parte integrante da estrutura do Ministério da Fazenda, historicamente foi um órgão renegado pelos dirigentes desta pasta, por sua incapacidade de gerar receitas consideráveis aos cofres da União. A justificativa, para ele, é que, apesar do incrível potencial arrecadatório que poderia ser gerado pela cobrança de taxas incidentes, por exemplo, sobre os imóveis situados em terrenos de marinha, o desconhecimento, a informalidade (em função da incipiente demarcação das LPMs), o caos sobre a documentação e as graves inconsistências cadastrais, precária condição do sistema informatizado (Sistema Patrimonial Imobiliário da União - SPIU), “geraram um arquivo de pouca eficácia” (Brasil, 1998, p.16)<sup>52</sup> que impediam a efetiva gestão deste patrimônio.

Somente na virada dos anos 1990 para os 2000, a despeito das inconsistências e fragilidades das informações, esse sistema gerencial informatizado de registros cadastrais de imóveis da União foi fragmentado em dois sistemas gerenciais. O SPIUnet, implantado em 2002, é utilizado para realizar a gestão dos imóveis de uso especial da União, cuja finalidade é atender às necessidades da administração pública federal. Já o Siapa, implantado no início de 1997, contempla os cadastros de imóveis definidos como bens dominiais da União. É através deste sistema que a SPU realiza a gestão, o controle e a cobrança (com o lançamento dos débitos, a emissão de cobrança e a arrecadação de créditos) de imóveis da União utilizados por particulares.

Em tempo, é importante destacar que, apesar dos esforços posteriores em busca de sanar as inconsistências cadastrais deste período, ainda é válido o questionamento a respeito da precisão e autenticidade das informações contidas neste cadastro em relação à realidade, considerando, inclusive, a natureza originária das terras da União e as implicações decorrentes da maneira pela qual a estrutura fundiária brasileira foi constituída ao longo de quinhentos anos de história, conforme debatemos no início deste capítulo, com base nos trabalhos de Laura Varela (2005) e James Holston (2013).

A primeira importante observação sobre os dados contidos no Siapa diz respeito à distribuição territorial dos imóveis da União. A maioria significativa dos imóveis cadastrados está distribuída nos estados que possuem faixa litorânea, especialmente aqueles cuja capital está situada na costa ou em ilha.<sup>53</sup> Essa distribuição dos cadastros do Siapa acompanha o mesmo

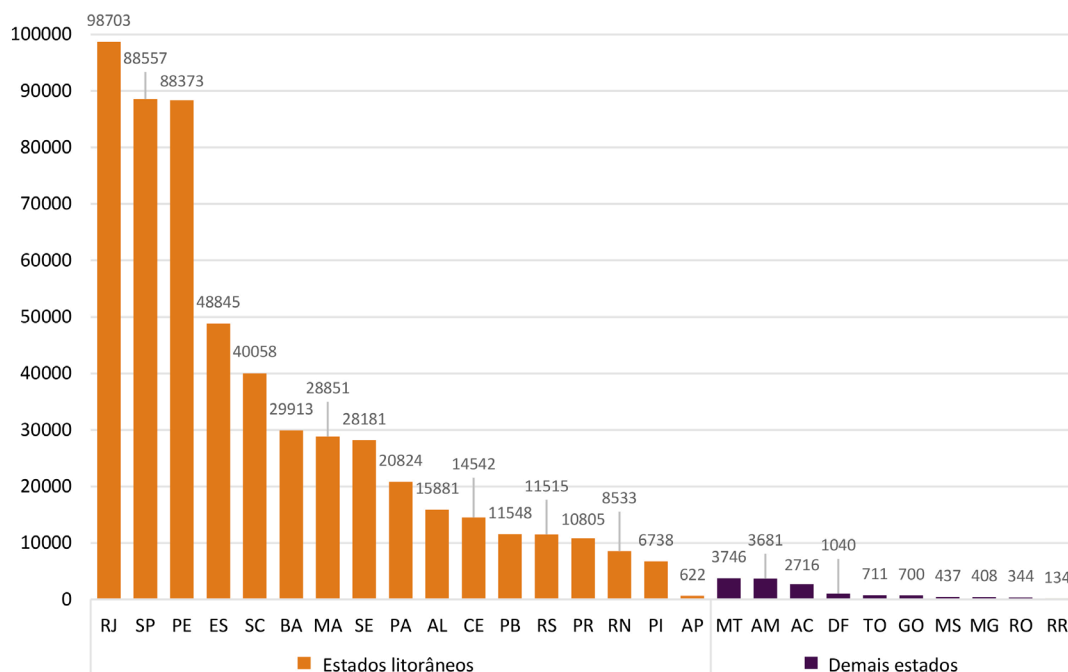
<sup>52</sup> O cadastro nacional eletrônico, desenvolvido como produto de convênio realizado com o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), ao invés de estabelecer mecanismos para ampliar e melhorar o controle sobre os imóveis da União, resultou em problemas ainda mais graves decorrentes do cadastramento em massa realizado por empresas contratadas pela SPU. Os episódios relatados por outros ex-secretários do patrimônio da União, contados quase como anedotas, ratificaram as informações do Relatório de Atividades da SPU (1995 a 1998), quando relembro o fato de a empresa se valer de informações contidas em listas telefônicas, apenas, sem a confirmação *in loco* do efetivo ocupante dos imóveis aforados ou ocupados.

<sup>53</sup> A exemplo do estado do Espírito Santo e Santa Catarina, pelo fato de suas capitais estarem situadas em ilha. “[...] as ilhas marítimas estão classificadas em oceânicas e costeiras. Em regra, as ilhas marítimas pertencem à União, com exceção do interior das ilhas costeiras que contenham sede de Município, nas quais só pertencem à União os terrenos de marinha e seus acrescidos e outros imóveis próprios da União (EC nº 46/2005)” (Brasil, 2014).



comportamento da densidade populacional – é marcante a concentração de pessoas no litoral, especialmente em torno das capitais dos estados litorâneos.

Gráfico I. Imóveis da União distribuídos por unidades da federação



Fonte: Base de dados extraídas do Siapa, disponibilizada pela SPU em maio de 2015.

Os estados campeões em número de imóveis cadastrados no Siapa são Rio de Janeiro (98.703), São Paulo (88.556) e Pernambuco (88.373). A maior presença de imóveis da União nestes três estados pode ser explicada tanto pela existência de terrenos de marinha e seus acrescidos, como também em função da ocupação territorial mais antiga e, principalmente, pela significativa dinâmica urbana que possuem.

O fato de o estado do Rio de Janeiro ter sediado a capital federal, até meados do século XX, confere-lhe o maior número de cadastros imobiliários, com 17,43% do total. São Paulo, que apresenta 15,63% dos imóveis de todo Brasil, é um estado que apresenta forte dinâmica econômica e urbana não apenas em seu litoral, a exemplo dos municípios da Baixada Santista, mas também na região do planalto. Ali, onde se consolidou a Região Metropolitana de São Paulo, diversas áreas de propriedade da União são originárias de antigos aldeamentos indígenas que, posteriormente, passaram por intensa urbanização.<sup>54</sup> O número de ocorrências no Siapa de imóveis situados nos municípios de Barueri e Santana do Parnaíba, onde foram implantados os condomínios de

<sup>54</sup> São enormes áreas localizadas na região de Guarulhos e do distrito de Guaianases, na zona Leste da capital paulista, e, na porção Oeste, são áreas abarcadas pelos municípios de Barueri e Santana do Parnaíba.

Alphaville, e o número de ocorrências de imóveis situados na Baixada Santista representam, juntos, cerca de 80% dos imóveis da União no estado de São Paulo.

Em relação à região Nordeste, os maiores percentuais de registros no Siapa também ocorrem nos estados cujas capitais estão situadas em municípios litorâneos. Além da presença de terrenos de marinha e acrescidos, acredita-se que a distribuição de maior ou menor quantidade de imóveis no sistema esteja relacionada aos diferentes graus de dinâmica econômica e urbana de seu litoral, que reflete diretamente no número de população residente.

Mas tal suposição não dá conta de explicar tudo. Aspectos relacionados com a configuração territorial, marcada pelas dinâmicas políticas locais e mesmo pela atuação distinta entre as superintendências do patrimônio da União, podem justificar as diferenças no volume de cadastros entre estes estados, a exemplo de Pernambuco,<sup>55</sup> que possui 15,6% do total de registros do Siapa, e da Bahia, o segundo estado da região, com 5,28%.<sup>56</sup>

Já nos estados do interior (não litorâneos), prioritariamente das regiões Norte e Centro-Oeste, foi possível observar como padrão um baixo percentual de cadastros de imóveis da União sob gestão da SPU. Tal constatação pode estar diretamente relacionada ao fato de as terras públicas rurais, presentes sobretudo nessas regiões do país, estarem sob a responsabilidade administrativa do Incra,<sup>57</sup> mas também à menor densidade demográfica desse território e, sem dúvida, à falta de demarcação de LMEO dos rios federais, como já mencionado.

Também não se pode descartar a possível influência causada pela dinâmica de ocupação territorial mais recente, pautada pela política agrícola adotada no país especialmente a partir dos anos 1970. Voltada para o mercado externo, tal política incorporou princípios da revolução verde em seu modelo de produção, como a mecanização do trabalho e o uso de agrotóxicos no campo, e reafirmou a estrutura fundiária caracterizada por grandes latifúndios. O auge desse processo, voltado ao cultivo do trigo e da soja, acarretou na expansão da fronteira agrícola, que avançou de forma voraz sobre o já conflituoso ambiente fundiário do Centro-Oeste e do Norte do país, intensificando a concentração da propriedade da terra e da renda no meio rural e levando à expulsão da população do campo para as cidades.

<sup>55</sup> Recife, capital do estado, em função de suas características geográficas e de ocupação, possui muitos aterros e, portanto, muitas áreas caracterizadas como terrenos acrescidos de marinha.

<sup>56</sup> A mesma ideia pode ser aplicada a este segundo grupo de estados que se juntam ao estado da Bahia, um pouco menos representativo quanto ao volume de cadastros, como os estados do Maranhão (5,07%), Sergipe (4,98%), Alagoas (2,8%), Ceará (2,57%), Paraíba (2,04%) e Rio Grande do Norte (1,51%). Por fim, está o Piauí (1,19%), cuja capital, Teresina, está situada no interior do estado. Parte importante dos imóveis da União neste estado encontra-se identificada no município de Parnaíba, no litoral.

<sup>57</sup> Vale destacar que, a partir dos anos 1960, o tratamento dado aos imóveis da União em relação à política agrária e urbana foi fracionado, cabendo ao Ministério da Agricultura, através dos órgãos que antecederam o Incra, tratar da disponibilização das terras da União para fins agrários.

Dado o exposto, não significa que, em função do pequeno número de cadastros no Siapa, a presença de terras da União nestas duas regiões do país seja proporcionalmente, ou necessariamente, menos expressiva do que nos demais estados. Mas é possível afirmar que neles a ausência do Estado regulando e interferindo ativamente na gestão de terras públicas e o consequente desconhecimento da real situação sobre quais são e como estão sendo ocupadas<sup>58</sup> podem ter contribuído, ao longo dos séculos, para apropriações ilegais por particulares de quilômetros quadrados de terras públicas e para a ocorrência de inúmeros conflitos fundiários.

Tristes exemplos de conflitos dessa natureza ocorreram na última década, como no município de Coronel Sapucaia, no Mato Grosso do Sul, entre indígenas e produtores rurais; nos municípios de Humaitá e Poconé, no estado do Amazonas, entre indígenas e mineradores; no município de Colniza, no Mato Grosso, entre trabalhadores rurais e madeireiros; no município de Pau d'água, no sudeste do Pará, entre trabalhadores rurais e fazendeiros da região; além do ataque aos índios Gamelas em Viana, no Maranhão. Estes episódios mostram que a violência no campo deu e continua dando o tom das relações em torno da terra, como decorrência da indisciplina sobre a demarcação e documentação das terras públicas e privadas na região.

Estes conflitos se estabelecem, especialmente, nas fronteiras de expansão do agronegócio, da indústria de minérios, de madeiras ilegais que avançam sem qualquer pudor pelas florestas, áreas indígenas, quilombolas e ribeirinhas, e sobre as posses de pequenos agricultores de acampamentos rurais à espera de ações federais e estaduais de reforma agrária. “O frágil direito à terra e o seu isolamento geográfico fazem com que esse grupo seja um alvo frequente da apropriação ilegal de terras e de recursos naturais”, conforme destaca o relatório *Em solo perigoso*, da ONG Global Witness.<sup>59</sup>

Vale observar que, até os anos de 1990, existiam apenas doze unidades administrativas autônomas da SPU, localizadas nos estados do Amazonas, Bahia, Ceará, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, São Paulo e no Distrito Federal. Os demais estados contavam com representações, sem que, no entanto, possuísem autonomia para praticar quaisquer atos, mesmo os de mero expediente — aí se incluíam os estados de Roraima, Sergipe, Piauí, Goiás, Tocantins, Mato Grosso do Sul, Acre, Rondônia, Amapá, Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas, Espírito Santo, Maranhão e Santa Catarina.

Na virada dos anos 2000, apesar de ampla manifestação da sociedade de descontentamento em relação aos serviços prestados pela Secretaria do Patrimônio da União, não foram propostas

<sup>58</sup> Lembrando que a região amazônica concentra a maior extensão de rios federais, mas que apenas 1% da LMEO de todo país havia sido demarcada até 2014.

<sup>59</sup> “O Brasil teve 37 assassinatos em conflitos por terra entre janeiro e maio deste ano, de acordo com a Comissão Pastoral da Terra (CPT), recorde registrado desde 2008. No mesmo período de 2016, 30 pessoas foram mortas em áreas indígenas, quilombolas ou em territórios em disputa com lideranças sem-terra e fazendeiros” (Dantas, 2017). Veja também: BBC Brasil. *Pelo 5º ano, Brasil é líder em mortes em conflitos de terra; Rondônia é Estado mais violento no campo*. 20 jun. 2016. Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/brasil-36580912>>. Acesso em: 09/11/2017.

medidas administrativas e de gestão que viessem de alguma maneira a corrigir o descaso denunciado.<sup>60</sup> A falta de estrutura da SPU e a ausência de meios para exercer suas atividades precípuas, em estados que apresentam grandes extensões de terras da União, como Espírito Santo, Maranhão e Santa Catarina, deixariam enorme legado de graves e controversas situações sobre a utilização e apropriação indevida e privativa de terras públicas da União.

A ideia de que a administração pública relegou, ao longo dos séculos, a gestão das terras da União situadas no interior do país é reforçada pelo fato de os estados do Pará e do Amazonas terem sido os únicos da região Norte com representação da SPU até 2009, quando foram instituídas Superintendências do Patrimônio da União em todos os estados da federação e foi criada uma coordenação específica para realizar a gestão da Amazônia Legal. Da mesma maneira, tal ideia é reforçada pelo fato de o estado do Pará possuir 3,7% do total de cadastros do Siapa (20.964 registros), fugindo completamente à regra dos demais estados do Norte do país, onde as ocorrências são irrisórias.<sup>61</sup>

Até aqui foram consideradas as multiplicidades e diversidades incidentes sobre as terras da União, sua origem, suas características, seus limites (ou a falta deles), e os efeitos da estrutura fundiária oblíqua e difusa que (des)organizou a ocupação do nosso território. A leitura do conjunto de leis que rege o patrimônio da União mostra que, a cada nova regulação editada, agrava-se a opacidade sobre a situação fundiária das terras públicas do Brasil. O desconhecimento real da dominialidade pública; a dificuldade de o Estado regular, de fato, o acesso à terra e aos recursos naturais; e questões negligenciadas, como a discriminação das terras públicas na implementação de políticas públicas ou de determinações legais das mais diversas naturezas, que interferiram, direta e indiretamente, na ocupação do território brasileiro, incentivaram a cultura secular de se valer da posse das “terras de ninguém”. Não à toa este termo foi cunhado popularmente, de forma acertada, para adjetivar situações de caos, desmando ou falta de regras.

A insegurança jurídica sobre o domínio da terra gerou, e ainda gera, situações de caos e de inúmeros e graves conflitos no país, sejam eles rurais ou urbanos. A partir do segundo capítulo, realizaremos o debate sobre como o conteúdo da “função social” foi colocado em contraposição a noção moderna de propriedade como direito subjetivo absoluto. E, como no Brasil, o conceito de função social foi sendo incorporado à ordem constitucional visando limitar o conteúdo excludente característico da propriedade privada e, ainda, em relação à propriedade pública, apesar da ausência expressa na norma jurídica de seu vínculo ao conceito de função social, este se mostrou como elemento determinante capaz de fortalecer seu conteúdo inclusivo.

<sup>60</sup> Informações extraídas do Ofício da SPU (Ofício SPU/MP nº562/2004, de 26 de novembro de 2004) encaminhado ao Tribunal de Contas da União no ano de 2004 a respeito dos trabalhos desenvolvidos pelo órgão.

<sup>61</sup> No Centro-Oeste, Mato Grosso (0,66%), Distrito Federal (0,18%), Tocantins (0,13%), Goiás (0,12%) e Mato Grosso do Sul (0,08%). E no Norte, Amazonas (0,65%), Amapá (0,11%), Rondônia (0,06%) e Roraima (0,02%).



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

A propriedade da terra está presente em todos os momentos da história humana e, assim, permanecerá, independentemente de seu conteúdo. É possível afirmar que a propriedade é um instituto universal, que detém, por sua vez, uma plasticidade que a molda e a transforma a cada momento distinto da história, a cada regime político e econômico específico, em função do desenvolvimento das forças produtivas (Renner, 1929). Apesar da presença residual de outras formas de apropriação e uso da terra – vinculadas, particularmente, ao uso da terra por comunidades tradicionais que estão sob ameaça<sup>1</sup> –, a propriedade privada moderna, atualmente, da maneira homogênea pela qual se apresenta em quase todos os países do mundo, define-se como tal em decorrência de um longo processo, ainda não concluído (Rolnik, 2015), que coincide com a desconstituição de regimes de terras anteriores para a estruturação de um regime de terras

<sup>1</sup> Raquel Rolnik (2015) relata os exemplos do Camboja e da Indonésia, onde pequenos agricultores e comunidades tradicionais, que não tinham suas terras reconhecidas formalmente por títulos de propriedade registrados, ou pelo Estado, foram retirados de seu local de moradia e trabalho. Segundo Rolnik, mais de 400 mil cambojanos foram afetados pela usurpação de terras por despejos desde 2003. Já na Indonésia, entre 2004 e 2010, foram registrados cerca de 2 mil casos de conflitos fundiários, que envolveram 600 mil famílias e um total de 10 milhões de hectares de florestas. Segundo a autora, “Relatos de deslocamentos forçados em função de concessões de terras para atividades agroindustriais também estão presentes em outros países, principalmente na Ásia e África Subsaariana” (2014, p.162).

adequado a atender às necessidades do sistema de acumulação capitalista e à mundialização dos mercados, como visto no primeiro capítulo.

Segundo Raquel Rolnik, o movimento atual de avanço sobre a terra se dá prioritariamente “em contextos em que grande parte das terras ocupadas por comunidades rurais não é reconhecida formalmente, ou, quando é, pertence a uma categoria ‘paralela’ de posse, não integrada em um sistema único de registro e gestão” (2015, p.165). As terras ocupadas por essas comunidades acabam sendo alvos fáceis de processos de usurpação, neste momento específico de avanço do capitalismo, marcado, segundo a autora, pela “ascensão do capital rentista e um quadro de escassez de terras e recursos naturais” (Rolnik, 2015, p.165), diferentemente do contexto de abundância de terras no qual o fundamento da propriedade privada foi concebido.

O fundamento da propriedade privada deriva dos estudos do pensador iluminista, liberal e utópico John Locke, elaborados no contexto do avanço da Revolução Industrial inglesa. Em contraposição ao pensamento absolutista, Locke (1978) formula a ideia de que não existia poder considerado inato ou de origem divina. Para ele, o estado de sociedade, assim como o poder político, nasce de um pacto entre os homens. Antes desse acordo, porém, os homens viviam em estado natural. No estado natural, “nascemos livres na mesma medida em que nascemos racionais” (Locke, 1978) e, por consequência, os homens seriam iguais, independentes e governados pela razão, e não pelo poder divino. Segundo o filósofo, os homens participariam dessa sociedade singular que é a humanidade, conectando-se uns aos outros pelo limiar da razão. No estado natural, todos os homens teriam o destino de preservar a paz e a humanidade e evitar ferir os direitos dos outros, e, entre os direitos naturais, estaria o direito de propriedade, que seria natural e anterior à constituição da sociedade (Locke, 1978).

Ainda segundo o autor, Deus concedeu a terra e tudo aquilo que ela dispõe para proveito do homem, seu sustento e conforto, mas, embora todos os frutos que a terra produz de forma espontânea pertençam em comum à humanidade, tudo aquilo que é extraído do estado natural, através do trabalho do homem, passa a ser apropriado por ele mesmo como sua propriedade.<sup>2</sup> Para Locke, portanto, a ação formadora da propriedade é tão somente o trabalho pelo qual a exclui do direito comum de outros homens.

<sup>2</sup> O contexto histórico explica muito do fundamento do pensamento liberal proposto por Locke, em meio ao avanço da industrialização na Inglaterra — que vivia a exuberância do trabalho produtivo, que permitia a vida materialmente mais rica, independente das condições de trabalho às quais os homens eram submetidos — e do processo de colonização e ocupação inglesa do território das nações da América, “as quais se mostram ricas em terra e pobres em todos os confortos da vida” (Locke, 1978, p.50), uma vez que foram pouco trabalhadas e, portanto, desprovidas de valor. Esse pensamento, em boa medida, amparou a maneira pela qual as terras ocupadas pela população indígena originária na América foram definidas como “terras sem dono”, e estariam, desta maneira, disponíveis para serem incorporadas ao domínio privado, ao ser transformadas em propriedade pelo trabalho do homem inglês que se dispunha a cruzar o oceano e desbravar terras incultas.

[...] a principal matéria da propriedade não são os frutos da terra e os animais que sobre ela subsistem, [...] A extensão de terra que um homem livre lavra, planta, melhora, cultiva, cujos produtos usa, constitui a sua própria propriedade (Locke, 1978, p.47).

Aqui, na base da formulação do pensamento humanista e da cultura da liberdade, o homem ganhou especial relevância, e não foi à toa que o trabalho, a partir de então, passou a ser fundamento da constituição da propriedade privada. O foco tornou-se o indivíduo econômico em expansão<sup>3</sup> e o atendimento de suas novas necessidades, em contraposição à razão feudal anterior, marca de um período coletivista em que prevaleciam a economia e a cultura social orientadas pela consciência de que era necessário impor limites ao indivíduo pelo bem social.

A vida em sociedade, segundo Locke (1978), se justificaria pela possibilidade de preservar o gozo da liberdade e da igualdade, que estaria ameaçado, já que o homem, no estado natural, estaria suscetível a beneficiar somente a si mesmo e a seus próximos. O abandono do estado natural, portanto, e a criação da sociedade política, por meio de contrato – não entre governantes e governados, mas entre homens igualmente livres –, poderiam evitar essa ameaça. Assim, a sociedade surge, para Locke, para orientar sua própria exploração.<sup>4</sup>

Uma vez que, para Locke (1978), o trabalho é o fundamento da propriedade, ao homem cabe tão somente possuir a terra na qual trabalha para produzir aquilo que vai utilizar, tal regra continuaria sendo válida, para o autor, se não fosse a invenção do dinheiro e do acordo estabelecido entre os homens ao atribuir valor de troca à terra. Isso permitiu a apropriação pelo homem de mais posses de terra do que aquelas que foram fruto efetivo de seu trabalho, logo, do direito sobre elas.

<sup>3</sup> Segundo Locke, “a lei da razão plena estabeleceu então claramente que uma criança não nasce súdito de nenhum país ou governo. Permanece sob a tutela e a autoridade de seu pai até que atinja a idade de discernimento, e só a partir daí ele é um homem livre, com liberdade para escolher o governo ao qual vai se submeter, o corpo político ao qual vai se unir [...]” (Locke, p.79).

<sup>4</sup> Para Locke, o pacto social não levaria os homens a renunciar a seus próprios direitos a governantes, e tampouco acrescentaria novos direitos aos homens, mas teria como propósito reprimir as violações dos direitos naturais, por meio de leis estabelecidas por consentimento de todos os membros da sociedade. Os governantes, por sua vez, que tiveram seu poder outorgado pelos membros da sociedade, participantes do pacto social, poderiam ser restituídos de tal atributo, caso esta fosse a vontade do povo (1978).



O fundamento trazido por John Locke, relaciona a ideia de propriedade, liberdade, capacidades e garantias individuais, na medida em que, o direito sobre a propriedade, garante a liberdade de um indivíduo. E, se liberdade aqui, aparece como liberdade da dependência da vontade de outros, o indivíduo sem propriedade da terra na qual possa investir seu trabalho, perde o domínio de sua própria pessoa.

Tais ideias carregadas de valores marcadamente burgueses, marcaram a Revolução Industrial inglesa, e, também fundamentaram politicamente a Revolução Francesa. O indivíduo, como sujeito do direito, tomou o centro da ordem jurídica, antes focada na *coisa*, e colocou-se a serviço da visão de mundo burguesa em contraposição à lógica do regime de terras medieval (Varela, 2005). E, no contexto de consolidação do sistema de acumulação capitalista, conforme explicado por Prata (1980),

**O negócio jurídico e a universalização do direito de propriedade** simbolizam a libertação do homem em relação à rígida hierarquia do feudalismo, constituem a realização da liberdade econômica, efeito jurídico da vontade livre. Dessa forma, **instrumentaliza-se a tutela dos interesses privados, sob a égide da liberdade negocial e do direito subjetivo** (Prata, 1980, p.9 apud Varela, 2005, p.205, grifo nosso).

No berço do Estado liberal oitocentista europeu, o conceito de propriedade privada moderna consolida-se, portanto, pela desconstituição do regime de terras feudal. E, no auge do liberalismo, o direito de propriedade foi, enfim, consagrado pelo *Code*, o Código Civil francês de 1789, enquanto direito absoluto, exclusivo, ilimitado, sagrado, inviolável (Varela, 2005),<sup>5</sup> no qual,

os limites ao direito de propriedade, como ocorre em quaisquer outros direitos naturais, esbarram [apenas] na garantia ao exercício do direito natural de outrem: trata-se, portanto, de limitar a esfera de competência de cada proprietário, e não de oferecer instrumentos de composição de interesses individuais e sociais (Varela, 2005, p.207).

No Brasil, como visto no capítulo anterior, foi o mesmo ideário liberal europeu oitocentista que influenciou de maneira decisiva o processo de constituição da “absolutização” da propriedade

<sup>5</sup> A concepção moderna de direito de propriedade surge na Inglaterra, com o Bill of Rights [Declaração de Direitos], de 1689, e está presente também no artigo 17 da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, principal documento da Revolução Francesa, de 1804, no qual a propriedade é considerada como bem ‘sagrado e inviolável’. Também na tradição alemã, o § 164 da Constituição do Reich de 1849 buscava justificar a propriedade como inviolável a partir da concepção clássica do Iluminismo.

privada moderna, que se iniciou com a Lei de Terras de 1850 e se consolidou com o Código Civil de 1916, pela desconstituição de um regime de terras sesmarial (Varela, 2005).

A necessidade de negar o sistema de terras vigente, para fortalecer um novo regime de terras em formação, baseado na “absolutização” da propriedade privada, tão somente reforça a ideia tratada no primeiro capítulo, de que na história brasileira, a gestão das terras públicas federais foi marcada por uma certa “displicência”, que favoreceu a saída dos bens do patrimônio público régio, e, posteriormente, bens do patrimônio da União. “Displicência” no modo de fazer a gestão das terras públicas federais, que assim se estabeleceu em atenção ao esforço gradativo de delimitação, não do que era público, mas, daquilo que viria a ser privado. E que coaduna com a disciplina jurídica em torno da conformação da propriedade privada moderna, que serviu à consolidação do poder das elites locais, que se perpetuou sob a forma dos grandes latifúndios, e, que posteriormente contribuiu para atender aos interesses de mercado, a partir da dinamização da econômica brasileira.

## 2.1 A PROPRIEDADE PRIVADA MODERNA, SEU CONTEÚDO EXCLUDENTE E A FUNÇÃO SOCIAL

É importante observar que o regime de terras baseado na propriedade moderna, trazido pelo movimento de codificação do direito privado no século XIX, bem como o seu conteúdo excludente, manteve-se inalterado em vários países ocidentais até meados do século XX – com exceção das efêmeras experiências da Constituição mexicana de 1917<sup>6</sup> e da Constituição da República de Weimar de 1919, na Alemanha, que, em alguma medida, relativizaram o conteúdo absoluto da propriedade individual, condicionando a ela os ditames do interesse público e da função social.

<sup>6</sup> A Constituição mexicana de 1917 reflete os anseios da sociedade e das principais reivindicações da Revolução Mexicana que se iniciou em 1910. “A Revolução Mexicana mobilizou, em seu processo, milhões de camponeses e índios (estes, despojados que foram dos ‘ejidos’ e se insurgia, essencialmente, contra a ditadura do Presidente Porfírio Díaz, que perdurou de 1876 a 1911 e ficou conhecida como ‘porfiriato’. Porfírio Díaz era apoiado, em seu governo, pelo exército, que possuía o poder de polícia do Estado, pela Igreja Católica, que tinha ampla liberdade de ação, por grandes empresas privadas (inclusive de origem estrangeira) e pelos grandes proprietários de terra, que haviam sido beneficiados com a política de extinção dos ‘ejidos’” (Pinheiro, 2006, p.108). As principais reivindicações da Revolução mexicana consistiam: “[...] no retorno aos ‘ejidos’ e devolução das respectivas terras às comunidades indígenas, na nacionalização das grandes empresas e bancos, na consolidação de direitos trabalhistas à classe média emergente e na separação radical entre Igreja e Estado” (Pinheiro, 2006, p.108).

De acordo com Pinheiro (2006), a Constituição mexicana estabeleceu

[...] em linhas gerais, em seu artigo 27 (pertinente à questão agrária no México e tido como um dos pilares da consagração, no texto constitucional, das ideias fulcrais da Revolução), a propriedade da nação relativamente às terras e águas (que podiam, ou não, ser transmitidas a particulares, mediante propriedade privada), a possibilidade de desapropriação de terras por utilidade pública, mediante indenização, a proteção da pequena propriedade (art. 27, XV) e a função social da propriedade (Pinheiro, 2006, p.111).

Da mesma maneira, a Constituição de 1919 da República de Weimar não admitia uma abordagem individualista da propriedade, como algo inviolável ou sacralizado, na medida em que o exercício de direitos pelo titular estava submetido ao interesse da coletividade. E, ao mesmo tempo que garantia a proteção dos direitos fundamentais, como os direitos de propriedade, saúde, educação e trabalho, estabelecia que estes seriam exercidos mediante do atendimento do bem comum, de interesses que, por sua essência, deveriam ser partilhados por todos os membros da sociedade. A Constituição de Weimar

[...] teria introduzido uma abordagem específica para os direitos proprietários e sua disciplina normativa, uma proposta de revalorização da utilização dos recursos produtivos (e economicamente “escassos”) pelos indivíduos e cidadãos, orientada por uma lógica centrada na »responsabilidade social« e »coletividade de interesses«, e que também teriam sido determinantes para a formulação das concepções contemporâneas sobre os direitos sociais e econômicos (Polido, 2006, p. 4).

Assim, a função social da propriedade se conformaria como componente da responsabilização social do indivíduo, ressaltada como uma maneira de assegurar a existência digna e o bem-estar dos cidadãos e seus congêneres, bem como de possibilitar a maior integração e acesso das classes trabalhadoras às esferas decisórias (Polido, 2006).

Cada uma das constituições mencionadas, ao seu modo, apresenta uma concepção própria sobre a função social da propriedade, muito vinculada às experiências e aos contextos históricos que motivaram sua conformação, maneira pela qual foram desenhadas e incorporadas em suas respectivas ordens jurídicas. Para Karl Renner (1929)<sup>7</sup>, o conceito de função social está imbricado

<sup>7</sup> Karl Renner foi jurista e político e também presidente da Áustria (1945-1950). Inspirava-se na influência social-democrata experimentada anos antes na Alemanha, durante a República de Weimar, e defendia uma abordagem positiva do papel do Estado na sociedade e para a concretização da democracia. Entre os estudos elaborados pelo autor, *Os institutos de direito privado e sua função social*, publicado em 1929, na Alemanha, merece destaque para a compreensão do vínculo entre a função social e a propriedade.

nos institutos jurídicos (casamento, família, propriedade e outros), que são orientados por preceitos normativos que se sobrepõem e se combinam para ordenar uma determinada sociedade. Mas a mudança de valores e das concepções a respeito dos atributos da propriedade, num determinado momento histórico, exigiria transformações também no conteúdo de sua função social. Daí se revela a plasticidade, presente na concepção de Renner (1929), como conteúdo intrínseco tanto à propriedade quanto à função social que a molda e a transforma.

Desta maneira, o conteúdo da função social que se vincula à propriedade privada estaria submetido a eventos históricos relacionados a cada fase do sistema de acumulação, do mesmo modo que as suas diferentes acepções ou abordagens funcionalistas teriam sido incorporadas aos direitos proprietários, conforme determinada constituição econômica. Léon Duguit (1921)<sup>8</sup>, nesta mesma linha, compartilhava da posição de que a concepção de propriedade como direito natural dos homens serviu às necessidades da sociedade em transformação no pós-Revolução Francesa, porém, não correspondia mais à nova configuração social que se impôs no início do século XX.

Sin embargo, la propiedad es una institución jurídica que se ha formado para responder a una necesidad económica, como por otra parte todas las instituciones jurídicas, y que evoluciona necesariamente con las necesidades económicas mismas. Ahora bien, en nuestras sociedades modernas la necesidad económica, a la cual ha venido a responder la propiedad institución jurídica, se transforma profundamente; por consiguiente, la propiedad como institución jurídica debe transformarse también (Duguit, 1921, p.168-169).

No pós-Segunda Guerra ocorreu uma transformação da essência da propriedade e de sua função social, que não mais estaria conformada pela individualidade do sujeito do direito, mas justificada pelo agrupamento dos indivíduos – a coletividade. Nesse momento, a Constituição de Weimar de 1919 mostrou-se como importante referência para os movimentos constitucionalista daquele período, uma vez que, conforme explicado por Karl Renner, “as esferas de poder a serem ocupadas no Estado teriam condições de renovar o contexto social em determinado Estado, ainda que para isso fosse necessário modificar as relações jurídicas estabilizadas que sustentavam o poder econômico da burguesia europeia” (Polido, 2006, p.13).

A necessidade de criação de valores comuns, dentro de uma ordem de viés mais socialista e comunitário, como também no que se refere às formas associativas do capital e dos bens de produção<sup>9</sup> trouxeram uma nova abordagem marcada pela perspectiva da responsabilização social

<sup>8</sup> Leon Duguit reuniu na obra *Las transformaciones generales del derecho privado desde el Código Napoleón* (1921) uma série de conferências realizadas na Faculdade de Direito de Buenos Aires em 1912.

<sup>9</sup> As empresas, as cooperativas, as associações comerciais, sindicatos, *lobbies*, entre outras formas coletivas.

do indivíduo, bem como pelo enfoque da coletividade, que demandaria mudanças nas relações contratuais e demais instrumentos jurídicos e, portanto, nas formas de exercício dos vários direitos proprietários à nova função, disciplinada pelas novas constituições nacionais e demais normas legais.

Considerando o exposto, “o valor ‘social’ da função atribuída aos direitos proprietários parece ser determinado por cada momento constitucional específico, a que Renner indiretamente faz referência por ressaltar a importância da »mudança do contexto« em que a propriedade está inserida” (Polido, 2006, p.18). Ou seja, a função social é uma “função socialmente determinada”, de acordo com o contexto. Não se trata de uma qualidade intrínseca e imutável, mas uma qualidade cambiante, que se redefine em cada contexto histórico.

A ideia de que a função social da propriedade pode ser compreendida como um poder-dever do proprietário, ao exercer seu direito de propriedade sobre o bem que detém, desde que em consonância com um fim ou interesse coletivo, atribuindo à propriedade, desta maneira, uma dupla função, é abordada pela obra de Leon Duguit (1921).<sup>10</sup> O autor assinala que o proprietário, em face do seu papel como parte de um todo social, teria, de um lado, o dever e o poder de empregar a coisa que possui para satisfazer as suas próprias necessidades individuais e, de outro, o dever e, conseqüentemente, o poder de empregar a sua coisa para a satisfação das necessidades coletivas. Essa dualidade, aparentemente contraditória, se resolve quando o autor esclarece que o proprietário aumenta a riqueza geral diante do aumento da sua riqueza individual, através do emprego do capital que possui. Curioso notar que, na concepção do autor, a função social pouco se relaciona à melhor distribuição de riqueza e à melhoria das condições de vida ou do conjunto social, mas é colocada como elemento-chave da manutenção do sistema de acumulação capitalista pela coesão social.

A diferenciação de abordagens em relação ao conteúdo da função social – como elemento intrínseco da propriedade e, em contraponto, como elemento externo que a qualifica – foi recorrente tanto no debate teórico, especialmente entre juristas, como nos tratamentos constitucionais no Brasil.

Alguns autores tratam dessa relação vinculante a partir da percepção da função social como a “própria razão pela qual o direito de propriedade foi atribuído a determinado sujeito”, a exemplo de Pietro Perlingiere, e não como uma limitação ou uma restrição externa ao direito de propriedade.

<sup>10</sup> Vale destacar que, segundo Duguit (1921), a propriedade não seria um direito subjetivo, mas uma riqueza passível de proteção pelo direito objetivo, caso violada por terceiros. Isso porque esse autor entende que a posição de um indivíduo na sociedade não depende do direito subjetivo que possui, mas sim, se realiza por uma função que um indivíduo tem a cumprir, ou por um papel a desempenhar na sociedade. Esta concepção se esgota em si mesma, na medida em que se distancia dos ordenamentos jurídicos elaborados ao longo do século XX, considerando que em nenhum deles a premissa de que a propriedade constitui um direito subjetivo foi posta à prova.

A função social predeterminada para a propriedade privada não diz respeito exclusivamente aos seus limites. [...] **A função social construída como conjunto de limites representaria uma noção somente de tipo negativo voltada a comprimir os poderes proprietários, os quais, sem os limites, ficariam íntegros e livres.** Este resultado está próximo à perspectiva tradicional. Em um sistema inspirado na solidariedade política, econômica e social e ao pleno desenvolvimento da pessoa, o conteúdo da função social assume um papel de tipo promocional, no sentido de que a disciplina das formas de propriedade e as suas interpretações deveriam ser atuadas para garantir e para promover os valores sobre os quais se funda o ordenamento. [...] Esta deve ser entendida não como uma intervenção “em ódio” à propriedade privada, mas torna-se “a própria razão pela qual o direito de propriedade foi atribuído a um determinado sujeito” (Perlingieri, 1999, p.226, grifo nosso).

Conforme defendido por Fábio Konder Comparato (1986), por exemplo, a noção de função que se vincula à propriedade seria como um poder de dar ao objeto ou à *coisa* um destino certo. Ou seja, atrelar um determinado objetivo à propriedade. E o adjetivo ‘social’ mostraria, tão somente, que esse objetivo corresponde ao interesse coletivo e não, exclusivamente, ao interesse próprio de quem possui seu domínio. Fato que, por si só, não é impeditivo de uma possível harmonização de interesses, e nem tampouco indica restrições ao uso e gozo dos bens próprios. De toda forma, ainda na concepção de Comparato (1986), diante do interesse coletivo, a função social da propriedade corresponderia a um poder-dever do proprietário estabelecido e controlado por uma ordem jurídica.

Também é possível atribuir à função social da propriedade uma dupla acepção, complementar e conciliável, segundo a interpretação de Celso Antônio Bandeira de Mello (1987). A primeira delas parte de um sentido vinculante, segundo o qual a propriedade deve cumprir um destino útil e produtivo economicamente, a fim de satisfazer as necessidades sociais, de acordo com o tipo do bem, as características e aptidões do imóvel, vinculadas a uma utilidade específica. A segunda acepção atribui à expressão “função social” um conteúdo vinculado a objetivos comprometidos com a realização de uma sociedade mais justa e igualitária, sendo possível a adoção de medidas normativas que assegurem um rumo social à propriedade, a partir da sua justa distribuição, buscando maior igualdade diante da oportunidade de acesso à propriedade.

São acepções que se diferenciam marcadamente, por exemplo, daquela proposta por Ruy de Azevedo Sodré (1934), que se debruçou no estudo da concepção cristã da função social da propriedade. Segundo o autor, a propriedade não é uma função social: “antes de ser uma função social, termo vago e impreciso, a propriedade tem, além de sua função primordial de satisfazer as necessidades do homem, uma função familiar” (Sodré, 1934, p.169). O autor diferencia, ainda, o uso suficiente e o superabundante dos imóveis e, a partir de tal distinção, defende que cabe ao Estado não abolir, mas demarcar limites e moderar o uso da propriedade em harmonia ao bem comum.

É inegável a influência de tal acepção, baseada na perspectiva de São Tomás de Aquino na elaboração do texto constitucional de 1934. Mas não se pode perder de vista, tomando emprestados os termos de Reinhart Koselleck (2006, p.109), que “o sentido de uma palavra pode ser determinado pelo seu uso. [...] uma palavra se torna conceito se a totalidade das circunstâncias político-sociais e empíricas, nas quais e para as quais essa palavra é usada, se agrega a ela”. Uma franca contenda sobre o conceito de função social se desenrolou nas décadas seguintes, ganhando novos e diferentes conteúdos, em consonância com as disputas em torno das esferas de poder a serem ocupadas no Estado e das possibilidades de renovação dos contextos políticos, econômicos e sociais do Brasil ao longo do século XX.

## **2.1.1 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NA ORDEM JURÍDICA DO BRASIL**

É bom lembrar que, no Brasil, a perspectiva de uma gradação de valor ao direito de propriedade, pela mediação entre a titularidade (que garante a proteção de bens) e um regime de responsabilidades a ser observado pelo titular do direito de propriedade, com o propósito de relativizar o caráter absoluto e excludente da propriedade privada trazida pelo Código Civil de 1916, foi sendo incorporada à norma jurídica, ao longo do século XX, pela adoção de termos como “interesse público e coletivo”, “bem-estar social”, “interesse social” e, enfim, “função social”, a partir de disputas travadas em torno da construção deste último conceito.

Na Constituição de 1934, foi explicitado que o direito de propriedade não poderia se sobrepor ao interesse público e coletivo, ampliando a perspectiva do efetivo aproveitamento da propriedade imobiliária, presente nos marcos legais anteriores, num contexto em que se buscava a construção de um ideário de nação e a consolidação do modelo nacional-desenvolvimentista, assegurando a expansão econômica de suas instituições, pela estatização de serviços de infraestrutura, transportes e indústrias de base. Já a Constituição de 1937 não tratou do assunto. A partir de 1941, o interesse público e coletivo é reforçado pelo Decreto-Lei nº 3.365, que buscou equilibrar os interesses dos titulares da propriedade e de uma coletividade de interesses múltiplos, muitas vezes desconexos, a partir da instituição da desapropriação por necessidade ou utilidade pública mediante indenização.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> A utilidade pública se justificava em função de obras e intervenções destinadas à segurança nacional; salubridade pública; execução de planos de urbanização e abastecimento regular destes centros urbanos; ao aproveitamento industrial de minas e jazidas minerais, das águas e energia hidráulica; ao funcionamento dos meios de transporte coletivo; à preservação e conservação dos monumentos históricos e artísticos, isolados ou integrados em conjuntos urbanos ou característicos e, ainda, à proteção de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza (Decreto-Lei nº 3.365, de 1941).

A Constituição de 1946, por sua vez, trouxe em seu bojo o direito de propriedade atrelado ao bem-estar social e previu a desapropriação por interesse social.<sup>13</sup> Mas, foi em meio ao processo de urbanização, que se intensificou nos anos 1950 e 1960, em função do avanço gradual da industrialização do país, que propostas que visavam alterar as estruturas políticas, econômicas e sociais do Brasil foram elaboradas no campo da esquerda.<sup>14</sup> A partir de 1961, o governo de João Goulart busca implementar estas propostas enquanto reformas de base, relacionadas às pautas agrária, urbana, administrativa, bancária e fiscal.

Em 1962, a desapropriação por interesse social foi regulamentada, por meio da Lei Federal nº 4.123/1962, no momento em que também foram definidas quais seriam as possíveis finalidades para o cumprimento da função social da propriedade. Contudo, o avanço de medidas na direção da garantia de direitos, como a aprovação do Estatuto do Trabalhador Rural, em 1963, e as articulações dos grupos de esquerda para dar mais poderes ao então presidente Jango ofereceram motivos suficientes para que grupos conservadores, em arranjo político ainda não experimentado, reunindo as elites agrárias e setores urbanos de direita, retomassem a condução do país pelo golpe militar de 1964.

Coube à Constituição de 1967, em meio ao Regime Militar, definir de modo expreso a função social da propriedade como princípio da ordem econômica,<sup>15</sup> noção que foi mantida nas alterações realizadas em 1969, através de Emenda Constitucional, em relação à propriedade rural, com a instituição da desapropriação para fins de reforma agrária.

É importante ressaltar que, antes disso, o Estatuto da Terra (Lei Federal nº 4.504/1964) já havia sido aprovado logo no início da ditadura militar, passando a regular os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da reforma agrária e promoção da política agrícola. Depois da Lei de Terras de 1850, esta foi a primeira lei a tratar do tema da reforma agrária e a atribuir, em seu artigo 2º, conteúdo à função social e sua relação com a propriedade da terra.

<sup>13</sup> O Senador Ferreira de Souza, autor da emenda que originou a desapropriação por interesse social na constituição de 1946 ao justificá-la à Comissão Constitucional afirmou: "...ser lógico que o ser humano possua 'como seu, de forma absoluta, aqueles bens necessários à sua vida, à sua profissão, à sua manutenção e à de sua família, mesmo os que constituem economia para o futuro. Mas além desse mínimo, a propriedade tem uma função social de modo que ou o seu proprietário a explora e mantém dando-lhe utilidade, concorrendo para o bem comum, ou ela não se justifica. A emenda não chega ao extremo de negar a propriedade, mas, superpondo o bem comum ao bem individual, admite a expropriação das propriedades inúteis, das que poderiam ser cultivadas e não o são, daquelas cujo domínio absoluto chega a representar um acinte aos outros homens'" (Anjos Filho, mimeo, s/d).

<sup>14</sup> Foi um momento em que demandas populares trazidas por movimentos sociais ganharam força e apoio de outros setores da sociedade, especialmente no campo, como foi o caso das Ligas Camponesas.

<sup>15</sup> Artigo 157, III. "Art. 157. A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios: [...] III - função social da propriedade." (Brasil, 1967).



Art. 2º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei.

§ 1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente:

- a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias;
- b) mantém níveis satisfatórios de produtividade;
- c) assegura a conservação dos recursos naturais;
- d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam (Brasil, 1964).

A despeito das disposições relacionadas à função social, a lei acabou por forjar o avanço de uma política agrícola voltada para o mercado externo, sob um modelo de produção que incorporou princípios da revolução verde, como a mecanização e o uso de agrotóxicos no campo. O auge desse processo se deu na década de 1970, com a expansão da fronteira agrícola para o cultivo do trigo e da soja, que avançou de forma voraz sobre o já conflituoso ambiente fundiário, intensificando a concentração da propriedade da terra e da renda no meio rural, com a expulsão de populações do campo para as cidades.

Apesar da importância deste Estatuto em relação à atuação do governo federal na gestão e uso das terras públicas federais rurais, tal discussão não será aqui abordada, uma vez que a questão agrária não é o foco deste trabalho. Vale apenas mencionar que, a partir desta lei, o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (Ibra) e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (Inda), substituídos posteriormente pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), foram criados com a atribuição de realizar a gestão das terras da União rurais. Entre as suas competências, foram definidos a discriminação das terras devolutas federais e o reconhecimento de posses legítimas.<sup>16</sup> Restou, assim, à Secretaria do Patrimônio da União a atribuição da gestão sobre as demais terras públicas federais.

Se até meados da década de 1970 a conjuntura brasileira foi marcada por forte repressão, o “milagre econômico” e algumas concessões aos setores mais pobres em boa medida sustentavam politicamente o regime militar. Mas, no Brasil dos anos de 1980, em função da crise econômica e da piora das condições de vida da população (arrocho salarial, aumento do custo de vida), e diante do agravamento do processo de exclusão e espoliação urbana (Kowarick, 1979), forças contrárias ao regime se fortaleceram no momento em que se intensificaram os protestos populares e as greves sindicais (Silva, 2003).

<sup>16</sup> Ainda, em relação às terras rurais, vale mencionar que, em 1976, foi editada a Lei nº 6.383, que dispõe sobre o processo discriminatório de terras devolutas da União, entre as atribuições do Incra.

Os anseios da sociedade pela democratização das esferas políticas e institucionais, as tentativas de inserção da classe trabalhadora num contexto de participação na esfera decisória e, principalmente, o reconhecimento do papel do Estado em intervir de forma positiva na promoção de maior igualdade material e de oportunidades e na garantia de direitos fundamentais à população marcaram fortemente o contexto de luta política e social no bojo da redemocratização do país (Dagnino, 2004).

Em meio a este processo, diversos setores da sociedade se aglutinaram em torno da luta por cidades mais justas, democráticas e sustentáveis. O tema da reforma urbana ganhou força em contraposição ao modelo de produção do espaço urbano, quando pautas debatidas ainda nos anos de 1960<sup>17</sup> foram retomadas pelo Movimento Nacional da Reforma Urbana (MNRU), como a democratização do acesso à terra urbana, a promoção de condições dignas de vida nas cidades brasileiras e a gestão democrática das cidades a partir da participação dos cidadãos nos processos decisórios sobre a política urbana. Essas pautas foram incorporadas à Emenda Popular nº 63, de 1987, a “Emenda Popular pela Reforma Urbana”, e defendidas na Assembleia Nacional Constituinte (Rolnik, 2009).

O movimento constituinte contou com ampla participação de diversos movimentos populares e organizações sociais em torno de pautas relacionadas à proteção de direitos fundamentais como saúde, educação, trabalho e, também, o acesso à terra rural e urbana. Inclusive, entre as proposições populares apresentadas no processo constituinte estava o reconhecimento da moradia como direito fundamental, em oposição ao direito de propriedade incondicional e inviolável (Klintowitz, 2015).

É importante assinalar, conforme destacado por Bassul (2005), que, apesar do significativo aparato regulatório existente sobre a questão urbana antes da promulgação da Constituição de 1988 (como a lei de parcelamento do solo urbano, as demais leis de zoneamento municipais, os códigos de obras etc.), não havia um tratamento constitucional adequado sobre a política urbana. A Constituição Federal de 1988 foi a primeira a tratar da questão urbana e a fixar novos contornos ao direito de propriedade, no momento em que as cidades já abrigavam cerca de 80% da população do país.

Assim, o tema da reforma urbana foi incorporado ao texto constitucional no Capítulo sobre a Política Urbana (artigos 182 e 183), como resultado de ampla expressão popular e reconhecimento político, e a previsão da função social da propriedade foi designada,

<sup>17</sup> Em 1963, foi realizado o Seminário de Habitação e Reforma Urbana, promovido pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) e o Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Servidores do Estado (IAPS), por ocasião das discussões ao redor das reformas de base do governo João Goulart (Bonduki; Koury, 2010).

expressamente, nos artigos 5º, XXII, XXIII,<sup>18</sup> 170, III;<sup>19</sup> 182, § 2º<sup>20</sup> e 186<sup>21</sup> (Bassul, 2005).

E, a despeito dos mecanismos de bloqueio presentes na cultura política do país (Nobre, 2013) e das acomodações de interesses políticos e econômicos que impediram que emendas populares fossem incorporadas integralmente ao texto constitucional, ainda assim, importantes princípios sociais a respeito do tema foram garantidos na Carta Magna. Como resultado desse processo, a função social da propriedade foi prevista como princípio da ordem econômica e social, com o fim de realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social, como reflexo do contexto histórico, dos anseios da sociedade pela democratização das esferas político-institucionais e da luta pela garantia de direitos fundamentais, que precederam o processo constituinte.

As mudanças de valores e concepções a respeito dos atributos da propriedade, neste determinado momento histórico do país, exigiriam modificações, também, no conteúdo de sua função social. Isso revela o caráter intrinsecamente plástico da propriedade, capaz de moldá-la e transformá-la a cada contexto histórico, conforme as ideias de Karl Renner (1929) sobre o tema.

Aqui, apesar da exclusão das propostas mais progressistas da versão final do texto constitucional, como o controle de aluguel e a usucapião de terras públicas, não se pode negar que o direito de propriedade foi relativizado e condicionado ao cumprimento da função social. Em tese, também ficou previsto que, em situações em que a função social não for respeitada, a propriedade deixará de ser objeto merecedor de proteção jurídica, desaparecendo o direito de propriedade (Di Pietro, 2006). A concepção de função social vem à tona, assim, como um

<sup>18</sup> No *hall* dos direitos e garantias fundamentais. Art. 5º. “XXII - é garantido o direito de propriedade; XXIII - a propriedade atenderá a sua função social” (Brasil, 1988).

<sup>19</sup> Art. 170. “A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] II - propriedade privada; III - função social da propriedade” (Brasil, 1988).

<sup>20</sup> 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. § 1.º 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. § 2.º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (Brasil, 1988).

<sup>21</sup> Art. 186. “A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I - aproveitamento racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores” (Brasil, 1988). Este conteúdo já constava do Estatuto da Terra de 1964.

potencial corretivo para o exercício abusivo do direito de propriedade pelo seu titular, de modo a minimizar os efeitos negativos gerados pelo acesso à terra urbana, historicamente bloqueado à população pobre, e pelo uso distorcido da propriedade privada.

Porém, ainda que a Constituição Federal de 1988 seja, sem sombra de dúvida, uma importante conquista na direção da democratização das cidades, não há como negar que foi incompleta, já que o frágil abrigo constitucional para o impreciso princípio da função social da propriedade – a ser exercido sobre o direito de propriedade, tanto pública quanto privada – estava condicionado à elaboração de aparato normativo que viesse a regulamentar as diretrizes da política urbana e, ainda, aos ordenamentos estabelecidos nos planos diretores municipais, que, muitas vezes, submetiam a aplicabilidade dos instrumentos urbanísticos a regulamentações posteriores.

Não foi à toa que, em função destes condicionantes, seguiria prevalecendo, no entendimento jurídico, o conceito de propriedade privada previsto nas constituições anteriores, como um poder jurídico oriundo de um conjunto de direitos, que inclui o uso, a exploração, a alienação e indenização, e que não necessariamente precisa ser exercido para continuar válido (Holston, 1991).

Somente a partir de 2001, o Estatuto da Cidade passou a estabelecer uma série de mecanismos reguladores para impor limites ao direito de propriedade abusivo e incentivos à efetivação da função social da propriedade urbana, aplicados a partir do ordenamento territorial. A plena utilização da propriedade urbana, no sentido da otimização dos recursos disponíveis nas mãos de particulares, foi estabelecida como condicionante a ser observado, considerando diferentes níveis de efetivo aproveitamento da propriedade, quando a não utilização ou a subutilização dos imóveis foram definidos, assim, como requisitos do não cumprimento da função social da propriedade. Trata-se de uma lógica de intensidade de uso que se aproxima muito mais da lógica rural sobre a utilização do solo para fins produtivos do que da lógica da distribuição justa dos ganhos advindos da valorização imobiliária decorrente de investimentos públicos e privados em uma determinada localidade urbana.

Ainda assim, é possível dizer que a função social da propriedade, da maneira como foi explicitada no ordenamento jurídico brasileiro, teve como propósito reorientar a aplicação dos direitos de propriedade, contrapondo-se à supremacia dos interesses do proprietário na utilização de seu bem para seu estrito benefício econômico, dentro de um regime geral de deveres e responsabilidades. Mas não se pode deixar de assinalar que o grau de efetividade do cumprimento do princípio da função social, por sua vez, depende muito, entre outros fatores, da maneira pela qual são elaborados os planos diretores e as respectivas leis de zoneamento municipais.<sup>22</sup> Mas depende, sobretudo, do comprometimento das gestões locais com a agenda da reforma urbana.

Diversas foram as iniciativas municipais que se tornaram referências de vanguarda na implementação de mecanismos de democratização de acesso à terra e de políticas públicas

<sup>22</sup> Considerando que, na maioria dos casos, os Planos Diretores e as Leis de Zoneamento são elaborados separadamente, mas deveriam ser instrumentos vinculados de ordenamento territorial.

voltadas para a melhoria das condições de vida da população pobre, mesmo antes da aprovação do Estatuto da Cidade. É o caso de Recife, Porto Alegre, Belo Horizonte, Belém, Diadema, Santo André, Santos e São Paulo, que implementaram criativas ações e diferentes políticas públicas locais no sentido do reconhecimento de parcela significativa da população urbana pobre como cidadã, a partir da melhoria de suas condições de vida, na medida em que seus locais de moradia informais foram sendo reconhecidos como parte da cidade, em função de ações de urbanização e regularização fundiária (Ferreira, 2010).

Tais iniciativas locais que apresentaram resultados positivos reforçam a ideia de que a efetivação da reforma urbana, no sentido da redemocratização das cidades, é essencialmente uma questão política, justamente pela indispensável ruptura que deve ser provocada na lógica dominante incidente sobre os processos de urbanização das cidades brasileiras, marcados pela histórica e indistinta atuação do Estado em defesa dos interesses dominantes, excluindo e bloqueando o acesso à terra aos mais pobres e priorizando investimentos públicos nas áreas mais valorizadas das cidades, induzindo a uma drástica segregação socioespacial (Ferreira, 2010).

E, o que se viu, a despeito das qualificações e gradação de valor atribuídas à propriedade urbana na legislação brasileira e das escassas, mas significativas, iniciativas municipais, foi a prevalência do seu conteúdo excludente, pela predominância da livre utilização e disposição do bem imóvel pelo particular, dissociada da função social (ou, até mesmo, a não utilização da propriedade visando à retenção especulativa imobiliária). Prevalece a lógica da apropriação da renda da terra que contribui para a produção de cidades desarticuladas, excludentes e segregadas, em detrimento de uma política urbana pautada pela regulação do “bom” e efetivo uso da propriedade privada, ou da “boa” distribuição dos ganhos pela infraestrutura instalada em determinada localidade.

Ainda que seja categoricamente defensável a ideia de função social como a própria razão de ser da propriedade, entende-se que prevaleceu, na ordem jurídica brasileira, a abordagem que concebe a ideia de função social como algo extrínseco ao conceito de propriedade, como elemento limitador, a fim de inibir o uso abusivo do direito que acarreta prejuízo ao bem-estar da sociedade como um todo. E, ao preconizar à propriedade a condição de ser economicamente útil e produtiva à coletividade, seria possível minimizar o conteúdo excludente da lógica rentista e individualista predominante (Diniz, s/d apud Rocha, 2005), a partir da justa distribuição da riqueza (mais-valia urbana) e do acesso à terra, contribuindo para minimizar as desigualdades sociais. E, justamente em decorrência do falso consenso sobre o conceito de função social como elemento estranho à propriedade, entende-se que, em boa medida, o conteúdo inviolável e excludente foi assegurado e, ainda, reafirmado como prerrogativa do direito de propriedade.

## 2.2 PROPRIEDADE PÚBLICA E SEU CONTEÚDO INCLUSIVO

Para tratar da propriedade pública, é bom mencionar que o termo *público* carrega consigo uma dupla acepção, a que evoca o público como algo ‘do Estado’ ou ‘do poder público’, e a que entende o público como ‘algo do povo’ ou ‘de todos’. O domínio público é entendido, assim, como um conjunto de bens de propriedade pública do Estado, afetos ou não ao uso público direto e indireto da administração pública, e em benefício da população. Mas, em função de sua própria natureza jurídica, ou por determinação legal, independentemente de sua afetação, os bens de domínio público, invariavelmente, devem atender ao interesse público e coletivo, na medida em que são obrigatoriamente afetos a fins de interesse público (Di Pietro, 2006).

Conforme defende Rocha (2005), sobre a propriedade pública incide o conteúdo inclusivo, por se tratar de um bem compartilhado ou compartilhável por todos. Tal conceito é apresentado em contraposição à ideia de que a propriedade privada detém conteúdo excludente, em função de sua própria natureza jurídica. Nesse sentido, se o domínio privado tem como objetivo satisfazer à vontade do seu proprietário (em que pese a função social do direito à propriedade), de forma análoga, tal lógica se aplica ao domínio público, indicando que este deve satisfazer a um fim público específico, seja a serviço da administração pública, seja em atendimento ao interesse público e da coletividade.

É certo, portanto, que “o regime da dominialidade pública não é um regime equivalente ao da propriedade privada. Os bens públicos têm titulares, mas os direitos e deveres daí resultantes, exercidos pela administração, não decorrem do direito de propriedade no sentido tradicional” (Medauar, 2003, p.264 apud Rocha, 2005, p.54).

Assim, o regime jurídico incidente sobre os bens públicos difere do regime jurídico privado, uma vez que o fim público é atributo específico dos bens públicos, e não cabe à administração pública dispor livremente de seus bens, como se fosse mera titular de domínio, como no caso dos bens privados (Rocha, 2006).

Para compreender melhor o tratamento dado à propriedade pública e seu conteúdo inclusivo, é imprescindível mencionar que os bens públicos são classificados, de acordo com sua natureza e afetação, como bens de uso comum do povo, bens de uso especial e bens dominiais. O regime jurídico incidente sobre os bens de uso comum do povo e os bens de uso especial estabelece que tais bens devem ser conservados sob o domínio do Estado, sem poder ser alienados ou onerados, nem mesmo desvirtuados das finalidades a que estão destinados. Ambos possuem como característica intrínseca o fato de serem inalienáveis,<sup>23</sup>

<sup>23</sup> De acordo com o artigo 100 do Código Civil, “Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem sua qualificação, na forma que a lei determina” (Brasil, 2002), ou seja, enquanto tiverem afetação pública. Segundo Pontes de Miranda, “diz-se inalienável o bem de que o titular do direito, ou outrem, por ele, não pode dispor” (apud Rocha, 2005, p.55).

imprescritíveis<sup>24</sup> e impenhoráveis,<sup>25</sup> e, diante disso, são considerados como bens indisponíveis. Ou seja, seu domínio será sempre público, enquanto incidir a *afetação pública* (Rocha, 2005). E, embora, os bens de uso comum do povo e os bens de uso especial, a princípio, não possam ser disponibilizados, ou seja, comercializados como as demais propriedades imobiliárias, são bens que possuem valor patrimonial.

Apesar do caráter restritivo próprio do regime jurídico dos bens públicos, é possível afirmar que, antes os bens de uso especial do que os bens de uso comum do povo podem se tornar alienáveis pela desafetação.<sup>26</sup> Conforme exposto por Cretella Junior:

[...] em suma, a desafetação é a cessação da dominialidade, não em virtude do desaparecimento repentino ou violento da coisa, caso em que se rompe a dominialidade pela extinção do direito de propriedade por falta de objeto sobre que se exerça [...], mas sim em virtude de decisão expressa da administração ou com seu consentimento tácito (1969, p.105 apud Rocha, 2005, p.56).

O Aviso Imperial de 15 de novembro de 1831, por exemplo, previu pela primeira vez, de forma expressa, a possibilidade de bens da União serem arrendados ou aforados para particulares, caso não fossem necessários ao serviço público, como forma de viabilizar a arrecadação do ano financeiro de 1832. Outras medidas como esta foram editadas nos anos fiscais posteriores, sempre motivadas pelo propósito de gerar receitas ao Império.<sup>27</sup>

Com o passar do tempo, ficou consolidado no entendimento jurídico brasileiro que o processo de desafetação pública não pode ser resultado de ato puramente discricionário e arbitrário. A desafetação de bem público deve ser, obrigatoriamente, motivada pelo interesse público, sendo o imóvel submetido a prévia avaliação e a realização de procedimento licitatório até que o domínio seja transferido para um outro titular de direito – seja ele público ou privado. Não passando incólume, ao menos em tese, ao rígido controle público.

<sup>24</sup> A imprescritibilidade que incide sobre os bens públicos de uso comum do povo e uso especial “significa a impossibilidade de aquisição da propriedade desses bens pelos particulares pelo instituto da usucapião” (Rocha, 2005, p.58), disposição expressa no artigo 102 do Código Civil.

<sup>25</sup> Tais características, assim como as demais incidentes sobre os bens de uso comum do povo e bens de uso especial, são próprias do regime jurídico do direito público. A impenhorabilidade decorre do princípio da inalienabilidade e significa que “bens públicos indisponíveis não podem ser constrictos judicialmente para garantir a execução de um título judicial ou extrajudicial” (Rocha, 2006, p.58).

<sup>26</sup> Conforme disposto no artigo 101 do atual Código Civil, “os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar” (Brasil, 2002).

<sup>27</sup> A exemplo da Lei nº 1.507, de 1867, que “Fixa a despesa e orça a receita geral do Império para os exercícios de 1867-68 e 1868-69, e dá outras providências (terrenos marginais). Autoriza a possibilidade de bens da União serem arrendados, caso não sejam necessários ao serviço público, ao se referir sobre as possíveis origens das receitas” (Brasil, 1867).



Já os bens dominiais são bens disponíveis que, embora estejam integrados ao patrimônio público, diferem dos outros dois pela possibilidade de serem utilizados para quaisquer outros fins, sem necessariamente precisar realizar a desafetação. Nos termos de Maria Sylvia Zanella Di Pietro,

não estando afetados a finalidade pública específica, podem ser alienados por meio de instituto de direito privado (compra, venda, doação, permuta) ou outro direito público (investimento, legitimação de posse e retrocessão), tais bens estão, portanto, no comércio jurídico de direito privado e de direito público (Di Pietro, 1983, p.579).

Deste modo, o exercício, pelo Estado, de certas capacidades sobre os bens públicos dominiais aproxima-se dos poderes de proprietário particular, na medida em que tais bens podem atender a outras finalidades que não estritamente aos fins precípuos da administração pública, podendo até mesmo ser aproveitados pelo Estado como ativos, de modo a gerar receitas aos cofres públicos, desde que tal decisão, invariavelmente, seja devidamente justificada e, em determinadas situações, seja necessária autorização legal.

Apesar de guardarem semelhanças com a propriedade privada, não significa, contudo, que os bens dominiais estejam submetidos indiscriminadamente ao regime jurídico de bens privados, nem tampouco que o cumprimento do interesse da coletividade esteja relegado a um segundo plano, uma vez que a baliza que orienta, ou deveria orientar, as decisões da administração pública sobre a disponibilização de um determinado bem público é o próprio interesse público e coletivo (Di Pietro, 1983).

Ou seja, é a supremacia do interesse público sobre o interesse particular que deve fundamentar a discricionariedade dos atos administrativos, tanto de outorga como de extinção de uso privativo de um bem público (Di Pietro, 1983). E, mesmo que não seja necessária prévia desafetação para a disponibilização de um imóvel dominial da União, o ato que precede a disponibilização deste bem, contudo, deve ser, obrigatoriamente, justificado pela oportunidade e conveniência que a motiva, uma vez que:

os bens do Estado, consagrados ao uso comum, ao uso especial ou a nenhuma modalidade de uso, **devem atender aos objetivos fundamentais da República, entre eles, o da construção de uma sociedade justa, fraterna e solidária, o que obriga o Estado – e não apenas os particulares a absorver o princípio constitucional da função social da propriedade** (Rocha, 2005, p.65-66, grifo nosso).

Conforme lembrado por Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2006, p.6), Vincenzo Caputi Jambrenghi, supostamente tomando como referência este conteúdo incidente sobre bens públicos, afirmou que a diferença da propriedade privada está no fato de que “a propriedade pública é e não tem função social” (Jambrenghi, 1979, p.6-7 apud Di Pietro, 2006, p.6). Segundo a autora, tal frase



serve para reforçar a ideia de que a função social é elemento intrínseco à propriedade pública, na medida em que *função* significa *dever*, uma obrigação do poder público, estando o Estado, desta maneira, imbuído do “dever de **disciplinar** a utilização dos bens públicos, de **fiscalizar** essa utilização, de **reprimir as infrações**, tudo de modo a garantir que a mesma se faça para fins de interesse geral, ou seja, para garantir uma cidade sustentável” (Di Pietro, 2006, p.6, grifo nosso).

Ainda considerando a classificação de bens públicos, é bom destacar que mesmo os bens comuns e os bens especiais podem ter sua função ampliada, uma vez que determinados bens comportam diversas formas de utilização, seja para outros fins da administração, seja pela possibilidade de utilização privativa, desde que seja compatível e não prejudique o fim primordial a que se destinam, ainda que estejam afetados como tal, permitindo o máximo de benefício à coletividade (Di Pietro, 1983).

Exemplos dessa ampliação da função atribuída aos bens públicos são as feiras-livres sobre as ruas, serviços de quiosques nas praias, implantação de estações de energia eólica à beira mar, utilização das margens de canais e rios federais para instalações portuárias, ou uso das águas públicas para navegação, piscicultura, geração de energia elétrica e abastecimento da população, entre outras situações em que o uso de bens públicos seja exercido por particulares em atendimento de seu próprio interesse, mas que, de alguma maneira, proporcionem alguma utilidade para a população. Por esta razão, tais bens podem ser concedidos ao uso de um particular, desde que sejam devidamente regulados e fiscalizados e que, em certa medida, gerem uma contraprestação justa aos cofres públicos por sua utilização privativa.

Como visto, ainda segundo Di Pietro (2006), pode o poder público tanto restringir, quanto ampliar o uso de bens públicos. Ao restringir, exerce poder de polícia sobre o patrimônio público, por meio da adoção de diferentes medidas – como regras de controle de circulação e tráfego, definição de condicionantes sobre o uso específico e remuneração pela utilização de bens públicos –, sujeitas a fiscalização e acompanhamento pela gestão. Mas, ao ampliar o uso de bens públicos, o poder público “está atendendo ao princípio da função social da propriedade pública, uma vez que está cumprindo o dever de garantir que a utilização de bens públicos atenda de forma mais ampla possível ao interesse da coletividade” (Di Pietro, 2006, p.9). Exatamente daí decorre o conteúdo inclusivo intrínseco à propriedade pública, seja qual for a sua classificação.

Mas, considerando as características dos bens dominiais, justamente por se tratar de bens disponíveis, é evidente que sobre eles recai a maior potencialidade de ampliação de seu uso e, portanto, instigam maior atenção. Para além da função patrimonial e financeira que pode representar significativa, mas finita, fonte de recursos para o erário público, é importante destacar que, especialmente a partir de 1988, quando foi estabelecido um tratamento constitucional para a questão urbana e foram fixados novos contornos ao direito de propriedade, invariavelmente, os bens públicos, inclusive os bens dominiais, estariam destinados a atender aos preceitos de uma sociedade mais justa e equilibrada, em observância ao princípio da função social da cidade (Di Pietro, 2006).

Como exemplo está a utilização de terras públicas federais para a implementação de equipamentos sociais de educação, saúde, assistência social, entre outros serviços públicos de responsabilidade da União, dos estados e dos municípios; para a implantação de infraestrutura

viária estruturante, obras de saneamento, logística (portos, aeroportos) e mobilidade urbana, atendendo ao interesse público geral; ou para a implantação de Unidades de Conservação, como parte do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), entre outros fins. Além disso, terras públicas federais são utilizadas como meio para promover maior e melhor inserção social das minorias, em atendimento aos seus direitos, no sentido de minimizar as distorções históricas sofridas pela população excluída, a exemplo das ações de regularização fundiária e produção habitacional de interesse social, da demarcação e devida destinação de terras da União para povos indígenas e quilombolas, e, ainda, da garantia do reconhecimento da posse de territórios utilizados para atividades de subsistência e moradia por demais povos e comunidades tradicionais, como os caiçaras e ribeirinhos, além do atendimento às demandas da reforma agrária.

A partir daqui pretendemos debater como e por que, apesar do conteúdo inclusivo incidente sobre a propriedade pública e das prerrogativas estabelecidas a partir de 1988 na Constituição Federal, se observou, nas décadas seguintes, uma forte resistência por parte do Estado no sentido de fazer valer a função social das terras públicas federais. Serão analisadas as diferentes formas estabelecidas pela administração federal no tratamento dado especialmente às posses de terras da União em áreas urbanas e as implicações decorrentes dos diferentes procedimentos adotados pelas gestões após a redemocratização do país.



### 3. TERRAS DA UNIÃO: “PATRIMÔNIO DE TODO BRASILEIRO”

#### 3.1 A INFORMALIDADE NAS CIDADES BRASILEIRAS

No Brasil, o resultado da falta de congruência entre a produção para o lucro e a produção para o uso, bem como a supremacia dos interesses do proprietário de terra na utilização de seu bem para seu estrito e exclusivo benefício econômico, combinados com o bloqueio do acesso à terra pela população pobre, geraram cidades marcadas por distintos graus de segregação socioterritorial e o agravamento do processo de exclusão de um contingente de pessoas cada vez maior, especialmente a partir dos anos 1960, com a intensificação da urbanização das cidades brasileiras (Kowarick, 1979; Maricato, 1996, 2011; Oliveira, 1982).

De um lado, impera a informalidade, compreendida aqui, nos termos de Ananya Roy (2009), como um modo de produção do espaço definido pela lógica de desregulação territorial, um estado de exceção e ambiguidade, em que a propriedade, o uso e o propósito da terra não podem ser fixados de acordo com as definições presentes na regulação formal existente.

Os trabalhadores, sem ter como acessar formalmente a moradia e os bens de consumo para sua sobrevivência, e sem efetivo poder de barganha, se viram como podem em exíguas habitações, sem infraestrutura, e precariamente construídas: em favelas (Bueno, 2000; Denaldi, 2003; Davis, 2006), loteamentos irregulares e ilegais nas periferias (Sampaio, 1972; Maricato, 1996; Bonduki, 1998), ou em conjuntos habitacionais produzidos pelo Estado, porém, sem que parte significativa de seus beneficiários possua títulos formais (Otero, 2009; Petrella, 2012).

Invadindo ou comprando a terra, a maioria das pessoas parece entender o paradoxo central de sua situação: a ilegalidade de seus lotes faz com que a terra seja acessível àqueles que não têm como pagar pelos preços mais altos, de aluguel ou venda, das residências legais. A moradia ilegal é uma maneira comum e segura através da qual a classe trabalhadora pode ganhar o acesso legal à terra e à moradia, acesso esse que, de outro modo, não seria possível (Holston, 1991, p. 3).

Estima-se que a informalidade administrativa e patrimonial, seja qual for a forma como se apresente, atinge mais de 13 milhões de famílias (Brasil, 2009). De acordo com os dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), realizada pelo IBGE, somente 60 dos cerca de 700 municípios com mais de 50 mil habitantes no país não possuíam nenhum tipo de precariedade (Munic/IBGE, 2011).<sup>1</sup>

Parcela significativa de assentamentos irregulares e precários ocupados por famílias de baixa renda, e de imóveis não utilizados, abandonados ou ociosos, está situada em áreas públicas: são áreas municipais reservadas ao uso comum do povo, como praças, áreas institucionais e ruas ocupadas para fins de moradia pela população de baixa renda, áreas federais e estaduais, originalmente rurais, destinadas aos núcleos de colonização incorporados à malha urbana com a expansão das cidades, terrenos de marinha e marginais da União, de cidades que nasceram e cresceram ao longo da orla marítima e fluvial, inúmeros imóveis de órgãos públicos extintos que foram incorporados ao patrimônio público (RFFSA, Fepasa, DNER, DNOS, LBA, entre outros), imóveis adquiridos como pagamento de dívidas fruto de longos processos de desapropriação, em situação de completo abandono, e, ainda, milhares de imóveis da administração pública direta e indireta, federal, estadual e municipal.

Tais áreas constituem fragmentos urbanos, definidos por Oren Yiftachel (2009) como *gray spaces*, ou seja, zonas cinzentas, na medida em que estão situadas permanentemente entre a luminosidade (*whitening*) da legalidade, do consentido, da segurança e da inserção plena na cidade, e a obscuridade (*blackening*) da ilegalidade, da iminente remoção, da destruição, da criminalização e do não reconhecimento. Segundo Raquel Rolnik, estas são

[...] zonas de indeterminação entre o legal /ilegal, planejado/ não planejado, formal/informal, dentro/fora do mercado, presença/ausência do Estado. Tais indeterminações são os mecanismos por meio dos quais se constrói a situação de permanente transitoriedade, um vasto território de reserva, capaz de ser capturado no “momento certo” [pelo mercado] (2015, p. 174)

<sup>1</sup> Precariedade conforme definido na pesquisa MUNIC/IBGE é caracterizada pela presença de favelas, cortiços ou casas de cômodo, loteamentos irregulares ou clandestinos, (Munic,2011).

Do outro lado dessa fronteira, está a cidade do mercado formal, consolidada e urbanizada. A cidade onde se dá a retenção especulativa da propriedade, onde cerca de 7 milhões de imóveis se encontram vagos, abandonados ou subutilizados, à deriva e à espera de valorização imobiliária decorrente de investimentos públicos. Ressalte-se, porém, que 6,354 milhões deste total apresentam condições de serem ocupados, e 79% dos domicílios vagos estão na área urbana (FJP, 2016).

Em boa medida, é possível afirmar que essa realidade urbana se justifica pela própria natureza jurídica da propriedade privada, que possui conteúdo excludente em sua essência: “o direito de propriedade privado assegura ao titular uma exclusividade na exploração econômica do bem objeto do direito de propriedade” (Rocha, 2005, p.68). Segundo Silvio Luís Rocha, é justamente esse conteúdo excludente que, por um lado, possibilita ao titular do direito de propriedade sobre determinado imóvel excluir qualquer pessoa de desfrutar de seu bem, e, por outro, estabelece que é dever de todos os demais respeitar o direito exclusivo do proprietário em usar, gozar, dispor e reivindicar o próprio bem, conforme estabelecido no Código Civil brasileiro.

É bom lembrar que o Código Civil, ao delimitar aquilo que seria domínio público, distinguindo-o de todos os demais bens imóveis definidos como bens privados, tem como propósito atender às necessidades impostas pela ordem capitalista então emergente (Marques Neto, 2014). Conforme discutido no primeiro capítulo, o Código Civil de 1916 veio, enfim, coroar um processo, iniciado em 1850, de transformação do regime de terras no Brasil e de consolidação da propriedade privada moderna (absoluta, abstrata e unitária), promovido pelo Estado, reafirmando seu papel de defender e garantir à esfera privada o pleno exercício do direito de propriedade absoluta sobre o bem que detém.

Essa ideia é reforçada pela afirmação de Boaventura de Souza Santos de que “o Estado é capitalista pelo seu papel constitutivo no processo de acumulação” (2008, p.27). Para o autor, o Estado deve assegurar a criação e a reprodução das condições de acumulação, ao mesmo tempo permanecer superior e exterior a elas. Este processo é contraditório e permanentemente instável, pois se concretiza, historicamente, em lutas de classe. É interessante perceber também que, a cada momento histórico, determinados grupos econômicos de interesses contraditórios e “particulares” se articulam em torno do Estado, ora convertendo, ora não, seus interesses específicos em interesses “gerais”, por meio da dominação da política estatal, que é fragmentada, segmentada e assimétrica.<sup>2</sup>

Ainda, segundo esse autor, o objetivo do Estado não é resolver as contradições entre capital e propriedade fundiária, mas, sim, “dispersar” tais contradições, mantendo-as em níveis toleráveis

<sup>2</sup> Segundo Boaventura de Souza Santos, os mecanismos de dispersão podem ser utilizados de forma articulada pelo Estado para garantir a relativa latência das tensões sociais. São mecanismos de dispersão: socialização/integração, trivialização/neutralização e repressão/exclusão. Estes mecanismos podem ser utilizados de forma articulada pelo Estado e a sua mobilização desigual, nas diferentes áreas da vida social, é que confere à dominação política capitalista o seu caráter fragmentado e assimétrico (2008, p.31).

e funcionais diante das exigências da acumulação capitalista. Justamente por isso, somente mudanças parciais e graduais tendem a acontecer no seio da ordem social e política, mesmo em momentos em que se esperam, ou almejam, grandes e profundas transformações (Santos, 2008).

Especificamente em relação às terras públicas federais, não há como negar que o Estado cumpriu, e ainda cumpre, papel determinante na mediação entre os mais diversos interesses em torno do seu uso, reconhecimento e apropriação.

Para melhor atender aos interesses dominantes, o Estado tratou de impor regras que, se observadas em conjunto, produziram um confuso emaranhado de resoluções e decretos que serviram, e ainda servem, para garantir a prerrogativa do acesso desigual ao patrimônio da União a alguns grupos com suficiente poder e representação, que detêm o acesso privilegiado a informações e os meios técnicos, financeiros e operacionais para cumprir os ditames das teias burocráticas. A seguir transcrevemos fragmento de um texto sobre terrenos de marinha, escrito pelo juiz federal José Tavares Bastos, em 1923, que ilustra a maneira pela qual, em meio à burocracia do Estado, era conduzida a gestão dos imóveis da União no início do Século XX.

Proclamado o governo republicano, vários actos ministeriaes fôram expedidos, salvaguardando os direitos da União sobre os terrenos de marinha. Na monarchia grande cópia de avisos, circulares, decisões, ordens, portarias e resoluções existiu. Todos estes actos procuravam explicar o modo de agir em matéria tão importante, resolvendo dúvidas e garantindo o direito do fisco. Decretos e leis fôram publicados igualmente. Verdadeiro barathro de pareceres e resoluções de dúvidas chocavam-se com fragor, ante aquelle que precisasse consultar o que havia referente a taes terrenos.

Cada Ministro, ao ser empossado no seu alto cargo, tinha logo a resolver consultas de representantes do Thesouro Nacional em longínquos territórios. Avisos eram publicados, decisões tomadas, resoluções explicavam dúvidas, mas o chão sempre continuava... Os funcionarios do Fisco agiam entre vacilações: tudo era decidido com revoltante morosidade...

E não ficava somente nisso. Qualquer modo de decidir permanecia ainda dependente da aprovação do centro: os interessados aguardavam longo tempo o que de definitivo ia ser resolvido. Mezes e annos a papelada percorria a engranagem intolerável da burocracia ministerial. As partes podiam reputar-se felizes, quando a decisão lhes era favorável, após tanto tempo de especção. [...] Não se ignora, desgraçadamente, como é feito o andamento de taes papeis nas Repartições... Este estado de cousas ainda perdurará por muito tempo na República (Bastos, 1923 apud Reschke, 2010, p.8)

O efeito desse tratamento desigual e excludente, a despeito do conteúdo inclusivo implícito à propriedade pública, foi a perpetuação do estado de irresolução das posses ilegais em áreas públicas ocupadas por populações pobres e a perpetuação do estado de incerteza e insegurança diante da constante iminência da retirada das pessoas do seu local de origem e moradia.

As posses, de acordo com Holston (2013), são consideradas ilegais pelo fato de a apropriação de terras públicas ser feita por meio de violação das regras estabelecidas sobre as formas de aquisição – nos tempos coloniais, por concessão real, e após 1850, mediante compra e venda. É bem verdade que, apesar de a ilegalidade ser atribuída ao ato de apropriação cometido, sempre esteve presente nestas mesmas normas a possibilidade de a posse ser reconhecida como legítima caso a terra fosse efetivamente utilizada. Isso ocorria, provavelmente, como mecanismo de dispersão das contradições entre capital e propriedade fundiária, conforme sugerido por Boaventura de Souza Santos (2008).

A legitimação da posse caso a terra fosse efetivamente utilizada deriva da ideia, contida lá na lei de sesmaria portuguesa, como visto no primeiro capítulo, de que a propriedade fundiária tem função social e que os proprietários de terra são obrigados a produzir algum benefício coletivo, seja pelo cultivo de alimentos, seja pela ocupação das abundantes terras da colônia (Varela, 2005). Em boa medida é possível afirmar que tal conceito se perpetuou ao longo da história quando, sucessivamente, foi resgatado como fundamento para fazer valer o reconhecimento do direito possessório de áreas públicas federais ocupadas indevidamente, e quando diferentes mecanismos de reconhecimento de situações fáticas foram incorporados à gestão do patrimônio da União. Valendo-se desta lógica de legitimação das posses irregulares de terras públicas por particulares, a aplicação indiscriminada de determinados instrumentos jurídicos e administrativos e a negativa de outros ensejaram, ao longo do tempo, importantes implicações no tratamento dado pelo poder público a estas situações de ilegalidade.

Apesar da legitimação de posse se fazer presente na história da gestão das terras da União, é possível afirmar, categoricamente, que prevaleceu o não reconhecimento e o não enfrentamento por parte do Estado das situações de irregularidade fundiária decorrentes de ocupações populares urbanas e precárias em terras públicas federais, uma vez que o entendimento jurídico dominante e a visão prevalente entre os próprios gestores estavam calcados no conceito de bem público como bem da administração pública. Este olhar justificava as centenas de milhares de ações de reintegração de posse promovidas pelo Estado contra ocupantes de áreas da União, em sua maioria, assentamentos populares, excluídos da cidade legal e reféns da ausência de políticas desse mesmo Estado.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Diversos foram os relatos dos entrevistados, entre os quais Alexandra Reschke, Evangelina Pinho, Julia Moretti e Raphael Bischof, a respeito da necessidade de responder e revisar ações de reintegração de posse promovidas pelo Estado contra moradores de assentamentos populares em terras da União, logo no início do governo Lula, e das dificuldades de emplacar argumentos jurídicos para justificar a desistência de tais ações, uma vez que, a partir de então, o enfoque da gestão seria não a remoção, mas o reconhecimento do direito à moradia dessas famílias, a partir de ações de regularização fundiária de interesse social.



Mesmo após a Constituição Federal de 1988, que, pela primeira vez, abordou a função social da propriedade urbana, o tratamento dado aos casos em que se reconheciam posses ilegais de terras públicas federais restringia-se às situações sobre as quais incidiam instrumentos onerosos, como a inscrição de ocupação<sup>4</sup> ou o aforamento,<sup>5</sup> prevalecendo, na administração federal, o viés arrecadatário e, portanto, pouco abrangente, restando aos moradores das ocupações ilegais populares o estado de permanente vulnerabilidade e insegurança da posse.

Se até então prevalecia, no tratamento dado à gestão das terras da União, o termo *público* como algo estrito ao atendimento das necessidades do poder público federal, a partir de 2003, foi sendo construída uma nova forma de fazer a gestão federal, pela revisão da perspectiva sobre o papel das terras da União, que deveriam ser tratadas como “patrimônio de todo brasileiro”,<sup>6</sup> em resposta ao novo ordenamento político, econômico e social trazido pelo governo Lula. Foi com esta visão que a Secretaria do Patrimônio da União, buscou promover uma mudança de rota na condução de suas ações, por meio da revisão de sua estrutura institucional, do modelo de gestão e das diretrizes da política nacional de gestão do patrimônio da União, com mais de 150 anos de história, a partir da incorporação de pautas específicas, como a regularização fundiária de assentamentos populares, que antes não eram objeto de trabalho encabeçado pelo órgão.

Esta mudança foi orientada por uma visão mais ampla do interesse público, com base no entendimento de que o conteúdo inclusivo é intrínseco à propriedade pública, ao vincular o sentido de “povo” à aceção de *público* e, com isso, possibilitar à administração pública federal a

<sup>4</sup> Trataremos detalhadamente sobre este instrumento ao final deste capítulo. Apenas para situar o argumento aqui apresentado, é importante mencionar que a inscrição de ocupação é um ato administrativo precário, resolúvel, que pressupõe o efetivo aproveitamento do terreno pelo ocupante e enseja o pagamento anual de taxa de ocupação, que varia de 2% a 5% do valor do terreno, a depender da data de sua constituição e localização – se em área rural ou urbana. Sobre a inscrição de ocupante também incide a cobrança de laudêmio (5% do valor), em caso de transferência do responsável pelo imóvel. Tal ato não gera ao ocupante qualquer direito sobre o imóvel, sendo apenas o reconhecimento, pela União, de uma situação de fato. Trata-se de um ato administrativo específico da administração federal na gestão de imóveis da União.

<sup>5</sup> O aforamento é um instituto jurídico pelo qual a União transfere para terceiros, de forma onerosa ou gratuita, o domínio útil de seus bens (83% do domínio do terreno), mediante processo licitatório. O chamado foreiro fica obrigado a pagar anualmente o foro, taxa que equivale a 0,6% do valor do terreno. Tal instrumento, na teoria, deveria ser utilizado pela União em situações em que há interesse em manter o imóvel sob seu domínio, uma vez que o domínio direto 17% do imóvel permanece com a União. No caso de transferência do domínio útil entre particulares, o novo responsável pelo imóvel fica obrigado a atualizar o cadastro junto à SPU e a pagar à União o laudêmio (5% sobre o valor da transação). Nos casos comprovados de baixa renda, a União concederá isenção. Tal instrumento é utilizado prioritariamente em terrenos de marinha, acrescidos de marinha, e terrenos marginais, cujo domínio pleno é intransferível.

<sup>6</sup> Slogan adotado pela gestão federal, a partir de 2003, durante o governo do presidente Lula.

revisão de suas ações, para que fosse possível efetivar o papel atribuído ao Estado pela Constituição Federal de 1988, no pós-redemocratização do país, de promover ações no sentido de garantir direitos fundamentais à maioria da população.

O que se viu, entretanto, foi o enfrentamento de importantes obstáculos que dificultaram a implementação dos princípios da função social da propriedade pública, na promoção da garantia de direitos fundamentais através de ações de regularização fundiária e destinação de imóveis para habitação de interesse social, no reconhecimento dos territórios ocupados por comunidades tradicionais (quilombolas e ribeirinhas), na regularização de terras indígenas, entre outras ações.

E, apesar das tentativas hercúleas dos gestores envolvidos na promoção de uma nova lógica de gestão centrada no viés inclusivo, com o objetivo de contribuir para a redução das desigualdades sociais e territoriais e para a promoção da justiça social, fosse garantindo o direito à moradia, fosse apoiando o incremento do desenvolvimento local, a permanência de determinados mecanismos deixaram abertas brechas, dentro das estruturas administrativas e institucionais da SPU, que possibilitaram a manutenção do viés privatista no tratamento dado à gestão do Patrimônio da União, tese que buscamos demonstrar ao longo deste trabalho.

## 3.2 O PAPEL DAS TERRAS DA UNIÃO NO PÓS-REDEMOCRATIZAÇÃO

Em relação ao tratamento dado às ocupações irregulares de baixa renda existentes em inúmeros imóveis públicos, é possível afirmar que a Constituição Federal de 1988 avançou ao reconhecer a afetação fática atribuída aos imóveis públicos pelos assentamentos precários e a possibilidade de sua regularização fundiária, ao prever, no artigo 183, a aplicação da concessão de uso para áreas públicas.

De acordo com as análises de Cardoso (2010), o instituto da concessão de uso já estava previsto na ordem jurídica desde o Decreto-Lei nº 271, de 1967, que autorizava a transferência de bens públicos para particulares, desde que estes promovessem uso que atendesse ao interesse público e social. Ainda assim, somente com a Constituição de 1988 – momento em que se concebeu, ao menos na forma da lei, o Estado brasileiro como um Estado democrático de direito, que possui entre seus atributos o reconhecimento de direitos fundamentais e direitos das minorias – foi alterada a compreensão sobre o regime jurídico da propriedade pública, a partir do reconhecimento do direito subjetivo à moradia dos ocupantes de áreas públicas.

Tal fato possibilitou a aproximação do interesse público ao interesse social e, por consequência, o reconhecimento da oportunidade do exercício da função social das terras públicas urbanas de maneira ampliada,

A área pública urbana, uma vez afetada ao uso de moradia, nas condições estipuladas pelo art. 183, gera direitos aos seus ocupantes, pois esta situação de fato concretiza o interesse público. O **interesse público** está estreitamente

relacionado ao acesso à moradia pelos grupos tradicionalmente excluídos do mercado formal, cujo perfil socioeconômico das famílias caracterize o **interesse social** (Cardoso, 2010, p.181, grifo da autora).

Mas é bom resgatar a ideia de que romper com a lógica da gestão patrimonial que repousava sobre a noção de bens públicos como bens da administração pública se mostrou tão ou mais difícil que impor limites ao direito de propriedade ao particular no uso abusivo e especulativo de seu imóvel.

Voltando ao processo constituinte, a Emenda Popular nº 63, de 1987, apresentada pelo Movimento Nacional de Reforma Urbana, previu a aplicação da usucapião especial para fins de moradia para áreas públicas e privadas. No entanto, entre as propostas vetadas do texto constitucional final, estava aquela que estabelecia a possibilidade de se adquirir por usucapião o domínio de imóveis públicos, sendo mantida a aplicação desse instrumento somente para áreas particulares, e prevendo, alternativamente, a aplicação da concessão de uso de áreas públicas como garantia de reconhecimento de direitos às famílias moradoras de ocupações irregulares (ou seja, a propriedade plena nunca deixaria de ser pública). Tal instrumento jurídico, entretanto, só viria a ser regulamentado 13 anos depois.

No ano 2001, a possibilidade de dispor do bem público – e fazer valer a função social da propriedade pública – para atender à regularização fundiária de bens de uso comum, foi, novamente, ponto de grande controvérsia, no contexto da aprovação do Estatuto da Cidade. No momento da sanção da Lei Federal nº 10.257, de 2001, foi proferido o veto integral da Seção VI, que tratava justamente da Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM), instrumento destinado à garantia da segurança jurídica para fins de moradia aos ocupantes de terras públicas (Bassul, 2005).

Entre os principais argumentos que justificaram tal veto, expressos na mensagem presidencial nº 730, de 10 de julho de 2001, estava o fato de a expressão “edificação urbana”, que tinha por objetivo permitir a regularização de cortiços em imóveis públicos, gerar demandas por reconhecimento de direito por parte de ocupantes de habitações individuais, a exemplo de imóveis funcionais de até 250 m². Além disso, foi levantada a necessidade de se prever a possibilidade de garantir o exercício do direito à moradia em outro local para os casos de ocupações em imóveis públicos afetados ao uso comum do povo, como praças e ruas, assim como áreas urbanas de interesse da defesa nacional, de preservação ambiental ou destinadas a obras públicas; e ainda, foi destacada a falta de definição, no texto aprovado pelo Congresso, de uma data limite para o reconhecimento do direito à concessão de uso especial, uma vez que tal imprecisão tornaria injustificável a aplicação de um instrumento pelo qual se pretendia solucionar o imenso passivo de ocupações irregulares gerado pela urbanização desordenada.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> O texto do veto está disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/Mensagem\\_Veto/2001/Mv730-01.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/Mensagem_Veto/2001/Mv730-01.htm)>. Acesso em: 05/08/2013.

Apesar do veto, que não se atentava ao mérito do instrumento, já que o poder Executivo reconhecia sua importância para garantir a segurança da posse a milhões de moradores de favelas e loteamentos irregulares de áreas públicas, foi assumido o compromisso de que, tão logo fosse possível, seria encaminhado ao Congresso Nacional um texto normativo que superasse as imprecisões apresentadas no veto, para não submeter os moradores de assentamentos populares de áreas públicas à eterna situação de irregularidade (Alfonsin, 2002).

Dois meses depois, após intensa negociação, e sob pressão diante da possibilidade de ser denunciado internacionalmente na Conferência Habitat II,<sup>8</sup> que se aproximava, o Executivo federal publicou a Medida Provisória nº 2.220, de 2001, que disciplinou a aplicação da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, prevista inicialmente no art. 183 da Constituição de 1988 (Cardoso, 2010).

Com esta MP, a CUEM, que apresentava a mesma norma constitucional da usucapião especial urbana (Saule Jr., 2004), foi caracterizada como direito subjetivo que deve ser reconhecido por via administrativa a partir da emissão de título. Nos casos de recusa ou omissão do poder Executivo, o pedido de reconhecimento de direito pode ser submetido ao judiciário mediante provocação do interessado. Não se trata, portanto, de um ato discricionário, mas de uma obrigação, por parte do Estado, de reconhecer o direito de posse de imóvel público, desde que sejam cumpridos os requisitos previstos na referida MP.<sup>9</sup>

Vale a pena destacar que, até a sua publicação, em 2001<sup>10</sup>, não havia instrumentos administrativos e jurídicos que permitissem tratamento adequado para os casos de interesse social, fossem áreas ocupadas irregularmente pela população pobre, fossem imóveis da União que pudessem ser destinados à produção de habitações de interesse social e afins.

É importante lembrar que, concomitante ao período de discussão do Estatuto da Cidade, tramitou e foi aprovada no Congresso a Lei federal nº 9.636, de 1998, principal dispositivo legal sobre gestão do Patrimônio da União. De acordo com Alexandra Reschke, que foi secretária do Patrimônio da União entre novembro de 2003 e fevereiro de 2011, os princípios contidos na

<sup>8</sup> “A Conferência Habitat II - ou Cúpula das Cidades -, última das cúpulas mundiais deste século, realizou-se vinte anos após a primeira (Vancouver, Canadá, 1976). Ela teve como objetivo principal atualizar os temas e paradigmas que fundamentam a política urbana e habitacional, com vistas a reorientar a linha de ação dos órgãos e agências de cooperação internacional para estes temas, incluindo a do próprio Centro das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos – Habitat”. (Rolnik, 1996). Disponível em: <<http://csbh.fpabramo.org.br/o-que-fazemos/editora/teoria-e-debate/edicoes-anteriores/cidades-o-brasil-e-o-habitat-ii>>. Acesso em: 26/02/2018.

<sup>9</sup> Os requisitos são: pessoa que, até 30 de junho de 2001, possuir como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até 250m<sup>2</sup> de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família.

<sup>10</sup> Considerando o §3, do artigo 62 da Constituição Federal/1988, dada pela Emenda Constitucional nº32/2001, que estabelece regras sobre a validade das medidas provisórias e a conversão em lei, a MP 2220/2001, por ser anterior a referida emenda constitucional, permanece em vigência, com força de lei.

referida lei, que orientavam a gestão das terras públicas federais, pautavam-se pela lógica própria do setor privado, trazida para dentro do Estado, que privilegiava a especulação imobiliária:

[...] alguns assessores jurídicos do então Ministro da Fazenda o convenceram de que o Orçamento Geral da União seria sobremaneira incrementado a partir das novas regras de arrecadação de taxas e foros incidentes, principalmente, nos terrenos de marinha – o que não se confirmou. Em uma economia pautada pela especulação imobiliária, o Estado privilegia a lógica de auferir lucro com “seu patrimônio”, ao invés de priorizar o interesse público e social dessas áreas (Reschke, 2010, p.18).

Aprovada no contexto do governo Fernando Henrique Cardoso, a Lei Federal nº 9.636 de 1998, apesar de sua importância ao revisar e compilar dispositivos legais anteriores, como o Decreto-Lei nº 9.760 de 1946 e o Decreto-Lei nº 2.398 de 1987, eximiu-se de tratar adequadamente situações de interesse social, na medida em que estabeleceu a venda aos beneficiários de programas habitacionais populares como o único mecanismo para viabilizar o acesso às terras da União.<sup>11</sup> Além disso, da maneira pela qual foi proposta, conforme destacado por Reschke, “...o espírito da lei não era outro se não o **de facilitar as condições de pagamento, não permitindo, contudo, que a transferência de qualquer direito real sobre a propriedade [...] pudesse ser feita gratuitamente ao beneficiário final**” (2010, p.20, grifo nosso).

A CUEM, que se apresentou a partir de 2001 como um importante mecanismo para viabilizar ações de regularização fundiária de interesse social em terras da União, numa perspectiva inclusiva e de garantia da eficácia da função social da propriedade pública ocupada por população de baixa renda, não foi, neste momento, utilizada pela administração federal. A primeira titulação de Concessão de Uso Especial para fins de Moradia Coletiva em terras da União foi viabilizada somente no ano de 2009, tendo como beneficiárias as famílias moradoras do Sítio Conceiçãozinha, no município do Guarujá, em São Paulo, depois de longo e árduo processo, que abordaremos detalhadamente no Capítulo 6.

<sup>11</sup> Afirma a Lei 9.636/1998: “Art. 26 Em se tratando de projeto de caráter social, para fins de assentamento de famílias de baixa renda, a venda do domínio pleno ou útil observará os critérios de habilitação fixados em regulamento, podendo o pagamento ser efetivado mediante um sinal de, no mínimo, 5% (cinco por cento) do valor da avaliação, permitindo o seu parcelamento em até duas vezes, e do saldo em até trezentas prestações mensais e consecutivas, observando-se, como mínimo, a quantia correspondente a 30% (trinta por cento) do valor do salário mínimo vigente.

§1º Quando o projeto se destinar ao assentamento de famílias carentes, será dispensado o sinal, e o valor da prestação não poderá ser superior a 30% (trinta por cento) da renda familiar do beneficiário, observando-se, como mínimo, o valor de que trata o art. 41.

Reschke (2010), ao tratar das dificuldades impostas para a efetivação da CUEM em terras da União, a partir da publicação da MP n.º 2.220 de 2001, destaca o “conservadorismo e positivismo presentes no judiciário, nos órgãos de controle em geral e no Ministério Público”, que fez com que a “letra da lei” tivesse “maior peso do que os direitos constitucionalmente garantidos, como é o caso do direito à moradia” (Reschke, 2010, p.19), uma vez que o instrumento não estava previsto expressamente na legislação em vigor. Não foi à toa que diversas solicitações de áreas da União, no âmbito de processos de urbanização e regularização de favelas,<sup>12</sup> se perpetuaram por décadas dentro da repartição pública sem solução, mesmo diante de medidas promovidas por programas de financiamento federal, como o Habitar Brasil BID. Prevalencia dentro da estrutura administrativa e burocrática, tanto entre os profissionais do direito atuantes no poder Executivo (procuradores gerais e consultores gerais), como nos Cartórios de Registros de Imóveis e Tribunais, uma forte resistência à aplicação da CUEM, dado o entendimento jurídico dominante – inclusive entre os próprios gestores da SPU, que restringiam sua atuação ao conteúdo expresso na legislação patrimonial vigente – de que à União caberia tão somente demarcar, cadastrar, fiscalizar e cobrar dos particulares pela utilização de seus imóveis.

Em boa medida, tal lei traduzia a visão daquele governo a respeito do papel do Estado e do tratamento que deveria ser dado não só à propriedade pública federal, como também às questões de cunho social, já que se apresentava em consonância com as demais medidas de desobrigação e enfraquecimento do papel do Estado e demais ações neoliberais adotadas naquele período.

Não se pode negar que, de maneira acertada, ficou definido na lei que sobre o uso privativo de áreas públicas federais deve incidir na justa e devida cobrança, considerando que os terrenos de marinha e seus acrescidos ao longo da costa e rios federais, conforme estabelecido na Constituição, são bens inalienáveis. Mas o fato de este ter sido o principal foco da Lei nº 9.636/1998 trouxe à SPU, órgão responsável pela sua aplicação, uma série de responsabilidades, sem que lhe fossem garantidas, concretamente, as ferramentas necessárias para tal.

§2º As situações de baixa renda e de carência serão definidas e comprovadas, por ocasião da habilitação e periodicamente, conforme dispuser o regulamento. [...]

Art.31. Mediante ato do Poder Executivo e a seu critério, poderá ser autorizada a doação de bens imóveis de domínio da União a Estados, Municípios e a fundações e autarquias públicas federais, estaduais e municipais, observado o disposto no art.23. [...]

§3º É vedada ao beneficiário a possibilidade de alienar o imóvel recebido em doação, exceto quando a finalidade for a execução, por parte do donatário, de projeto de assentamento de famílias carentes, na forma do art.26, e desde que o produto da venda seja destinado à instalação de infraestrutura, equipamentos básicos ou de outras melhorias necessárias ao desenvolvimento do projeto (Brasil, 1998, grifo nosso).

<sup>12</sup> Exemplos desse processo foram observados junto à Superintendência do Patrimônio da União do Estado de São Paulo (SPU-SP) e serão debatidos no Capítulo 6, que trata da ação de regularização fundiária de interesse social promovida pela SPU no Sítio Conceiçãozinha, na Baixada Santista.

É bem verdade que a referida lei previu, em seu artigo 37, a criação do Programa de Administração Patrimonial Imobiliária da União (Proap),

destinado ao incentivo à regularização, administração, aforamento, alienação e fiscalização de bens imóveis do domínio da União, ao incremento das receitas patrimoniais, bem como à modernização e informatização dos métodos e processos inerentes à Secretaria do Patrimônio da União (Brasil, 1998).

Ocorre que as despesas desse programa gerido pela SPU seriam financiadas pelo Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização (Fundaf), instituído pelo Decreto-Lei nº 1.437 de 1975,<sup>13</sup> que teria uma subconta especial, composta pelas receitas patrimoniais decorrentes de multas e de parcela do produto da alienação de bens da União, em percentuais anuais, decrescentes, estabelecidos até o ano de 2003.<sup>14</sup>

A formalização deste programa representou um marco importante para a gestão do patrimônio das terras da União, considerando que, até então, não existiam mecanismos que garantissem recursos para o órgão, nem diretrizes orientadoras de sua atuação, cabendo a cada gestão atuar conforme definição discricionária do Estado a respeito das dotações orçamentárias que atendessem aos “seus” interesses em relação à gestão dos imóveis da União. O problema estava no fato de a lei ter preestabelecido, para a composição dessa subconta, uma parcela do produto da alienação de bens da União, condicionando, desta maneira, a maior ou menor disponibilidade de recursos para a gestão de todas as demais atribuições do órgão à sua capacidade de vender o patrimônio imobiliário federal.<sup>15</sup>

Tal proposta não levou em consideração o fato de que parte significativa dos imóveis públicos federais não passou por processo de incorporação jurídico-cartorial e, portanto, não possui matrícula ou escritura registrada nos cartórios imobiliários, imprescindíveis para a

<sup>13</sup> De acordo com o artigo 6º do Decreto-Lei nº 1.437/1975: “Fica instituído, no Ministério da Fazenda, Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização – FUNDAF, destinado a fornecer recursos para financiar o reequipamento e reequipamento da Secretaria da Receita Federal, a atender aos demais encargos específicos inerentes ao desenvolvimento e aperfeiçoamento das atividades de fiscalização dos tributos federais e, especialmente, a intensificar a repressão às infrações relativas a mercadorias estrangeiras e a outras modalidades de fraude fiscal ou cambial, inclusive mediante a instituição de sistemas especiais de controle do valor externo de mercadorias e de exames laboratoriais” (Brasil, 1975).

<sup>14</sup> Observado o limite de 25 milhões de reais ao ano: a) 25% nos anos de 1998 e 1999; b) 15 % no ano de 2000; c) 10% no ano de 2001; e d) 5 % nos anos de 2002 e 2003.

<sup>15</sup> Além desse aspecto, a previsão de recursos ao Proap oriundos de percentual da venda de imóveis públicos federais só foi prevista pela lei até o ano de 2003, ficando, a partir daí, em aberto o destino das receitas oriundas dessa fonte, e restando apenas os recursos vindos das multas aplicadas sobre a fiscalização dos bens da União.



efetivação das transações imobiliárias pretendidas. O primeiro desafio posto, portanto, seria contornar a falta de conhecimento tanto sobre o próprio universo de imóveis da União, como sobre sua formalização.

Assim, embora não tenha sido prevista uma estrutura adequada, nem que tenham sido disponibilizados recursos financeiros, humanos e tecnológicos suficientes para atender de imediato às funções definidas na Lei, foi criada como alternativa, condizente com as diretrizes gerais daquele governo, a possibilidade de descentralizar as responsabilidades administrativas do órgão, mediante convênios e contratos com estados, municípios ou com a iniciativa privada. A Caixa, nesse momento, passou a ser a representante da União na celebração de contratos e convênios que tinham, entre outros propósitos, o objetivo de promover maior agilidade na alienação de bens públicos federais.

As ações dessa gestão federal caminharam no sentido de descartar o papel meramente cartorial da SPU prevalente na última década e atribuir ao órgão, a partir de então, a responsabilidade pela exploração econômica dos bens da União, aliada a outras finalidades secundárias, como a regularização das áreas de proteção e conservação da natureza, em atendimento às diretrizes do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) e, até mesmo, a disponibilização de áreas para ações sociais, mesmo que por meio de mecanismos exclusivamente onerosos.<sup>16</sup>

Conforme reforçado pelo ex-secretário adjunto do Patrimônio da União que ocupou o posto entre 1999 e 2002,<sup>17</sup> a alienação de imóveis públicos estava entre as principais diretrizes do governo federal no tratamento dado aos imóveis da União nesse período. Ocorre que, justamente em função das inconsistências cadastrais, jurídico-cartoriais e de inúmeras irregularidades documentais, tal proposta tornou-se inviável. Para contornar a situação, foi definido como estratégia da SPU priorizar a demarcação das Linhas do Preamar Médio (LPMs) do litoral dos estados de São Paulo e Rio de Janeiro e, com isso, regularizar a situação dos imóveis públicos para, a partir daí, viabilizar sua venda. Assim, sob o argumento de ampliação da arrecadação de receitas patrimoniais, e para dar respaldo à proposta de alienação de bens da União, foi editado o Decreto Presidencial nº 3.292 de 1999, pelo qual foram incluídos, no II Plano Nacional de Desestatização (PND), imóveis da União situados nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo entre os objetos sujeitos à desestatização.

Ainda, nesse mesmo período, foi proposta a contratação de empresa, com recursos financiados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), para realização das demarcações das LPMs e de consultoria específica visando à reestruturação da SPU. Contudo, tal processo licitatório foi suspenso pelo Tribunal de Contas da União (TCU) que, sob

<sup>16</sup> Conforme documentos oficiais da Secretaria do Patrimônio da União: “Relatório de atividades 1995 a 1998 - SPU” e Relatório de atividades 1999 a 2002 - SPU”, não publicados.

<sup>17</sup> Informações concedidas por Augusto Silveira à pesquisadora em entrevista à pesquisadora no dia 17 de setembro de 2015.



o argumento de que o Executivo não poderia se desfazer de seus bens, impediu as atividades de caracterização e demarcação dos imóveis públicos federais e todo o andamento da estratégia proposta. Apesar das medidas administrativas adotadas, a resposta das estruturas do Estado, que é fragmentado, segmentado e assimétrico (Santos, 2008), foi negativa quando o TCU impediu que fosse concluída a contratação de empresa para a execução da demarcação das LPMs dos dois estados. E, dado o fim do mandato de Fernando Henrique Cardoso e a vitória do opositor Partido dos Trabalhadores, a estratégia pretendida foi deixada de lado.

O quadro de fragilidade e precariedade do órgão, marcado por uma histórica incapacidade gerencial, aliado aos já relatados desmontes sucessivos e à desvalorização recorrente sofrida nas gestões anteriores, foi agravado, uma vez que o resultado de tais medidas acabou por desestimular a devida e necessária estruturação e capacitação institucional da SPU para o cumprimento de suas funções.

Cabe questionar a quem serve a manutenção do desconhecimento sobre o universo de bens que pertencem à União. Ainda que se possa discutir o mérito da estratégia proposta, de caráter privatizante, orientada pelo viés arrecadatário, por meio da alienação dos imóveis públicos federais localizados ao longo da orla de São Paulo e do Rio de Janeiro, seria inaceitável a perpetuação da gestão patrimonial inerte e inoperante. Mas, especialmente, seria inaceitável a manutenção do desconhecimento sobre as terras públicas federais, que impede uma gestão eficiente e permite a persistência de mecanismos que propiciam a apropriação privatista e indevida de terras da União em benefício estrito de particulares.

### 3.3 SOB O SIGNO DA CONTRADIÇÃO

O lulismo existe sob o signo da contradição. Conservação e mudança, reprodução e superação, decepção e esperança num mesmo movimento. É o caráter ambíguo do fenômeno que torna difícil a sua interpretação (Singer, 2012, p.9).

As mudanças trazidas ao marco legal brasileiro e as pressões do campo democrático-popular, tanto nas ruas como nas urnas, exigiram das gestões progressistas a revisão do papel da administração pública, inicialmente na esfera local (anos 1990) e, em seguida, na nacional (a partir de 2003), pela reestruturação democrática e institucional de modo que fosse possível efetivar o papel irrenunciável do Estado na promoção da garantia dos direitos fundamentais da maioria da população (Rolnik, 2009).

É bom lembrar que o processo Constituinte contou com uma maciça, diversificada, inédita e organizada mobilização popular, que resultou na apresentação de demandas da sociedade antes reprimidas. Tais demandas foram recebidas e aceitas pelo texto constitucional, ainda que, conforme mencionado por Nobre (2013), tenham sido criados dispositivos constitucionais

que exigiram regulamentação posterior para que essas pautas pudessem ser efetivamente implementadas. Ainda assim, a Constituição Federal de 1988 acabou se tornando base e referência para um novo modelo de sociedade.

Tanto é que o mesmo Partido dos Trabalhadores (PT), “[...] que em 1988 tinha votado contra o texto final da Constituição (mas que o assinou) foi o seu maior defensor cinco anos depois, procurando bloquear de todas as maneiras qualquer alteração” (Nobre, 2013, p.61). E mais adiante, quando chegou ao poder federal, o governo do PT foi o que mais promoveu políticas e ações em diferentes frentes, buscando garantir os direitos fundamentais previstos no texto constitucional de 1988, respondendo, de alguma maneira, a demandas historicamente represadas de setores da sociedade que progressivamente se aglutinaram em torno do partido na luta por transformações sociais.

A aliança política com diversos partidos e o pacto com o capital<sup>18</sup> garantiram a Lula e ao Partido dos Trabalhadores a vitória eleitoral ao final de 2002. André Singer (2012) e Marcos Nobre (2013) entendem que o período inicial do governo Lula foi marcado por dois movimentos aparentemente contraditórios. O primeiro seria o movimento da continuidade, para não dizer aprofundamento, de elementos da política macroeconômica implantada pelo governo FHC a partir de 1999, de caráter tipicamente neoliberal.<sup>19</sup> Para isso, o governo teve que se sustentar e defender seu posicionamento diante das críticas dos grupos de apoiadores usuais que compunham seu eleitorado histórico (setores das universidades, sindicatos, movimentos populares etc.). O outro movimento representaria a ruptura do papel de oposição antes destinado ao PT e um rearranjo do sistema político, quando, conforme destacado por Nobre (2013), a aliança com o PMDB, que parecia inescapável nesse primeiro momento, foi contornada.

Para Marcos Nobre (2013), a importância do PMDB como elemento-chave do sistema político brasileiro reside no fato de este partido ter sido responsável por forjar uma aparente unidade entre as forças “progressistas” para derrotar o autoritarismo da ditadura militar. Naquele momento, ao se colocar como indispensável, capitaneou a transição democrática, com o propósito de controlar os passos da implementação de um novo modelo de sociedade que nascia da redemocratização do país, ratificando o movimento que se caracterizou como “transição lenta, gradual e segura” defendida pelo governo Geisel. Deste processo nasceu uma cultura política caracterizada pela blindagem do sistema político contra a sociedade e pelo “travamento de grandes transformações”, denominada pelo autor como “pemedebismo” (Nobre, 2013).<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Referimo-nos aqui à “Carta ao povo brasileiro”, por meio da qual o então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, no contexto do processo eleitoral de 2002, deu todas as garantias ao capital de que não iria romper com as diretrizes da política macroeconômica neoliberal em andamento.

<sup>19</sup> Naquele momento, o governo Lula elevou a taxa de juros de 25% para 26,5% e encaminhou para o Congresso uma reforma da previdência em continuidade e consonância com aquela aprovada em 1998 (Nobre, 2013, p.106).

<sup>20</sup> De acordo com Nobre: “O nome não quer dizer que se trate de uma prática restrita ao PMDB, mas foi esse partido

Ainda segundo Nobre (2013), o governismo, ou seja, o estar sempre no poder, e a construção de supermaiorias através da formação de enorme bloco de apoio parlamentar que garanta ao poder Executivo a “governabilidade” estariam entre os elementos fundamentais dessa cultura política.

Lula venceu as eleições de 2002 apenas com apoio informal de parte do PMDB e permaneceu assim até 2005, fato que lhe conferiu importante autonomia política.<sup>21</sup> Tanto é que a composição ministerial no início do governo contou, nas principais pastas, com a presença de quadros históricos do PT, ou comprometidos com o partido<sup>22</sup> e suas bandeiras: como José Dirceu, na Casa Civil, Jaques Wagner, no Ministério do Trabalho, Dilma Rousseff, em Minas e Energia, Antônio Palocci, no Ministério da Fazenda, Marina Silva, no Ministério do Meio Ambiente, Olívio Dutra, no Ministério das Cidades, e Guido Mantega, no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que abriga a Secretaria do Patrimônio da União.

Para Nobre, embora por mais de uma década o PT tenha se colocado como principal opositor do pemedebismo, “o mesmo figurino se repetiu no período Lula, após o escândalo do mensalão, em 2005” (2013, p.107). A partir daí o governo aderiu à lógica da governabilidade para garantir a supermaioria parlamentar e se sustentar no poder. E, a despeito das amarras criadas pela correlação de forças entre os setores políticos e econômicos que permitiram a chegada do PT ao poder, o governo, na visão de Marcos Nobre (2013), mesmo refém do pemedebismo e operando em seu interior, buscou a duras penas romper com o “choque de capitalismo” promovido por meio das ações neoliberais dos anos 1990, ao desenhar uma política econômica combinada com uma série de políticas sociais inclusivas, voltadas ao reconhecimento dos direitos das minorias e ao combate da exclusão social e das desigualdades territoriais, em um modelo denominado pelo autor de “social-desenvolvimentismo”. Para Nobre, “o governo Lula criou onde e como pôde políticas sociais compensatórias” (2013, p.121).

Contudo, segundo André Singer (2012), ao prosseguir com o receituário neoliberal na política macroeconômica, com a manutenção dos juros altos e dos grandes lucros atrelados ao capital financeiro, as medidas propostas pelo governo Lula impactaram muito mais na redução da pobreza do que na redução da desigualdade.<sup>23</sup> Isso porque, mesmo incorporando, em um primeiro momento, plataformas progressistas à política econômica e expandindo as políticas

que primeiro a moldou e consolidou, ainda nos anos de 1980, quando deteve, formalmente pelo menos, domínio absoluto da política brasileira” (2013, p.42).

<sup>21</sup> Naquele primeiro momento, o governo contava com o apoio formal, além de sua própria bancada, das bancadas dos aliados históricos PSB, PCdoB e PDT.

<sup>22</sup> Parte deles havia sido derrotada nas eleições para os governos estaduais ou para o Congresso.

<sup>23</sup> Nesse mesmo sentido, um dos Comunicados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), à época presidido por Marcio Pochman, afirma: “o movimento recente da redução da pobreza tem sido mais forte que o da desigualdade” (IPEA, 2010). Também Amir Khair aborda a questão em artigo para o *Estadão*, onde afirma que “1% dos brasileiros mais ricos detém uma renda próxima aos 50% dos mais pobres” (Khair, 2010).

compensatórias para os mais pobres, como a ampliação de políticas de transferência de renda (Programa Bolsa Família), o aumento do financiamento de crédito popular e o incremento real do salário mínimo, e, num segundo momento, adotando medidas de viés mais desenvolvimentista, com o aumento expressivo dos investimentos na economia a partir de ações como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), a continuidade de instrumentos da política macroeconômica neoliberal restringiu a possibilidade de mudanças mais profundas, ao mesmo tempo que contribuiu para “dispersar” as contradições internas do Estado, mantendo-as em níveis toleráveis e funcionais diante das exigências do sistema de acumulação capitalista – especialmente, o rentista.

Ainda assim, não se pode minimizar os efeitos criados pela diretriz do governo Lula de fazer valer, nas diferentes frentes, os direitos fundamentais previstos da Constituição Federal de 1988, contribuindo de alguma maneira para a diminuição da pobreza, impactando na redução das desigualdades sociais e territoriais e promovendo maior justiça social. Restava claro que o ritmo e a velocidade das transformações propostas pelo governo eram os limites máximos possíveis alcançados dentro da correlação de forças construída pelo Lulismo (Singer, 2012).

### 3.3.1 A REVISÃO DO PAPEL DAS TERRAS DA UNIÃO NO GOVERNO LULA

Em 2003, quando o governo Lula assume o poder Executivo, não se conhecia muito a respeito da estrutura do órgão gestor do Patrimônio da União, tampouco estava claro qual papel deveria ser atribuído à Secretaria do Patrimônio da União. Ainda assim, de pronto, foi definido que a gestão das terras da União deveria ser orientada para atender questões sociais, econômicas e ambientais.

A partir de meados daquele mesmo ano foi organizada uma força-tarefa, coordenada pelo então secretário-executivo adjunto do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Élvio Gaspar, que tinha como objetivo conhecer a estrutura e o trabalho desenvolvido pela SPU até então. De acordo com o relatório final deste processo, era necessário reverter a lógica estritamente arrecadatória que recaía sobre os imóveis públicos federais, que, por sua vez, eram extremamente mal geridos.<sup>24</sup> Portanto, era urgente estabelecer maior controle sobre os “processos de privatização” de áreas públicas, nos termos de Gaspar, ocorridos nas gestões anteriores, e definir regras objetivas sobre a utilização de terras da União, de maneira distinta para os casos de exploração econômica, a depender do tipo de atividade exercida e de por quem seria desempenhada.

Era preciso e inadiável organizar e dar fim às inconsistências cadastrais presentes nos sistemas gerenciais da SPU, especialmente no Sistema Integrado de Administração Patrimonial – Siapa, a partir da unificação, atualização e territorialização dos cadastros existentes para, a partir daí, promover a correta valoração dos imóveis, a devida e justa cobrança pelo uso privativo das terras públicas federais e a regularização das inadequações identificadas em relação às situações reais. Para tanto, seria necessário criar condições organizacionais e tecnológicas para que a SPU

<sup>24</sup> Informações concedidas por Élvio Gaspar, em entrevista concedida à pesquisadora, no dia 26 de outubro de 2015.

pudesse promover essa “modernização”. Todavia, era ainda mais premente a identificação e organização física e documental das informações contidas nos processos administrativos.

O “espírito” que envolvia os gestores naquele momento era de que caberia à SPU ser a “guardiã” do patrimônio imobiliário da União, diretriz que foi ratificada meses depois na primeira Conferência Nacional das Cidades, realizada ainda em outubro de 2003, orientada por princípios que até então não haviam sido, ao menos explicitamente, experimentados pela administração federal.<sup>25</sup> Recuperar aquilo que havia sido indevidamente privatizado, a exemplo de praias fechadas, utilizar para fins sociais o que estava ocioso, como imóveis do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS)<sup>26</sup> e da extinta Rede Ferroviária Federal (ex-RFFSA), que poderiam ser usados, por exemplo, para produção de Habitação de Interesse Social, e corrigir o passivo de áreas federais ocupadas irregularmente por assentamentos populares foram ações prioritárias definidas para a SPU, que deveriam ser conduzidas em diálogo com o Ministério das Cidades, em apoio a suas políticas de provisão habitacional, requalificação de áreas centrais e regularização fundiária de interesse social. Caberia também à SPU atuar, a partir da destinação de imóveis da União, em apoio às demais políticas afirmativas e distributivas, buscando a promoção da garantia de uma série de direitos fundamentais e contribuindo, assim, para a redução das desigualdades sociais no país.

A SPU não seria o único órgão a reorientar suas políticas com o propósito de atender ao novo Plano de Governo. No contexto do novo ordenamento político, econômico e social que se instaurou no país naquele momento, considerando a interlocução do tema com as demais pastas e seu papel estratégico para as demais políticas setoriais e territoriais, foi proposto pela Casa Civil a criação de um grupo de trabalho interministerial (GTI), com a participação da Advocacia Geral da União (AGU) e dos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão;

<sup>25</sup> No ano de 1982, depois de quase 20 anos de atuação do Banco Nacional de Habitação (BNH), em meio ao contexto de crise operacional da política habitacional vigente, a Lei nº 6.987, de 1982 (artigos 1º e 2º) autorizou a alienação de forma onerosa ou gratuita de terras da União. Nesta lei ficou determinado que as entidades da administração indireta também deveriam promover o levantamento dos terrenos, sob sua jurisdição, aptos para abrigar moradias populares e oferecê-los ao BNH, antes de qualquer procedimento licitatório que visasse à sua disponibilização para outras finalidades. E, ainda, vale destacar que os terrenos de propriedade da União ou órgãos da administração federal indireta que estivessem ocupados por favelas, desde que estivessem aptos para ações de regularização fundiária e urbanização especial de favelas, deveriam ser alienados ao BNH. Tais medidas, demonstram de algum modo, as tentativas de se imprimir ações na gestão do Patrimônio da União para atender às necessidades da população. Entretanto, não se tem informações os efeitos dessas disposições legais.

<sup>26</sup> De acordo com Reschke, “Foi o próprio Presidente Lula, em seu discurso de abertura da primeira Conferência Nacional das Cidades, quem claramente expressou que não era admissível que houvesse tantos imóveis vazios de propriedade da União e do INSS, sem que fossem destinados às famílias de baixa renda, como estratégia de redução do déficit habitacional” (2010, p.22).

Previdência Social; Defesa; Meio Ambiente; Fazenda e Cidades, que, no prazo de 60 dias, deveria consolidar medidas objetivas no âmbito legal, regimental e administrativo para a gestão do Patrimônio da União.

o GTI identificou a necessidade de urgentes providências quanto a: a administração e destinação do Patrimônio da União, na consecução dos objetivos maiores do Governo Federal, levando em conta a necessidade de se estabelecer um equilíbrio entre os objetivos socioambientais do governo e a necessidade de financiamento do setor público; a proposição de política pública específica para balizamento do uso do Patrimônio da União, urbano ou rural, inclusive mediante possível estabelecimento de roteiro técnico-administrativo com vistas a operacionalizar a atuação da União em relação aos Estados, Distrito Federal e Municípios da Federação; a necessidade de consolidação da legislação patrimonial vigente, mediante Projeto de Lei específico (Reschke, 2010, p.23).

Conforme relatado por Reschke, a “primeira proposta validada pelos membros do GTI foi a incorporação do princípio do cumprimento da função social da propriedade e, por conseguinte, o reconhecimento da função social do Patrimônio da União” (2010, p.23). Para a organização dos trabalhos, foram criados grupos temáticos a partir das características físicas dos imóveis: G1-imóveis vazios (Fazenda e INSS); G2-imóveis ocupados (AGU, Meio Ambiente e Cidades); G3-gestão dos terrenos de marinha (AGU, Meio Ambiente e Defesa); G4-políticas de aquisição, locação, arrendamento e usos recíprocos (Fazenda e Defesa); G5-limites do compartilhamento patrimonial com estados e municípios (todos os membros); G6-usos de imóveis urbanos para fins de habitação de interesse social (Cidades e INSS).

Como resultado dessa construção coletiva, desencadeada das discussões e trabalhos dos grupos temáticos, foram definidos como princípios da Política de Gestão do Patrimônio da União: a gestão eficiente, ética e transparente do patrimônio da União; o cumprimento da função socioambiental do patrimônio da União, ressaltando sua articulação às políticas de inclusão social e seu equilíbrio com a função arrecadadora; e a gestão compartilhada do patrimônio com estados, municípios e Distrito Federal, considerada no contexto do pacto federativo e da articulação do governo federal com a sociedade (Reschke, 2010).

Trata-se de princípios marcados pela sua interface direta com as bandeiras defendidas pelo Movimento da Reforma Urbana, trazidas pela primeira vez para dentro do governo federal, principalmente por quadros técnicos “formados” no MRU que foram locados no Ministério das Cidades, e que já haviam experimentado, na esfera local, possibilidades e entraves da implementação de políticas urbanas para cidades mais justas e democráticas, mesmo antes da aprovação do Estatuto da Cidade. Naquele contexto de início de governo, esses quadros técnicos representaram a possibilidade e a potencialidade de difundir, de forma mais abrangente, a agenda da reforma urbana para demais municípios o Brasil.

Em relação às diretrizes para a gestão do patrimônio da União, foram apresentadas as seguintes orientações: definir limites de compartilhamento patrimonial com estados e municípios; propor uma política de gestão e uso de imóveis vazios, de imóveis urbanos para fins de habitação em regiões metropolitanas e de imóveis ocupados; avaliar os mecanismos para melhor gestão dos terrenos de marinha; definir uma política de aquisição, locação, arrendamento e uso recíprocos, com foco nas necessidades da administração federal; e, ainda, melhorar a eficiência e transparência da gestão do patrimônio da União.

Ainda de acordo com o que foi relatado por Reschke (2010), visando uma mudança da cultura interna do órgão, para maior envolvimento e compartilhamento do tema e da redefinição da política de gestão do patrimônio da União, os novos dirigentes regionais foram chamados a participar, em abril de 2004, do 1º Encontro Nacional de Gestão Estratégica da SPU, que reuniu todos os gerentes regionais locados nos estados e dirigentes da SPU em Brasília, e contou com a participação de representantes dos demais ministérios e secretarias especiais responsáveis por políticas de maior interlocução com a SPU.

Como resultado desse encontro, a Secretaria do Patrimônio da União redefiniu a sua missão institucional para “conhecer, zelar e garantir que cada imóvel da União cumpra sua função socioambiental, em harmonia com a função arrecadadora, em apoio aos programas estratégicos da nação”,<sup>27</sup> visando à promoção do cumprimento da função social da propriedade pública do patrimônio da União, que deveria conjugar, de maneira harmoniosa, os diversos interesses que alimentam disputas em torno da utilização de um determinado imóvel público federal.

A partir desse momento, a gestão da SPU se colocou como mediadora de conflitos em torno do uso e destinação dos imóveis da União, balizada pelo entendimento de que

a destinação e o uso dos bens públicos têm como objetivo contribuir para a redução das desigualdades sociais e territoriais e para a promoção da justiça social, seja garantindo o direito à moradia, seja apoiando o incremento ao desenvolvimento local [...]. Neste sentido, a efetiva aplicação da função socioambiental da propriedade à gestão dos bens da União constitui um dos fundamentos do processo de transição para um novo modelo econômico e social, que pretende superar as limitações impostas pelos paradigmas adotados por governos anteriores e a viabilização de um modelo de desenvolvimento que de fato resulte em uma maior igualdade social no Brasil (Reschke; Agustini; Gueresi, 2005)

<sup>27</sup> Conforme art. 1º, I, da Portaria nº 232, de 03/08/2005, que institui o “Regimento Interno da Secretaria de Patrimônio da União”.



Diante desta revisão de princípios e propósitos de gestão, a efetiva cobrança e arrecadação de receitas pelo uso de imóveis da União também deveria ser realizada considerando o cumprimento da função social do patrimônio público, visando garantir a utilização justa e razoável de imóveis da União por particulares, justificada para uso econômico e residencial, exceto nas situações em que a finalidade seja o reconhecimento e garantia de direitos sociais e difusos, casos em que a utilização deveria ser gratuita (Cardoso, 2010).

Ainda, de acordo com Reschke (2010), a SPU redefiniu sua estrutura organizacional com a implantação de um modelo de gestão descentralizado, adotou novos procedimentos administrativos visando à reestruturação interna da Secretaria e das Superintendências Regionais, revisou critérios de destinação, simplificou os fluxos burocráticos e, até mesmo, criou mecanismos novos, como as Portarias de Interesse do Serviço Público, como forma de publicizar uma finalidade de interesse social pretendida para uma determinada área da União. A adoção dessas medidas tinha como orientação a inversão das práticas e políticas anteriores, marcadas pela centralização da tomada de decisões e fragmentação das ações e por uma visão predominantemente arrecadatória, sob um modelo de gestão cartorial. O objeto da gestão passava então a ser a política do patrimônio da União e não mais o patrimônio em si.

### 3.3.2 O ENCONTRO DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO COM O ESTATUTO DA CIDADE

Note-se que a missão da SPU era definida no passado como a de garantir a efetivação da cessão ou do aforamento das áreas ocupadas pela população de baixa renda aos Municípios, encerrando-se nesse ponto a missão. Hoje, tem-se uma nova visão do tema, qual seja busca-se garantir não só o direito à cessão ou aforamento mas, também, o reconhecimento à habitação plena, com direito à regularização fundiária, urbanística e ambiental, motivo pelo qual, nos convênios firmados, os Municípios se comprometem a proceder às iniciativas tendentes ao fim colimado, realizando o cadastramento nessas áreas. Incorporação de novos instrumentos administrativos e jurídicos aptos para atender nova perspectiva sobre a gestão das terras da União (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/SPU, 2004).<sup>28</sup>

É notório que os processos que envolvem a gestão do patrimônio público federal são extremamente complexos. Tal complexidade está relacionada à dimensão desse patrimônio, à natureza de cada um dos imóveis, suas características físicas, sua (ir)regularidade cadastral e cartorial, ao sistema de gestão inadequado e ultrapassado, amplo desconhecimento sobre

<sup>28</sup> Ofício SPU/MP nº 562, de 26 de novembro de 2004, endereçado ao coordenador da Equipe de Auditoria da 2ª Secretaria de Controle Externo do TCU, disponibilizado por servidor da pasta durante entrevista concedida à pesquisadora.



seu universo de imóveis, entre outros aspectos. Muitas dessas informações são riquíssimas de imprecisões, o que torna a efetiva gestão desses imóveis uma tarefa ainda mais árdua (Falcoski; Castro; Frascá, 2011).

Visando modernizar o aparato administrativo e de gestão do Patrimônio da União, buscou-se, através de convênios e outras parcerias,<sup>29</sup> realizar a reformulação e aperfeiçoamento dos instrumentos de planejamento e gestão dos bens da União. Com isso, procurava-se garantir maior eficácia quanto à adequada utilização e destinação desses imóveis (em atendimento à função social da propriedade da União), atuando de forma articulada em apoio a programas governamentais<sup>30</sup> e ao desenvolvimento local e regional,<sup>31</sup> e, ainda, potencializar a arrecadação e desonerar os cofres públicos de uma gestão inadequada de bens subutilizados. Segundo Alexandra Reschke, a Secretária do Patrimônio da União, no momento em que

passou a revisar seus procedimentos administrativos, [...] passou a receber, principalmente nos grandes centros urbanos, pressões dos movimentos populares para redirecionar sua política ao cumprimento da função social da propriedade, e com isso promover a regularização fundiária de suas áreas ocupadas por famílias de baixa renda (2010, p.22).

Em 2003, o Programa de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável em Áreas Urbanas – Programa Papel Passado foi formulado pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades, com o propósito de atender à população pobre moradora de favelas, loteamentos e conjuntos habitacionais irregulares com reconhecimento da cidadania de milhares de famílias. Coube à SPU remover obstáculos para viabilizar a regularização fundiária de famílias moradoras de terras públicas da União.

<sup>29</sup> Entre diferentes convênios realizados pela SPU, destaca-se o estudo realizado pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), sob coordenação do professor Luiz Antônio Nigro Falcoski e fomentado pela Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp). Tais estudos resultaram na elaboração de diagnóstico e classificação patrimonial da orla ferroviária na rede de cidades paulistanas, elaboração de inventário dos bens não operacionais da RFFSA-SPU na rede de cidades paulistanas e criação de um sistema de gestão social e de governança georreferenciado, denominado SIGPATRI. Esse sistema foi criado para gerir, especificamente, os bens oriundos da extinta RFFSA, entretanto, em função de mudanças de diretrizes internas, não foi incorporado pela Secretaria do Patrimônio da União.

<sup>30</sup> A exemplo do Programa de Reforma Agrária, Programa Brasil Quilombola e Pró-Várzea da Amazônia, Programa de Expansão da Rede Federal de Educação, como os Institutos e Universidades Federais, Programa das Farmácias Populares, entre outros.

<sup>31</sup> A exemplo de ações em apoio ao desenvolvimento local e regional, através da destinação de terrenos da União para projetos de interesse social e cultural, fomento econômico, geração de emprego e renda, incremento de infraestrutura e logística.

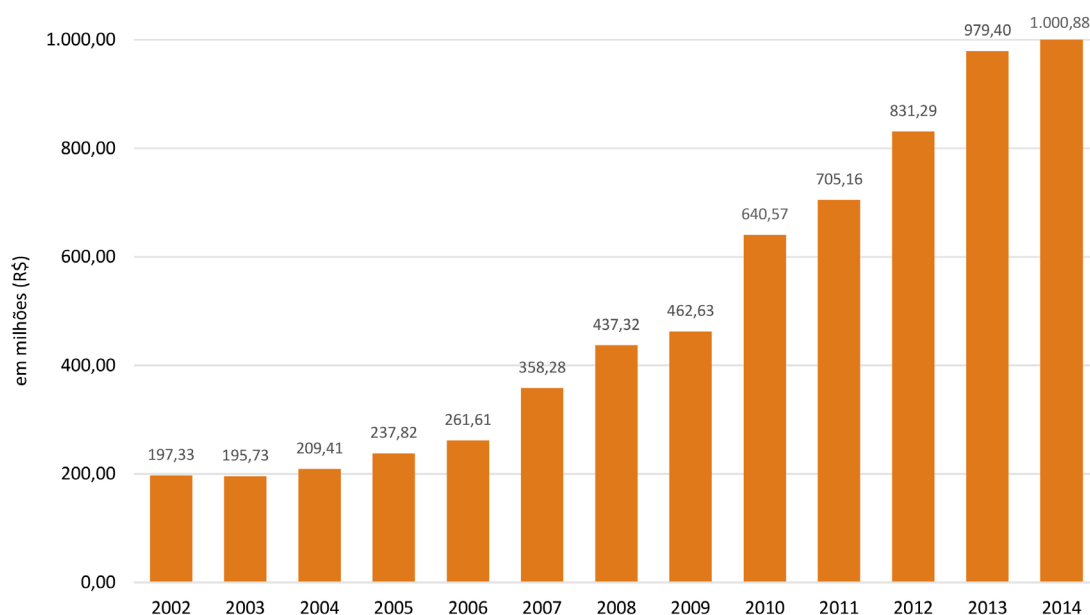
Assim, no contexto em que se promovia a revisão de um sistema de gestão ineficiente, herdado das administrações anteriores, visando contornar enorme passivo em relação às inconsistências cadastrais e a cobranças malfeitas dos casos em que incidia instrumentos onerosos, como aforamento e inscrição de ocupação, a pauta de regularização fundiária de interesse social foi oficialmente incorporada entre as ações do Patrimônio da União, pela criação de uma ação orçamentária específica dentro da própria SPU.

[...] em sintonia com a política nacional de regularização fundiária definida pelo Ministério das Cidades, a SPU, em **2004, na revisão do seu PPA, constituiu uma ação denominada Regularização Fundiária de Assentamentos Informais em Bens da União, que, desde então, prevê recursos do Orçamento Geral da União para apoiar a regularização fundiária em seus imóveis** (Reschke, 2010, p.32, [grifo nosso]).

A institucionalização dessa pauta como nova atribuição da SPU, conforme explicado por Reschke,<sup>32</sup> foi definida como estratégia tanto para sensibilizar os dirigentes do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, quanto para buscar maior envolvimento dos servidores da casa. Se, por um lado, a nova pauta, de relevância para o governo federal, demandaria uma já imprescindível e inadiável melhora da estrutura administrativa da Secretaria, por outro, servia de argumento para a justa barganha junto ao MPOG pela contratação de mais quadros técnicos, através da constituição de uma carreira própria da SPU, com realização de concurso público, ampliação dos cargos comissionados, aumento do número de funções gratificáveis, bem como ampliação das dotações orçamentárias da Secretaria, conforme observado no Gráfico 2.

<sup>32</sup> Informações fornecidas em entrevista concedida à pesquisadora, no dia 16 de setembro de 2015.

Gráfico 2. Orçamento anual da SPU - MPOG (em milhões de reais)



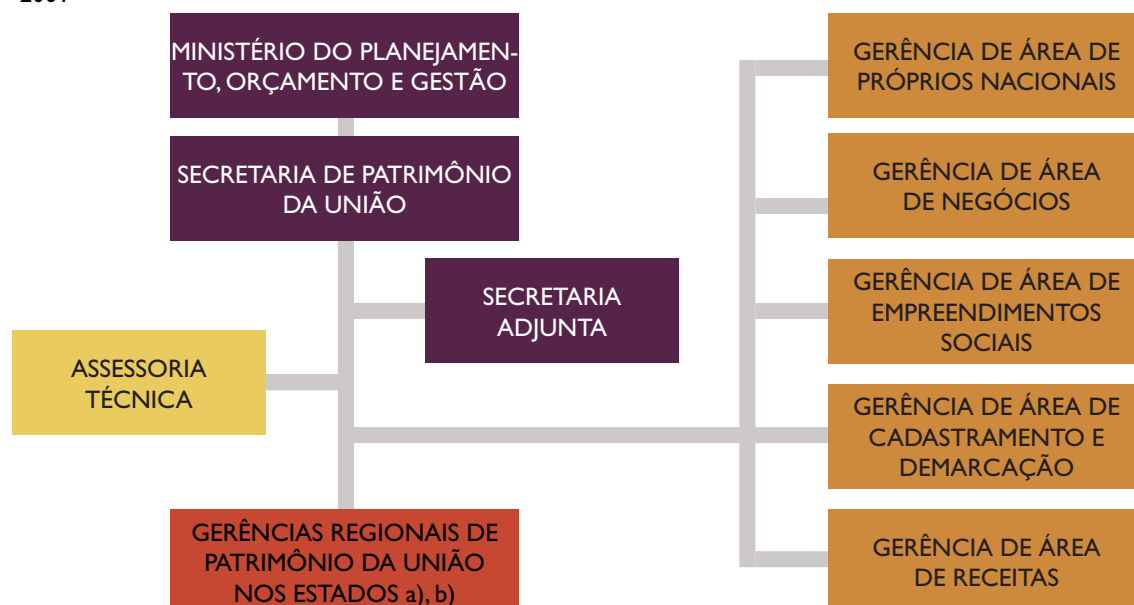
Fonte: Coordenação-Geral de Orçamento e Finanças da SPU/MPOG, maio de 2015.

Vale destacar que a estrutura institucional da Secretaria do Patrimônio da União herdada em 2003 incluía apenas cinco gerências de área localizadas em Brasília, todas vinculadas diretamente ao gabinete da secretaria, sem contar com nenhuma diretoria, além disso, nem todas as unidades da federação possuíam órgão regional.<sup>33</sup> Somente a partir de 2009, com o Decreto Federal nº 6.929, depois de algumas alterações graduais, foram criadas, enfim, superintendências do Patrimônio da União em todos os estados, com devida estrutura administrativa para responder às suas atribuições e, ainda, a SPU passou a contar com ampliado aparato institucional, sendo então composta por quatro diretorias temáticas e quinze coordenações específicas, além das estruturas de apoio direto ao gabinete.

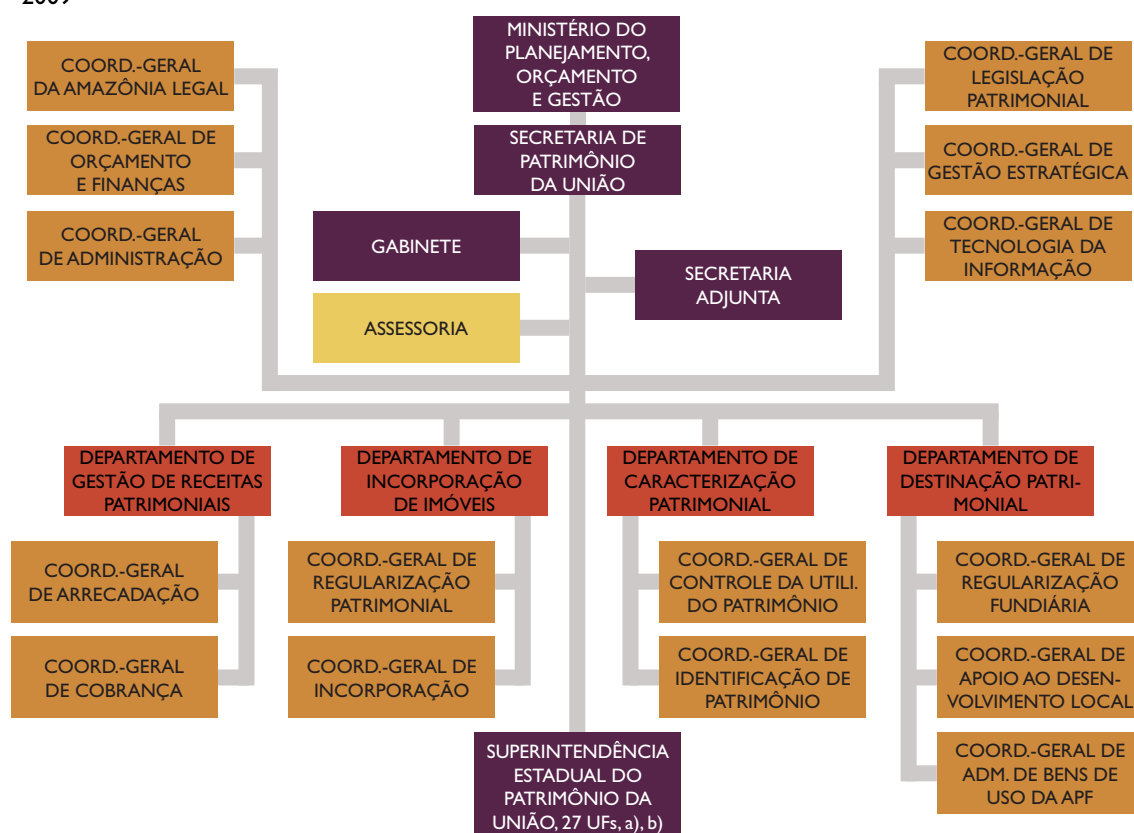
<sup>33</sup> De acordo com o Ofício SPU/MP nº 562, de 26 de novembro de 2004, endereçado ao coordenador da Equipe de Auditoria da 2ª Secretaria de Controle Externo do TCU, existiam “apenas, 12 (doze) unidades administrativas autônomas, localizadas nos estados de Amazonas, Bahia, Ceará, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo e no Distrito Federal. Os demais estados passaram a contar com Representações, sem qualquer autonomia para praticar quaisquer atos, mesmo os de mero expediente. São esses os Estados: Roraima, Sergipe, Piauí, Goiás, Tocantins, Mato Grosso do Sul, Acre, Rondônia, Amapá, Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas, Espírito Santo, Maranhão e Santa Catarina, sendo que estas três últimas não estavam ligadas a quaisquer Unidades administrativas regionais, mas, sim, dependentes diretamente do Órgão Central (Portaria nº 301, de 18 de novembro de 1998)” (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/SPU, 2004).

Imagem 3. Estrutura institucional herdada em 2003 e as modificações propostas em 2009

2001



2009



Fonte: Decreto nº 3.838 de 04 de julho de 2001 e Decreto nº 6.929 de 06 de agosto de 2009.

Por outro lado, todas essas medidas de reconhecimento das fragilidades vividas pelos servidores e tentativas de promoção da melhoria das condições de trabalho na secretaria e em suas superintendências tinham como objetivo garantir condições mínimas para que a nova agenda e suas ações correlatas fossem incorporadas à rotina de trabalho dos servidores, ou, ao menos, justificassem a entrada desta pauta. A criação da Gratificação de Incremento à Atividade de Administração do Patrimônio da União (GIAPU), por meio da Lei Federal nº 11.095/2005, também veio ao encontro dessa estratégia. A GIAPU foi um instrumento administrativo formulado com o objetivo de buscar a valorização dos recursos humanos e de gestão, a partir dos resultados alcançados em decorrência dos trabalhos desenvolvidos na SPU, cujas metas anuais passaram a ser definidas em conjunto com os servidores públicos. A ideia era direcionar sua atuação cotidiana de acordo com as diretrizes da nova Política de Gestão do Patrimônio da União elaborada a partir de 2004. Ainda, segundo mencionado por Reschke em entrevista, este foi um importante mecanismo, entre outras ações, visando à modificação da cultura interna da secretaria e à melhoria da autoestima dos servidores, que historicamente eram renegados pelos dirigentes, especialmente do Ministério da Fazenda, que consideravam a SPU um órgão ineficiente e de pouca importância, uma vez que sua arrecadação pouco impactava na geração de receitas aos cofres da União.

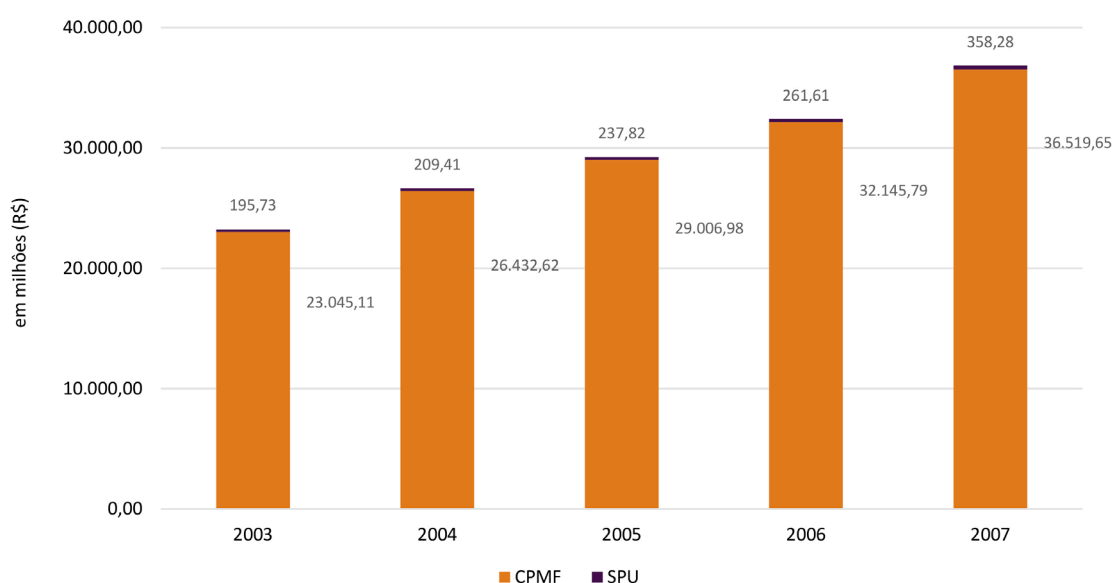
Em relação à gestão de receitas, conforme dados do Relatório Balanço de Gestão 2003-2010,<sup>34</sup> “a SPU se propôs a superar o mito de que a função arrecadadora se opõe ao cumprimento da função social do patrimônio” (Brasil, 2010, p.53). A revisão de certos procedimentos para a adequada e eficiente cobrança daqueles que podem e devem pagar, como contraprestação, pelo uso do patrimônio de todos; a instituição da gratuidade nos casos de atendimentos de direitos fundamentais (comunidades tradicionais e população de baixa renda) e da sociedade como um todo, no caso de direitos difusos; medidas visando ao saneamento dos sistemas gerenciais da SPU, dada a gravidade das inconsistências contidas nos cadastros de imóveis; definição dos critérios para revisão e atualização da planta genérica de valores, que estabelece a valoração dos bens da União, revisão dos procedimentos de fiscalização do uso irregular de terras da União e aplicação de multas, entre outras medidas, resultaram na elevação dos valores arrecadados de R\$ 195,73 milhões, em 2003, para pouco mais de R\$ 1 bilhão no ano de 2014.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> Os dados sobre gestão de receitas, demarcação e destinação de terras foram extraídos dos seguintes relatórios: *Balanço de Gestão de 2003-2010*, disponível na internet: <[http://www.planejamento.gov.br/assuntos/patrimonio-da-uniao/politica-nacional-de-gestao-do-patrimonio-da-uniao/relatorios-de-gestao/balanco\\_de\\_gestao\\_spu\\_2003-2010.pdf/view](http://www.planejamento.gov.br/assuntos/patrimonio-da-uniao/politica-nacional-de-gestao-do-patrimonio-da-uniao/relatorios-de-gestao/balanco_de_gestao_spu_2003-2010.pdf/view)>, acesso em 05/08/2013. Ainda, *Relatório de Gestão 2011*, disponível na internet: <[http://www.planejamento.gov.br/assuntos/patrimonio-da-uniao/politica-nacional-de-gestao-do-patrimonio-da-uniao/relatorios-de-gestao/relatorio\\_de\\_gestao\\_spu\\_2011.pdf/view](http://www.planejamento.gov.br/assuntos/patrimonio-da-uniao/politica-nacional-de-gestao-do-patrimonio-da-uniao/relatorios-de-gestao/relatorio_de_gestao_spu_2011.pdf/view)>, acesso em 05/08/2013. E, *Relatório de Gestão 2012*, disponível na internet: <[http://www.planejamento.gov.br/assuntos/patrimonio-da-uniao/politica-nacional-de-gestao-do-patrimonio-da-uniao/relatorios-de-gestao/relatorio\\_de\\_gestao\\_spu\\_2012.pdf/view](http://www.planejamento.gov.br/assuntos/patrimonio-da-uniao/politica-nacional-de-gestao-do-patrimonio-da-uniao/relatorios-de-gestao/relatorio_de_gestao_spu_2012.pdf/view)>. Acesso em 05/08/2013.

<sup>35</sup> Dados disponibilizados pela Coordenação Geral de Orçamento e Finanças da SPU, em maio de 2015, em resposta à solicitação de informações pela pesquisadora via Lei de Acesso à Informação.

É bem verdade que, se analisarmos tais números em comparação com as receitas líquidas totais arrecadadas pela União, ou mesmo se colocarmos lado a lado as receitas advindas da cobrança da polêmica Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) – no período, por exemplo, de 2003 até 2007, quando foi extinta – e o montante arrecadado pela SPU, veremos no Gráfico 3 que este último é irrelevante aos cofres públicos.<sup>36</sup> Mas perseguir a melhora destes resultados significava, antes de tudo, maior controle e uma gestão mais eficiente do patrimônio da União, que ainda estava em patamar muito inferior ao desejado, e também a possibilidades de ampliação de recursos orçamentários para financiar a SPU através do Proap.

**Gráfico 3. Comparação das arrecadações de receitas pela SPU e pela CPMF (2003-2007)**



Fonte: Coordenação-Geral de Orçamento e Finanças da SPU/MPOG, maio de 2015 e Tesouro transparente, portal da Secretaria do Tesouro do Ministério da Fazenda, disponível na internet: < <http://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacoes/series-temporais> >, acesso em 12/02/2018.

Em relação, especificamente, às ações de regularização fundiária, a primeira e mais emergencial das medidas adotada pela SPU foi atuar junto à Advocacia Geral da União, buscando a suspensão de milhares de ações de reintegração de posse que recaíam sobre famílias moradoras de assentamentos populares em terras da União, com o compromisso de que fossem realizadas

<sup>36</sup> No ano de 2014, quando a arrecadação da SPU alcançou a casa de R\$ 1 bilhão, o órgão contribuiu com 0,1% na composição das receitas líquidas totais da União daquele mesmo ano, de acordo com dados da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda. Disponível em: <<http://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacoes/series-temporais>>. Acesso em: 05/02/2018.

avaliações dessas situações para o melhor encaminhamento dos casos em que coubesse a regularização fundiária.<sup>37</sup>

Entre 2003 e 2006, em parceria com o Ministério das Cidades, foram promovidas articulações institucionais com estados e municípios e firmados diversos convênios e acordos de cooperação técnica para definir os planos de ação e a priorização das áreas sujeitas a ações de regularização fundiária e, então, proceder à identificação dos documentos técnicos e jurídico-cartoriais referentes a cada uma delas. Ocorre que, apesar dos esforços envolvidos nesses processos, com o desenrolar das ações surgiram diversos obstáculos, de diversas naturezas, ganhando destaque os entraves jurídicos que dificultavam a consolidação dessa política (Brasil, 2006).

É bom lembrar que, antes disso, os avanços obtidos com a aprovação da Constituição Federal de 1988, do Estatuto da Cidade (2001) e com a MP nº 2.220/2001, que traziam em seu bojo pautas da reforma urbana, não foram suficientes para promover o reconhecimento do direito de posse de milhares de famílias moradoras de assentamentos irregulares em áreas da União, já que os marcos legais que tratavam da gestão patrimonial repousavam sobre outros princípios que não o do exercício da função socioambiental da propriedade pública. Seria necessário promover, nos termos de Reschke (2010), o encontro entre o Estatuto da Cidade e o Patrimônio da União.

Após o desenvolvimento de estudos em parceria com o Ministério das Cidades, foram formuladas diversas sugestões de alteração na legislação, com base na experiência acumulada dos bloqueios enfrentados na execução das ações de regularização fundiária, bem como nas ações em torno da destinação de imóveis do INSS e da União para habitação de interesse social. Após a formulação de uma proposta preliminar, foram promovidas diversas discussões sobre este texto com representantes da Casa Civil e dos ministérios dos Transportes, Previdência e Planejamento, Orçamento e Gestão, que levaram, por fim, à publicação da Medida Provisória nº 292 de 2006, convertida, em 31 de maio de 2007, na Lei Federal nº 11.481.

A sanção desta lei teve como fim primordial facilitar os processos de regularização fundiária de interesse social em terras da União e avançar na consolidação da função social como elemento norteador das ações da SPU. É bem verdade que a regularização de ocupações de imóveis da União já ocorria na SPU há longa data, porém, era orientada por outros princípios.

Antes, o reconhecimento de uma ocupação em imóvel da União era feito pelo cadastramento do ocupante nos sistemas gerenciais da SPU, um ato exclusivamente administrativo, denominado inscrição de ocupação, sem que fosse viabilizada a concessão de um título. Ou seja, um ato que representava a anuência, por parte da União, do uso de um determinado imóvel público federal a um particular, sobre o qual, em contrapartida,

<sup>37</sup> Conforme mencionado por Alexandra Reschke e Julia Moretti (ex-servidora da superintendência do patrimônio da União em São Paulo, de 2005 a 2008), em entrevista à pesquisadora, nos dias 17 de setembro de 2015 e 19 de setembro de 2016, respectivamente.

automaticamente, incidiria a cobrança de taxa de ocupação sobre o valor do terreno e das benfeitorias ali realizadas.<sup>38</sup> E, uma vez que qualquer ocupação gratuita de terras públicas federais é vedada por lei (conforme o artigo 1 do Decreto-Lei 1.561/1977), o cadastramento de um ocupante no sistema gerencial da SPU “estava estritamente vinculado à hipótese de arrecadação, já que a legislação não previa o cadastramento para posterior regularização fundiária de interesse social” (Brasil, 2006).

Alertava o ex-procurador Agripino Gomes Veado, citado em publicação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que “posseiros e ocupantes são espécies inconfundíveis de detentores de [terreno de] marinha. Taxa de ocupação cobra-se do ocupante, não do posseiro” (Brasil/MPOG/SPU, 2002, p.141). Em função disso, até a publicação da MP 292/2006, convertida em lei em 2007, a distinção entre ocupante e posseiro de terras da União esteve delimitada de forma precisa. O posseiro, diferentemente do ocupante, estava sujeito às penalidades estabelecidas no Código Civil quanto à violação do direito de propriedade e independentemente de suas condições sociais e econômicas (artigo 20 do Decreto-Lei nº 9.670/1946). Não à toa existiam milhares de ações de reintegração de posse promovidas pelo Estado contra as famílias moradoras de assentamentos precários em terras da União. E, quando essas famílias escapavam das referidas sanções, estavam condenadas a permanecer na invisibilidade, uma vez que o Estado não apresentava políticas que lhes garantissem o direito à moradia.

Em decorrência da Lei nº 11 481 de 2007, portanto, foi evidenciada e incorporada ao plano legal a decisão do governo federal de dar tratamento especial à população de baixa renda, enfatizando o direito à moradia digna, ao agregar novas disposições e alterações às principais legislações que regem a gestão do patrimônio da União,<sup>39</sup> alterando a lógica sobre como proceder à regularização das ocupações de imóveis da União e, portanto, do próprio entendimento sobre a diferenciação entre posseiro e ocupante.

O cadastramento passou a ser tratado de forma abrangente, como ferramenta para identificar de fato as características socioeconômicas das famílias, distinguindo-se e desassociando-se daquele instrumento estabelecido na legislação anterior. E, para as situações não caracterizadas como de interesse social (famílias com renda acima de cinco salários mínimos), ficou reservada uma seção específica da Lei 11.481/2007 que trata da inscrição da ocupação (Seção II – A).

Assim, após a identificação e realização do levantamento das informações das famílias posseiras de terras, comprovadamente da União, conforme estabelecido na lei, caberia à administração federal analisar, primeiro, o exercício do efetivo aproveitamento da área, e, sendo assinalado o assentamento como de baixa renda, em seguida, avaliar qual o melhor instrumento para a promoção da regularização fundiária a partir da transferência de direitos sobre seus terrenos, assegurando, assim, o direito à moradia desta população. Contrapondo-se à ordem anterior, a Lei

<sup>38</sup> Na época da edição da MP 292 de 2006, a taxa de ocupação representava 5% do valor do imóvel, paga anualmente.

<sup>39</sup> São elas: Lei Federal nº 9.636, de 1998; Lei Federal nº 8.666, de 1993; Decreto-Lei nº 1.876, de 1981; Decreto-Lei nº 271, de 1967; e Decreto-Lei nº 9.670, de 1946.



trouxe, em interface com as disposições do Estatuto da Cidade, um leque de possibilidades de instrumentos jurídicos específicos para serem aplicados aos casos de regularização fundiária.

Entre essas possibilidades, conforme explicitado no Memorando nº 90, de 2010, documento de orientação às superintendências a respeito da melhor utilização dos instrumentos disponíveis para a destinação dos imóveis público federais (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/SPU, 2010),<sup>40</sup> estavam: a cessão sob diferentes regimes, inclusive sob regime de aforamento, garantindo direitos enfitêuticos ao beneficiário final; a Concessão do Direito Real de Uso (CDRU);<sup>41</sup> a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM), agora incorporada especificamente para atender os casos situados em áreas da União; e, ainda, a Doação com encargos.

A legislação, desta maneira, estabeleceu diversos instrumentos jurídicos e administrativos, coerentes com as características do imóvel, do futuro responsável por ele e da finalidade a ser atendida, visando à mais adequada disponibilização de bens da União, não apenas destinados ao uso de outros entes públicos (da administração direta ou indireta, federal, estadual ou municipal),<sup>42</sup> mas, principalmente, para mediar e controlar o uso privativo de bens públicos por particulares, em vez de fazê-lo apenas através de instrumentos onerosos, como ocorria antes.<sup>43</sup>

<sup>40</sup> Mais informações sobre estes os instrumentos jurídicos e administrativos consultar “Memorando Interno nº 90”, ou “Orientações para destinação dos bens da União” (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/SPU, 2010). Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/patrimonio-da-uniao/legislacao/cartilha-memo-90-destinacao-orientacoes-para-a-destinacao-do-patrimonio-da-uniao.pdf>>. Acesso em: 29/09/2015.

<sup>41</sup> Segundo o “Memorando Interno nº 90”, “a Concessão de Direito Real de Uso – CDRU prevista no Decreto-Lei 271/1967, na Lei 11.481/2007 e na Lei 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, deverá ser aplicada nos casos previstos no art. 7º do Decreto-Lei 271/1967: a) em terrenos de marinha e acrescidos – áreas inalienáveis; b) em áreas vazias destinadas à provisão habitacional; c) áreas ocupadas, sujeitas à pressão imobiliária ou em áreas de conflito fundiário; d) para o uso sustentável das várzeas e para a segurança da posse de comunidades tradicionais; e e) para fins comerciais. A CDRU é aceita como garantia real nos contratos de financiamento habitacional e é alternativa a CUEM, pois não são exigidos requisitos de posse, tamanho de terreno etc., podendo ser gratuita (renda familiar mensal de até 5 salários mínimos) ou onerosa. Esta última é alternativa para os casos de atividades comerciais ou outras atividades econômicas em áreas de regularização fundiária de interesse social” (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/SPU, 2010, p.20).

<sup>42</sup> Entre os principais instrumentos de destinação de imóveis da União para outros entes públicos da administração federal estão a Transferência, que se assemelha a uma doação, com vistas a realizar projeto de assentamento e reforma agrária e a Entrega que tem como beneficiário a administração direta, para o uso no serviço público federal ou para efetivar suas políticas específicas a exemplo da entrega à extinta Secretaria Especial da Pesca que permite que esta promova a cessão total ou parcial de espaços físicos em águas de domínio da União, para fins de aquicultura, ou a entrega das áreas de domínio da União, ainda que não incorporadas ao seu patrimônio, localizadas em Unidades de Conservação Federais de posse e domínio públicos integrantes do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/SPU, 2010).

<sup>43</sup> Entre os instrumentos onerosos que permaneceram vigentes após a Lei 11.481 de 2007, estão a alienação, venda e

Outras medidas importantes objetivando ações de interesse social foram apresentadas pela Lei Federal nº 11 481, de 2007, a exemplo da dispensa de licitação para a destinação de áreas da União em casos de regularização fundiária e produção de habitação popular, e em casos de uso comercial, de até 250 m<sup>2</sup>, inserido em projetos de regularização fundiária dessa natureza (de acordo com o artigo 17 da Lei Federal 8.666/1993). A lei também colocou a possibilidade de retomada, pela SPU, de imóveis entregues a outros órgãos da administração federal, ocupados irregularmente, visando à promoção de ações de regularização fundiária, com exceção daqueles sob a administração do Ministério da Defesa e dos comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, conforme previsto pelo § 5, a inclusão ao artigo 79 da Lei 9.670/1946. Foram, ainda, propostos novos critérios para comprovação de situação de baixa renda para isenção de pagamentos de foros, taxas de ocupação e laudêmios, antes estabelecidos pelo Decreto-Lei nº 1.871, de 1981.

Além dos aspectos mencionados, que se relacionam diretamente às ações de regularização fundiária, foi proposta a revisão de determinados entraves, identificados nas legislações anteriores, que impediam a promoção do uso de imóveis vazios e subutilizados para programas de habitação de interesse social. Dialogando com a lógica de mercado já incorporada pelos programas habitacionais (Royer, 2015), a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia e a Concessão do Direito Real de Uso foram incluídas entre os direitos reais presentes no Código Civil de 2002 (artigo 1.225), podendo tais títulos serem válidos como objeto de hipoteca (artigo 1.473). É importante destacar que, ainda assim, não foram diminuídas as resistências colocadas, especialmente pela Caixa, financiadora dos programas habitacionais do governo federal, para aceitar o uso desses instrumentos nas destinações de imóveis da União, sendo necessária a realização de diversas reuniões técnicas para sustentar a proposta. Na mesma linha, foi incorporada a alteração no artigo 22 da Lei nº 9.514, de 1997, permitindo que os bens enfiteuticos, o direito de uso especial para fins de moradia e o direito real de uso passassem a ser objeto de alienação fiduciária, desde que suscetíveis à alienação.

Foram incorporados também mecanismos que permitiam a venda direta dos imóveis ociosos do INSS e da extinta RFFSA aos beneficiários dos programas de habitação de interesse social, considerando a localização estratégica de grande parte desses imóveis, com o propósito de apoiar os programas de provisão habitacional e requalificação de área central do Ministério das Cidades, através dos grupos de trabalho criados pela SPU para desenvolver ações voltadas à habitação de interesse social.

O Grupo de Trabalho Nacional (GTN), formado e oficialização por meio de portaria interna da SPU, em março de 2008, tinha como objetivo principal propor estratégias para identificação e avaliação dos imóveis da União com vocação para a provisão habitacional de

permuta, que apesar de estarem previstos na legislação desde 1946, foram pouco utilizados pela gestão do Patrimônio da União em sua história.

interesse social, além da definição de critérios para a transferência dessas áreas para associações e cooperativas sem fins lucrativos que promovessem empreendimentos habitacionais. O GTN foi formado por representantes do Conselho Nacional das Cidades,<sup>44</sup> da Secretaria do Patrimônio da União, do Ministério das Cidades e da Caixa, e essa estrutura deveria ser replicada nos Grupos de Trabalho Estaduais (GTEs), junto às superintendências do Patrimônio da União nos estados. Diferentemente, os GTEs tinham como objetivo facilitar o levantamento de imóveis da União com vocação habitacional em seus estados para que fossem destinados a entidades locais, com o objetivo de viabilizar a produção de HIS, financiada por recursos dos programas federais geridos pelo Ministério das Cidades. Em função disso, o foco inicial das ações dos GTs estava na ação Produção Social da Moradia do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), financiada por recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, criado pela Lei Federal nº 11.124, de 2005, e posteriormente, no programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades, que contava com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS).

Para os gestores que conduziam essa ação, a prioridade de destinação dos imóveis da União selecionados pelos GTs para entidades sem fins lucrativos e cooperativas habitacionais visava ao fortalecimento de tais sujeitos coletivos, ao mesmo tempo em que incentivava a implementação de projetos urbanísticos e arquitetônicos de qualidade, soluções tecnológicas ambientalmente sustentáveis, com a participação de assessorias técnicas e universidades, e modelos de gestão diferenciados, discutidos diretamente pelos beneficiários finais, a começar pela identificação dos terrenos da União. E, pela primeira vez, experimentou-se a participação direta de diferentes grupos de interesse da sociedade civil na discussão de critérios para a identificação e destinação de imóveis da União para projetos de HIS, dentro de uma estrutura de gestão, até então, bastante centralizada. Através desta iniciativa, a SPU buscava uma gestão mais democrática e participativa, pela qual se almejavam uma maior integração federativa, com participação social, e a viabilização de ações efetivas para o cumprimento da função socioambiental da propriedade pública (Benedetto, 2013).

Quando elaborada, tal proposta apostava na estratégia de destinação de imóveis da União dotados de infraestrutura urbana e bem localizados, considerando que esse tipo de ação poderia resultar na prevenção de ocupações irregulares e crescimento desordenado das cidades brasileiras, na medida em que poderia estabelecer – a depender da quantidade de imóveis envolvidos – um estoque de terras públicas destinado à moradia dos mais pobres (Benedetto, 2013).

Porém, após pouco mais de quatro anos de trabalho em torno dessa iniciativa, nem todos os GTEs haviam sido institucionalizados. Algumas superintendências demonstraram forte

<sup>44</sup> O GTN contou com a participação de representantes dos movimentos sociais; empresários; trabalhadores; ONGs; entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa; poderes públicos municipal e estadual, todos representantes indicados pelos segmentos do Conselho Nacional das Cidades. Trata-se de fato inédito junto ao Ministério do Planejamento, que até então não contava com mecanismos de participação social em suas políticas.

resistência à incorporação desse novo modelo de gestão dos imóveis públicos, apesar do processo de sensibilização promovido e do acompanhamento feito pelos formuladores da proposta. Em alguns casos, a resistência decorria dos próprios servidores, fosse pelo aumento de demanda de suas atividades rotineiras, fosse pelo esforço de romper com a lógica usual de trabalho, ou, ainda, pela simples recusa à proposta trazida pela direção da SPU, através de diferentes tipos de boicote. Alguns servidores mais antigos, apoiados, por exemplo, na lógica que vê os bens públicos como bens da administração federal, colocavam-se como “guardiões” dos bens da União, que, segundo seu ponto de vista, deveriam ser preservados como tal e não destinados para outros fins. Valendo-se da ausência e imprecisão de informações sobre os imóveis da União, pela desatualização dos sistemas de gestão e dos processos administrativos, ou seja, exercendo um micropoder baseado na pouca transparência em relação aos imóveis da União, alguns servidores não disponibilizavam informações sobre imóveis que poderiam ser discutidos e avaliados pelos GTs. Outras superintendências compraram a ideia, organizaram-se para isso, mas enfrentaram grandes dificuldades de diálogo com representantes de associações de moradores, que, por outro lado, nunca haviam experimentado uma iniciativa como essa e contavam com pouca experiência autogestionária anterior, o que dificultava o andamento dos processos.

Alguns anos depois da implantação dos trabalhos dos GTs, percebeu-se que a complexidade do processo de destinação de imóveis da União para HIS advém de diversos fatores: a identificação e caracterização física e documental dos imóveis; a morosidade e as dificuldades para elaboração de peças técnicas para trabalho de campo; a prospecção<sup>45</sup> e certificação de viabilidade da implantação de projeto de HIS dentro dos limites de financiamento dos programas federais no determinado imóvel; as dificuldades internas do órgão na definição de prioridades e estratégias para regularização cadastral; e, ainda, a execução de eventuais desmembramentos ou remembramentos de áreas, entre outros procedimentos jurídico-cartoriais. Trata-se de um longo caminho a ser percorrido até se alcançar a regularização patrimonial e tornar um imóvel público federal livre e desimpedido, enfim, apto a ser efetivamente destinado para atender a fins habitacionais. A concessão do imóvel a entidades sem fins lucrativos, seja por meio de CDRU ou de doação, é apenas a etapa final de um longo e complexo fluxo de procedimentos administrativos e jurídico-cartoriais. Superados os impasses internos à Secretaria do Patrimônio da União, não se pode ignorar que restam ser superadas, ainda, inúmeras dificuldades usualmente enfrentadas pelos movimentos de moradia para efetivação de projetos autogestionários de HIS (Moreira, 2009; Rodrigues, 2013) que transcendem às atribuições da SPU.

<sup>45</sup> Dificuldades para acessar elementos técnicos (como plantas aerofotogramétricas, levantamentos topográficos, laudos de contaminação, entre outros) necessários para caracterizar imóveis e que poderiam ser utilizados para subsidiar análises de viabilidade desses imóveis para projetos de HIS, tendo em vista a restrição orçamentária e o tempo que se leva para a contratação de tais serviços.

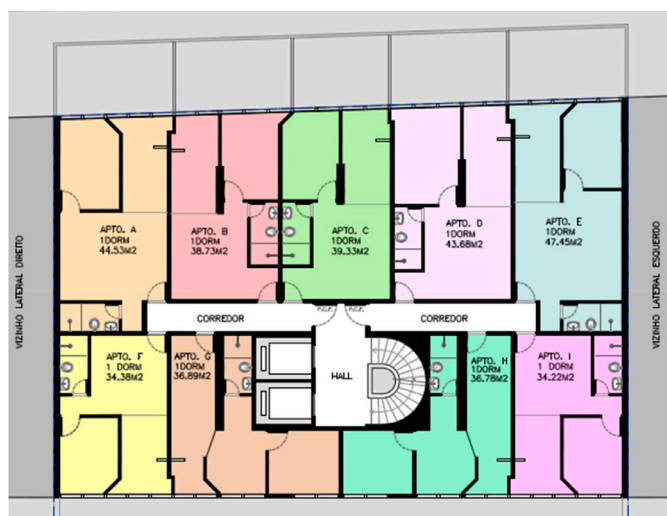
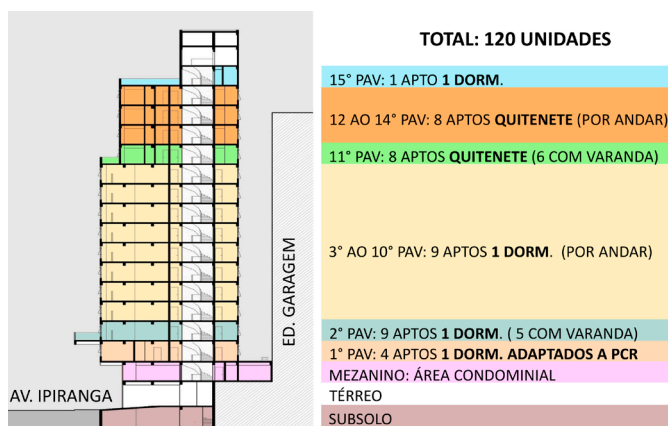
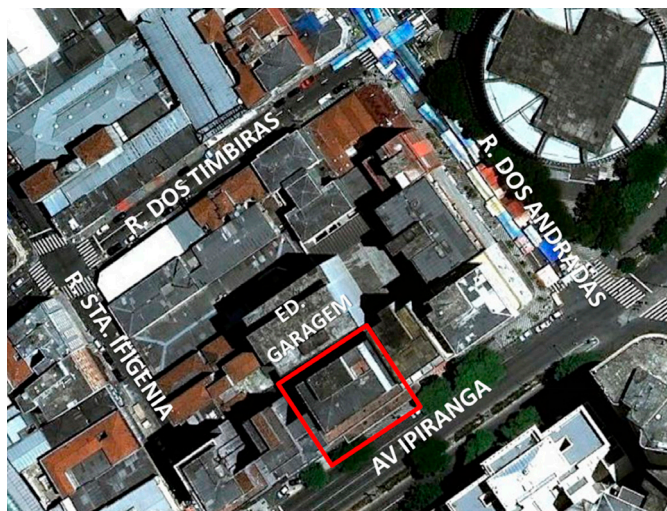
E, para a surpresa daqueles envolvidos na formulação da proposta, o fato de o domínio do imóvel pertencer à União, que era colocado como grande trunfo, mostrou-se um extraordinário entrave a ser superado, especialmente nos casos em que não havia alinhamento político entre governos federal e municipal. Muitas vezes a destinação pretendida pela União a um determinado imóvel federal era inconciliável com os interesses de prefeituras, que não aceitavam que projetos de HIS fossem promovidos nas áreas mais centralizadas e bem providas de infraestrutura dos municípios. Assim, a falta de pactuação prévia entre os agentes promotores da política habitacional local (poder municipal, estadual, gerências da Caixa, entre outros) explicitou os limites de uma potencial integração federativa em torno de uma mesma agenda pretendida. Apesar dos esforços envolvidos,

Após quatro anos de trabalho, mais de 150 imóveis da União foram vistoriados, dos quais 132 foram selecionados pelos GTEs com o propósito de serem destinados, prioritariamente, a entidades sem fins lucrativos para produção social da moradia com recursos dos programas federais PSM – FNHIS e MCMV Entidades - FDS. Até julho de 2013, 38 imóveis da União foram destinados. Após a construção dos empreendimentos habitacionais nesses imóveis a previsão é que mais de 8.000 famílias serão diretamente beneficiadas nos estados da BA, DF, GO, PA, PE, PI, RJ, SP e TO (Benedetto, 2013, p.8).

Um exemplo deste processo é o edifício situado na Avenida Ipiranga, 1225, no centro de São Paulo, que antes pertencia ao INSS e que foi transformado em empreendimento de habitação popular. O imóvel foi destinado pela SPU à Unificação das Lutas de Cortiço (ULC), por meio de contrato de Concessão de Direito Real de Uso firmado no ano de 2009. Para a viabilização do projeto, a ULC contou com os trabalhos técnicos da Assessoria Integra, responsável pela elaboração e execução do conjunto de 120 unidades habitacionais, que possuem de 30 m<sup>2</sup> a 44 m<sup>2</sup> de área útil, financiado pelo programa MCMV – Entidades. Após a destinação do imóvel, foram necessários cinco anos para que o contrato de financiamento com a Caixa fosse firmado, em setembro de 2014. Em 2017 as obras foram concluídas e os apartamentos foram, enfim, entregues aos beneficiários finais, após quase um ano de espera pelo *habite-se*, emitido pela Prefeitura de São Paulo em janeiro de 2018.<sup>46</sup>

<sup>46</sup> Informações sobre o empreendimento habitacional: Disponível em: <<http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,minha-casa-minha-vida-financia-1-reforma-no-centro-de-sp,1566198>, e <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mercado/me2705201107.html>>, acesso em: 02/02/2018.

Imagem 4. Conjunto Habitacional Dandara, Avenida Ipiranga, 1225/1235, centro de São Paulo.  
Localização, perfil do edifício e planta de pavimento tipo



Fonte: Apresentação elaborada pela Assessoria Técnica Integra sobre o Ed. Ipiranga. Disponível em: <[http://autoges-tao.unmp.org.br/wp-content/uploads/2014/08/IPIRANGA\\_ULC-INTEGRA-R00.pdf](http://autoges-tao.unmp.org.br/wp-content/uploads/2014/08/IPIRANGA_ULC-INTEGRA-R00.pdf)>, acesso em: 02/02/2018.



Apesar de os resultados alcançados terem sido definitivamente inferiores aos desejados, uma vez que se esperava até mesmo criar um banco de terras para atender a tal finalidade, é importante ressaltar que esse tipo de iniciativa só foi possível em função da revisão do ordenamento jurídico relativo à administração dos bens da União.<sup>47</sup> É inegável que, como afirma Cardoso (2010, p.230), a “aprovação da Lei nº 11.481 de 2007 [foi] um ‘divisor de águas’ (ou melhor, de terras) no tocante à democratização do acesso aos imóveis urbanos e rurais da União”, quando o princípio da função social da propriedade das terras públicas federais foi, enfim, incorporado à legislação patrimonial.

Mas coube à gestão do Patrimônio da União, neste contexto, atribuir à função social da propriedade como conteúdo específico, ao moldar um novo conceito de terra pública, antes não experimentado. Para além da *função* pública, dada pela aceção de *dever* inerente à finalidade pública de atender ao interesse público (Di Pietro, 2006), as terras da União, a partir dessa perspectiva, foram caracterizadas como um recurso estratégico para a execução das políticas públicas voltadas para um modelo de desenvolvimento econômico e social baseado na inclusão socioterritorial, que se distancia e diferencia da concepção legal historicamente inscrita nas constituições federais, apresentadas no Capítulo 2.

O slogan “patrimônio de todo brasileiro” explicita a força desse entendimento, que advém não só do significado de *público* como “povo”, mas também da capacidade de olhar para o “outro”, trazida para dentro da gestão das terras da União, e do reconhecimento do lugar do “outro”, da possibilidade de mudança da relação da SPU com este “outro” e da mudança da própria relação da SPU consigo mesma. Incorporado à perspectiva do governo, o conceito de alteridade (Levi-Strauss, 1993) justificou não só a possibilidade de tirar da invisibilidade milhares de brasileiros, na medida em que sustentou a busca irrenunciável e inadiável por garantir direito a terra e moradia para todos, mas também a possibilidade de reestruturação e fortalecimento do órgão gestor das terras da União.

Nesse sentido, ainda que o debate que aqui apresentamos foque no reconhecimento do direito à moradia em áreas urbanas, considerando o panorama geral até aqui traçado, não se pode deixar de mencionar que a gestão do patrimônio da União passou a reconhecer também a ocupação das várzeas de rios federais por famílias que as utilizam como morada e meio de sobrevivência, através da atividade extrativista, há várias gerações, sem qualquer título de posse.

<sup>47</sup> Pela possibilidade de utilização da CDRU como instrumento de destinação de imóveis da União, mas, antes disso pela possibilidade de aquisição de imóvel do INSS, em ação casada com o Ministério das Cidades, em função da alteração da legislação proposta pela Lei 11.481 de 2007. Entre as medidas de apoio à produção habitacional de interesse social, estão a definição das regras para aquisição de imóveis do Fundo do Regime Geral de Previdência Social do INSS, visando facilitar a utilização de tais imóveis para produção habitacional de interesse social (artigo 14), e a determinação de que a SPU deveria adotar providências para realizar o levantamento de imóveis da União que pudessem ser destinados à implementação de políticas habitacionais direcionadas à população de menor renda, no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), criado pela Lei 11.124 de 2005 (artigo 23).

O Projeto Nossa Várzea foi criado no estado do Pará<sup>48</sup> para implementar ações em favor das comunidades tradicionais, com o objetivo de possibilitar o ordenamento territorial, pelo uso racional e sustentável de recursos naturais voltados à subsistência dessa população, disponíveis na orla marítima e fluvial, ou seja, em territórios indubitavelmente da União.

A efetivação do projeto de regularização fundiária nessas áreas de várzea ocorreu por meio da outorga do Termo de Autorização de Uso Sustentável (TAUS),<sup>49</sup> que tem caráter transitório e precário, e pode ser concedido de forma individual ou coletiva, exclusivamente a famílias de comunidades tradicionais que ocupem e utilizem áreas indubitavelmente da União, estabelecidas por força da Constituição Federal.<sup>50</sup> Vale destacar que são vedadas outorgas do Termo de Autorização de Uso para atividades extensivas de agricultura, pecuária ou outras formas de exploração ou ocupação indireta de áreas da União não caracterizadas como atividades tradicionais agroextrativistas ou agropastoris, de organização familiar ou comunitária, para fins de subsistência e geração de renda, ou seja, atividades consideradas sustentáveis. Apesar de sua característica transitória e precária, enquanto ato administrativo, o TAUS permitiu a visibilidade de inúmeras famílias, ao conferir-lhes um endereço – condição para acessar programas federais e mecanismos de crédito para melhor desenvolvimento de suas atividades –, e também possibilitou-lhes o empoderamento frente às pressões pela disputa da terra que ocupam.

Essas iniciativas responderam, em boa medida, à perspectiva inclusiva trazida para dentro do Estado, quando o princípio da função social passou a ampliar as possibilidades de uso das terras públicas federais, uma vez que ampliou, também, a diversidade de seus interlocutores, beneficiados pelas diversas políticas territoriais que passaram a ser promovidas a partir de então. Aí se incluem não só a população urbana de baixa renda, mas também comunidades tradicionais,<sup>51</sup> a exemplo das comunidades ribeirinhas, quebradeiras de coco, seringueiras,

<sup>48</sup> O projeto foi estendido para outros estados da região Amazônica, como Amapá, Roraima e Tocantins, sendo adaptada a proposta original às atividades produtivas e às características dos biomas abrangidos. Assim, no estado do Maranhão, ganhou o nome de Projeto Campos Naturais da Baixada Maranhense, e no Acre foi criado o Projeto Nossa Floresta.

<sup>49</sup> Instituído e regulamentado pela Portaria SPU nº89, de 15 de abril de 2010.

<sup>50</sup> São áreas de várzeas e mangues, enquanto leito de corpos de águas federais; mar territorial, áreas de praia marítima ou fluvial federais; ilhas situadas em faixa de fronteira; acrescidos de marinha e marginais de rios federais; terrenos de marinha e marginais presumidos.

<sup>51</sup> As comunidades tradicionais são grupos culturalmente diferenciados, que se reconhecem como tal e possuem formas próprias de organização social. Tais comunidades – como os ribeirinhos, seringueiros, catadores de açaí, quebradeiras de coco ou caiçaras em áreas do litoral, por exemplo – utilizam áreas da União e seus recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, econômica, ambiental e religiosa, valendo-se de conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição há várias gerações.



catadores de açaí, pescadoras e vazanteiras, que, assim como as comunidades quilombolas e indígenas, desenvolveram maneiras próprias de viver enraizadas em seus territórios.<sup>52</sup>

De acordo com dados sistematizados pelo IPEA, “em 2013 haviam sido beneficiadas, com Termos de Autorização de Uso, pouco mais de 54 mil famílias ribeirinhas agroextrativistas, distribuídas em 94 municípios amazônicos” (Valadares, 2013, p. 33). Mas não só no território da Amazônia Legal se propagaram tais iniciativas. Em 20 de dezembro de 2017, as famílias de pescadores da Ilha Diana, caracterizadas como comunidade tradicional situada na área continental do município de Santos, mais precisamente na confluência do Rio Diana com o Canal de Bertioga, a cerca de 8 quilômetros do Porto, receberam da SPU o Termo de Autorização de Uso Sustentável coletivo. O reconhecimento da posse exercida por esta comunidade de pescadores em terras da União teve como fim primordial garantir a segurança das famílias, ameaçadas pelos impactos gerados pela implantação e funcionamento do terminal portuário Embraport, para o uso sustentável dos recursos naturais da área e de sua moradia. E, em boa medida, tal ação reflete, ainda que residualmente, a continuidade dessa política de inversão de valores que passou a pautar a gestão do patrimônio da União a partir de 2003.

Entretanto, considerando o Estado como elemento constitutivo do sistema de acumulação capitalista (Santos, 2008), os efeitos do reconhecimento, por parte do governo, do lugar do “outro” mostraram-se, não propositadamente, contraditórios. Ao colocar o outro como sujeito de diversas políticas setoriais, o governo federal partia da justificativa de que todos devem ter acesso a direitos, garantindo a milhares de brasileiros, antes invisíveis às políticas públicas, acesso a recursos elementares que impactaram de imediato a rotina de suas vidas, como água, luz, terra, moradia, endereço e crédito. Mas, dialeticamente, ao serem constituídos como “outros”, tais pessoas e grupos entram no imaginário social como tal, fato que, por sua vez, favorece uma construção social de exclusão e manutenção de mecanismos de dominação (Said, 1990).

Em 2010, documento oficial de balanço das ações da SPU realizadas a partir de 2003 informava que, “em torno de 560 mil famílias **estão em processo** de regularização fundiária” (Brasil, 2010, p.21, grifo nosso). Esse número é consequência da implementação de ações decorrentes da perspectiva inclusiva incorporada pela gestão das terras públicas federais, especificamente em relação às destinações visando à regularização fundiária de interesse social em áreas urbanas e ao reconhecimento do direito à moradia de famílias de baixa renda.

É de conhecimento de quem atua, estuda ou se interessa pelo tema que os processos de regularização fundiária são extremamente complexos e morosos, em função da ausência de informações ou da confusão documental sobre a situação fundiária, que perpassam diversas camadas de análise (socioeconômica, urbanístico-ambiental, jurídico-cartorial, cadastral

<sup>52</sup> Para mais informações sobre a diversidade das comunidades tradicionais, cf. MOTOKI, Carolina. “O levante das Comunidades Tradicionais”. *Repórter Brasil*, 18 jan. 2018. Disponível em: <<http://reporterbrasil.org.br/comunidadestradicionais/o-levante-das-comunidades-tradicionais/>>. Acesso em: 05/02/2018.

etc.) e, portanto, apresentam especificidades e minúcias que impedem a simples replicação de procedimentos, demandando, assim, soluções específicas e tortuosas.

Em função disto, a SPU ao recorrer a expressão “estão em processo de” para tratar dos resultados dos trabalhos desenvolvidos ao longo dos anos de 2003 e 2010, explicita a dimensão dos contratempos que dificultam a conclusão desses processos de regularização fundiária, atributo que, por sua vez, não se restringe às ações dessa natureza em terras de domínio federal.

Não se sabe, ao certo, quantas famílias foram efetivamente tituladas ao final deste primeiro período, no qual foram promovidas as principais mudanças na gestão do patrimônio da União. Mas vale mencionar, entretanto, que a barreira para o reconhecimento do direito à moradia por meio da CUEM, seja individual ou coletiva, enfim se rompeu.<sup>53</sup> Ao final de 2011, considerando as informações disponibilizadas no “Relatório de Gestão SPU – 2011”, 97 imóveis haviam sido destinados a prefeituras para que fossem promovidas titulações em benefício de cerca de 9 mil famílias. Naquele mesmo ano, aproximadamente 3.200 títulos foram concedidos a famílias diretamente pela SPU (Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão/SPU, 2011, p.94). Em 2012, também com base no “Relatório de Gestão” do órgão referente àquele ano, 14 imóveis foram destinados para prefeituras e governos estaduais para atender a cerca de 26 mil famílias moradoras de áreas urbanas sujeitas à regularização fundiária de interesse social, e 21.490 famílias receberam títulos emitidos diretamente pela SPU (Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão /SPU, 2012, p.45). Não foram identificados Relatórios de Gestão da SPU para os anos de 2013 e 2014. Já em 2015, o “Relatório de Gestão” informa que 9 áreas foram destinadas à ação de regularização fundiária para titulação futura de cerca de 9.400 famílias, dentro de ações de urbanização do PAC, e que 96 famílias foram tituladas com CUEM e CDRU gratuitas diretamente pela SPU (Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão /SPU, 2015, p.27).

A dificuldade de obter informações mais precisas sobre os resultados alcançados pela execução da política de regularização fundiária, até mesmo em relação ao universo de assentamentos precários em áreas da União, em boa medida, está diretamente relacionada aos entraves enfrentados para a execução da própria política, que serão debatidos com mais profundidade no Capítulo 6. O conhecimento de tais informações depende muito de uma boa interface com as prefeituras, que, em princípio, teriam mais conhecimento da real situação fundiária dos municípios, mas que, na maioria das vezes, sofrem com a falta de estrutura e insuficiente capacitação técnica para realizar levantamentos físicos e cadastramentos socioeconômicos destas áreas urbanas.

É bom ressaltar, portanto, que a falta de informações precisas sobre seu objeto de trabalho não é uma premissa exclusiva da SPU, mas diz respeito à realidade dos demais órgãos gestores de políticas de regularização fundiária, inclusive aqueles que atuam na linha de frente

<sup>53</sup> A primeira CUEM individual foi concedida a uma família de Parnaíba (Piauí) e a primeira CUEM coletiva foi concedida às famílias do Sítio Conceiçãozinha, no município de Guarujá (São Paulo).

nos municípios, como o Ministério das Cidades, responsável pela Programa de Regularização Fundiária do governo federal. E, embora saibamos das dificuldades para obter dados precisos sobre o universo dos assentamentos informais e irregulares no país, e dos esforços para definir uma metodologia adequada para conhecer essa realidade, não se pode ignorar que a invisibilidade das informalidades nas áreas urbanas, bem como a ambiguidade das informações sobre as ocupações informais são mecanismos eficientes do maquinário da exclusão (Maricato, 2001). A ruptura de tal lógica também é um grande desafio para as gestões públicas que se pretendem mais democráticas e participativas.

Entre as contradições deste processo, foi curioso perceber que, apesar de todo o esforço genuíno dispendido pelos gestores durante este período, objetivando a inserção do patrimônio público como recurso estratégico para a implementação de políticas voltadas para um novo modelo de desenvolvimento econômico e social” (Brasil, 2006, p.5), visando a inclusão social, a redução das desigualdades regionais e o fomento ao desenvolvimento sustentável, outros mecanismos de gestão bastante eficientes, contraditoriamente, se perpetuaram na SPU e seus efeitos passaram despercebidos, se não, minimizados, por aqueles que pretendiam romper com as “práticas baseadas na lógica especulativa da propriedade privada” (Brasil, 2006 p 9), que também incide sobre as terras públicas federais. Um exemplo é a inscrição de ocupação, que, tida como mero instrumento de apoio,<sup>54</sup> mostrou-se um eficiente mecanismo, com viés privatista, de apropriação indevida de terras públicas federais em benefício exclusivo de particulares.

### 3.4 INSCRIÇÃO DE OCUPAÇÃO: RECONHECIMENTO DE POSSE OU LEGITIMAÇÃO DO CAOS

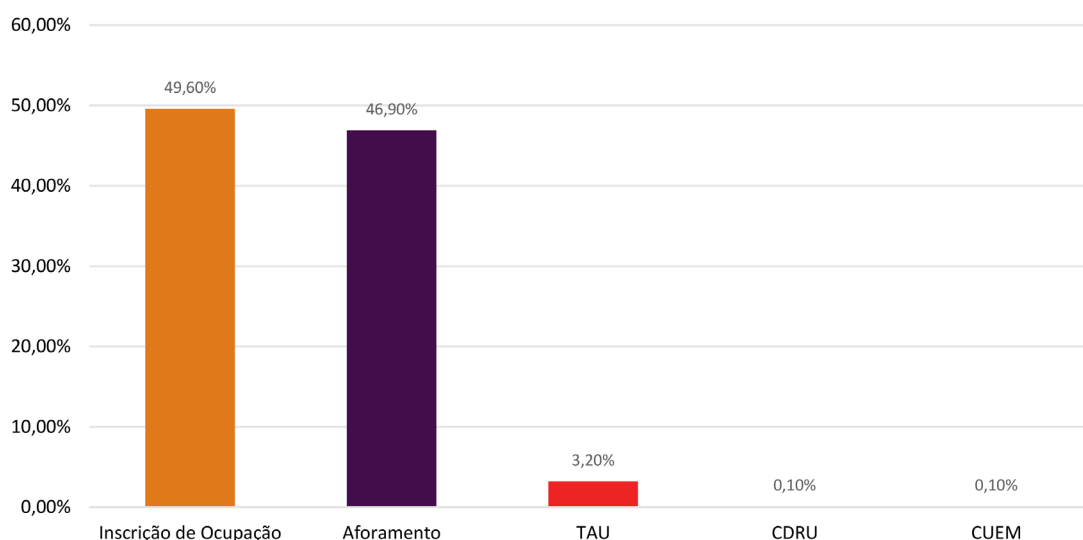
A partir do processamento das informações e da análise do banco de dados extraído do Sistema Integrado de Administração Patrimonial (Siapa),<sup>55</sup> a primeira importante constatação foi a identificação de apenas cinco instrumentos de destinação – aforamento, inscrição de ocupação, Concessão do Direito Real de Uso, Concessão de Uso Especial para fins de Moradia e o Termo

<sup>54</sup> O “Memorando Interno nº 90”, de 2010, afirma que, além dos instrumentos de destinação, a gestão dispunha também “de outros importantes instrumentos de apoio, tais como a Autorização de Uso, Inscrição de Ocupação, a Permissão de Uso, a Autorização de Obra, a Guarda Provisória e as portarias de Declaração do Interesse do Serviço Público” (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/SPU, 2010, p.21).

<sup>55</sup> A opção pela análise estrita do Siapa se deu justamente por este sistema ser utilizado pela SPU para realizar a gestão e o controle de arrecadação de bens dominiais utilizados por terceiros. Por consequência, foram excluídos desse processo os dados contidos no Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União (SPIUnet), uma vez que este abarca, de forma exclusiva, os cadastros dos bens de uso especial utilizados pela administração federal.

de Autorização de Uso Sustentável –, a despeito do sortido cardápio de instrumentos para a realização de destinações de imóveis da União estabelecidos a partir de 2007.<sup>56</sup> O Siapa é o sistema gerencial da SPU que reúne os bens dominiais disponibilizados para o uso privativo de terceiros, sendo composto por 566.406 imóveis, aqui definidos como a fração mais palpável e conhecida do universo indeterminado e abstrato de bens da União, aspecto já debatido no primeiro capítulo. Chama atenção na análise dos dados desse sistema o predomínio expressivo das modalidades aforamento (46,9%) e inscrição de ocupação (49,6%), instrumentos tradicionalmente utilizados pelo órgão gestor do patrimônio da União, enquanto os demais, como CDRU (0,1%), CUEM (0,1%) e TAUS (3,2%), representam uma fração numericamente irrelevante, de apenas 3,5% do total dos cadastros do Siapa, conforme ilustrado pelo Gráfico 4.

**Gráfico 4. Imóveis da União distribuídos conforme regime de utilização**



Fonte: Base de dados extraídas do Siapa, disponibilizada pela SPU em maio de 2015.

<sup>56</sup> Uma das questões que tal fato suscita é que diversos imóveis, destinados às mais diferentes demandas, permanecem em situação de irregularidade cadastral. São os casos, por exemplo, das cessões de uso onerosas ou em condições para a implantação em mar territorial de plataformas de exploração petrolíferas e outras formas de exploração de espelhos d'água concedidas pela SPU, a exemplo do Terminal portuário de uso privativo da empresa Thyssenkrupp CSA Siderúrgica do Atlântico Ltda, com área de 98.953 m<sup>2</sup> em espaço físico de águas públicas, na Baía de Sepetiba, Santa Cruz – RJ; e do Gasoduto Caraguatatuba, em Santos – SP, Projeto Mexilhão, plataforma e gasodutos, unidade de tratamento de gás (Brasil, 2010). Nestas situações, em que pese a exploração econômica de bens públicos da União e, inclusive, o pagamento pela contraprestação pelo uso de tais bens, o acompanhamento contratual é realizado apenas via processo administrativo e não de forma eletrônica.

A despeito dos diversos e interessantes debates que podem ser travados a partir da análise destes números, diante da constatação de que quase a metade do universo dos cerca de 566 mil imóveis cadastrados no Siapa<sup>57</sup> foi destinada para o uso privativo, a partir do reconhecimento de uma situação fática em que um particular, ao menos em tese, exerceu o efetivo aproveitamento de terras públicas da União, aqui, o foco da discussão, neste trabalho, concentra-se em torno da inscrição de ocupação, de suas características e dos efeitos de sua utilização para o patrimônio público federal.

A inscrição de ocupação é um instrumento administrativo, precário e resolúvel, específico das normas que regem a gestão do patrimônio da União, sendo o efetivo aproveitamento do terreno pelo ocupante o fundamento para a sua efetivação. A realização da inscrição do ocupante no cadastro Siapa, por ofício ou a pedido,<sup>58</sup> gera automaticamente obrigações do ocupante para com a União, pelo pagamento anual de taxa de ocupação como contraprestação pelo uso do imóvel público pelo particular.

Este instrumento administrativo foi regulado pela primeira vez nos anos de 1920 (pelo Decreto Federal nº 14.595/1920), no contexto da República Velha, em decorrência das dinâmicas de uso e ocupação das terras da União na cidade do Rio de Janeiro, supostamente, como um procedimento *ad hoc*, que, em tese, visava um maior controle sobre a utilização das terras públicas da administração federal e a arrecadação de receitas e, ainda, buscava remediar os apossamentos abusivos e indiscriminados de imóveis da União que vinham ocorrendo naquele momento.

Quando, em 1850, foi definida a compra e venda como única forma de acesso à terra, tornou-se imperiosa a necessidade de estabelecer outros instrumentos formais, considerando o princípio da inalienabilidade que recai sobre os terrenos de marinha, para viabilizar e dar conformidade e legalidade ao uso destes imóveis da União por particulares. Por isso, entende-se que tanto o aforamento quanto a ocupação foram instituídos enquanto formas jurídicas modernas, na virada do século XIX para o XX, mas se apresentam como extensões históricas de formas usuais de acesso à terra, iniciadas ainda no período colonial.

Enquanto o fundamento que caracteriza o aforamento se aproxima das concessões de sesmarias,<sup>59</sup> uma vez que, gradativamente, de acordo com Lima (1988 apud Holston, 2013, p.164), as terras da Coroa passaram a ser

<sup>57</sup> Os dados do Siapa foram extraídos em maio de 2015.

<sup>58</sup> A inscrição de ocupação pode ser realizada por ofício, como iniciativa da SPU ao identificar posses irregulares em terras da União, ou a pedido do próprio posseiro, que utiliza terras da União sem consentimento prévio do governo. Nestas circunstâncias, muitas vezes os particulares, sem o conhecimento de que as terras que ocupam são da União, ao tentarem registrar em cartório o imóvel recém-adquirido, são compelidos a solicitar junto à SPU sua inscrição como ocupante.

<sup>59</sup> Conforme observado por Varela (2005, p.100-101), a imposição da cobrança de foro sobre as terras das sesmarias foi instituída pela Carta Régia de 27 de dezembro de 1695. Entretanto, foi abolida pela Lei de 15 de novembro de 1831 – primeira lei orçamentária com jurisdição nacional. Vale observar, todavia, que já havia uma distinção sobre

consideradas menos restrições administrativas da propriedade da terra por indivíduos particulares ou entidades públicas e mais como alienações de propriedades subtraídas do domínio real, sobre as quais as concessões tinham direitos comuns de propriedade, simbolizados pela obrigação de pagar impostos sobre a terra.

A ocupação nada mais é que o reconhecimento, pela administração, de uma situação de fato, compreendida como a manutenção precária e tolerada, pela União, da posse de área pública, aproximando-se, dessa maneira, das posses dos tempos coloniais: “As posses eram ilegais porque violavam o estipulado de que a terra só podia ser adquirida através de uma concessão real. Contudo, costumavam ser **reconhecidas como legítimas se fossem ativamente cultivadas por longo tempo com uma produção contínua e evidente**” (Holston, 2013, p.167, grifo nosso).

Isso por que a legitimidade atribuída ao ocupante, de acordo com Pedro Franco Barbosa (1973, p.124 apud Cazetta, 2002, p.139), se dá pelo reconhecimento de que “a ocupação é uma situação de fato [desde que] a presença física da benfeitoria no terreno possa caracterizá-la”. Ou seja, o fundamento da cultura efetiva, da morada habitual e da posse aliada ao trabalho, que apareceu no período como contraponto às sesmarias, enquanto brecha das disputas entre grandes senhores e homens livres e oportunidade de garantir pequena parcela de terra para sustento familiar (Varela, 2005, p.106), foi incorporado à legislação patrimonial e permaneceu como requisito para a efetivação do ato administrativo de reconhecimento do direito de uso das terras públicas e, assim, manteve-se na legislação que rege as terras da União como fundamento do reconhecimento da posse.

As formas de verificação de efetivo aproveitamento dos imóveis da União ocupados foram estabelecidas por norma jurídica<sup>60</sup> e passam pela proporcionalidade entre a área construída, o tempo de ocupação, as benfeitorias nela existentes e a finalidade de uso.

A respeito de suas características formais, enquanto ato administrativo, precário e resolúvel, observa-se que, por se tratar de um reconhecimento pela administração de uma situação de fato, o ato administrativo de inscrever o ocupante no cadastro da SPU não prescinde de processo licitatório, já que determinada *pessoa* está *a priori* atrelada à determinada *coisa*. Também

os foros “estatal” e os foros cobrados pelos titulares de sesmarias dos foreiros estabelecidos em suas terras. Por esta mesma lei de 1831, definiu-se, pela primeira vez, a possibilidade de bens da União serem arrendados ou aforados para particulares, caso não fossem necessários ao serviço público, e já naquele momento foi constatada a distinção formal entre o tratamento de terrenos de marinha e os próprios nacionais. Ainda assim, somente em 1868, uma norma específica passaria a regulamentar a delimitação de tais áreas e a forma de concessão desses terrenos de marinha.

<sup>60</sup> As regras para realizar a inscrição de ocupação pela SPU estão dispostas, atualmente, na Portaria nº 256 de 2014. Antes disso, eram válidas as portarias de 1992 e 2001, que, entre outros aspectos, estabeleciam regras sobre como caracterizar o efetivo aproveitamento das terras públicas federais.

não é necessário estabelecer relação contratual, já que não cabem ao ocupante quaisquer direitos sobre o terreno que utiliza (de acordo com o artigo 131 do Decreto-Lei nº 9.760/1946). Dessa maneira, justamente por não configurar uma relação contratual de garantias de direitos reais, não há em absoluto a necessidade de proceder ao ato autorizativo pela autoridade competente, tampouco à sua publicização. Por todos estes aspectos, a inscrição de ocupação é caracterizada como instrumento precário. Esta característica é reforçada pelo princípio da resolubilidade, já que, a qualquer tempo, em tese, pode a União reaver a posse do terreno inscrito, sem nem mesmo estar obrigada, em determinados casos, a proceder à indenização de benfeitorias.<sup>61</sup>

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

O trâmite da inscrição de ocupação encontra-se completamente incorporado à máquina administrativa,<sup>62</sup> todavia, nem sempre ocorre o cumprimento efetivo dos dispositivos normativos que o regulam. É importante destacar que, apesar de as normas em torno da inscrição de ocupação serem restritivas, no sentido de prevenir a especulação imobiliária de terras públicas da União por particulares, bem como em relação à formação de latifúndios a partir de terras públicas, a *práxis* das superintendências acaba sendo a do “pediu, levou”, sem que sejam, muitas vezes, observadas as condições reais e a vocação da área solicitada a partir de análises e vistoria técnica.

Foi possível perceber que a administração pública encontrou neste procedimento ágil<sup>63</sup> a solução para inúmeros impasses que recaem sobre a lógica reincidente da utilização ilegal de terras públicas por particulares. Diante do risco de a SPU incorrer em improbidade administrativa, pressionada pelos órgãos de controle e pela pretensa “obrigação de fazer” estabelecida na lei

<sup>61</sup> O artigo 132 do Decreto-Lei nº 9.760/1946 garante à União a possibilidade de, em qualquer tempo que necessitar do terreno, imitar-se na posse do mesmo, promovendo sumariamente a sua desocupação. É advertido, ainda, que as benfeitorias existentes no terreno somente seriam indenizadas pela importância arbitrada pelo Serviço do Patrimônio da União (nome do órgão naquele momento) se por este fosse julgada de *boa fé* a ocupação.

<sup>62</sup> Conforme foi observado por ex-gestores do patrimônio da União e atuais servidores em entrevista à pesquisadora. Isso também pôde ser observado a partir da aplicação de questionário, como uma das etapas da pesquisa, a respeito da inscrição de ocupação às superintendências da União.

<sup>63</sup> É ágil porque não demanda análise jurídica, como os demais instrumentos de destinação em que se formaliza contrato entre as partes, tampouco são necessárias análises de outros setores da SPU, em função de a competência da atribuição da inscrição do ocupante ser da própria superintendência.

(ou seja, de inscrever quem está em áreas de domínio da União),<sup>64</sup> é que tal instrumento foi incorporado à cultura institucional do órgão. Em alguns estados da federação, como pode ser observado na Tabela 1, o percentual de inscrição de ocupação, entre os regimes de utilização identificados no Siapa, ultrapassa os 70% dos imóveis cadastrados, a exemplo dos estados do Paraná (88%), Piauí (85,44%), Rio Grande do Norte (82,35%), Alagoas (78,75%), Santa Catarina (77,52%) e Paraíba (73,54%), chegando a 99% no Distrito Federal.<sup>65</sup>

**Imagem 5. Tabela Imóveis da União distribuídos conforme regime de utilização e unidade da federação (quantidade de imóveis e %)**

|       | AFORAMENTO      | OCUPAÇÃO        | TAU           | CDRU         | CUEM        | TOTAL  |
|-------|-----------------|-----------------|---------------|--------------|-------------|--------|
| AC    | 0 (0%)          | 118 (4,34%)     | 2587 (95,25%) | 11 (0,41%)   | 0 (0%)      | 2716   |
| AL    | 3369 (21,21%)   | 12506 (78,75%)  | 0 (0%)        | 1 (0,01%)    | 5 (0,03%)   | 15881  |
| AM    | 8 (0,22%)       | 146 (3,97%)     | 3526 (95,79%) | 1 (0,03%)    | 0 (0%)      | 3681   |
| AP    | 35 (5,63%)      | 16 (2,57%)      | 568 (91,32%)  | 3 (0,48%)    | 0 (0%)      | 622    |
| BA    | 12387 (41,41%)  | 17389 (58,13%)  | 0 (0%)        | 137 (0,10%)  | 0 (0%)      | 29913  |
| CE    | 7107 (48,87%)   | 7414 (50,98%)   | 0 (0%)        | 0 (0%)       | 21 (0,14%)  | 14542  |
| DF    | 0 (0%)          | 1039 (99,90%)   | 0 (0%)        | 1 (0,10%)    | 0 (0%)      | 1040   |
| ES    | 25524 (52,26%)  | 23321 (47,74%)  | 0 (0%)        | 0 (0%)       | 0 (0%)      | 48845  |
| GO    | 73 (10,43%)     | 626 (89,43%)    | 0 (0%)        | 1 (0,14%)    | 0 (0%)      | 700    |
| MA    | 19501 (67,59%)  | 7470 (25,89%)   | 1498 (5,19%)  | 33 (0,11%)   | 349 (1,21%) | 28851  |
| MG    | 24 (5,88%)      | 268 (65,69%)    | 1 (0,25%)     | 113 (27,70%) | 2 (0,49%)   | 408    |
| MS    | 0 (0%)          | 385 (88,10%)    | 52 (11,90%)   | 0 (0%)       | 0 (0%)      | 437    |
| MT    | 32 (0,85%)      | 3427 (91,48%)   | 25 (0,67%)    | 262 (6,99%)  | 0 (0%)      | 3746   |
| PA    | 1236 (5,94%)    | 9448 (45,37%)   | 9778 (46,96%) | 3 (0,01%)    | 359 (1,72%) | 20824  |
| PB    | 3045 (26,37%)   | 8492 (73,54%)   | 0 (0%)        | 11 (0,10%)   | 0 (0%)      | 11548  |
| PE    | 46868 (53,03%)  | 41501 (46,96%)  | 0 (0%)        | 4 (0,00%)    | 0 (0%)      | 88373  |
| PI    | 760 (11,28%)    | 5757 (85,44%)   | 0 (0%)        | 181 (2,69%)  | 40 (0,59%)  | 6738   |
| PR    | 1297 (12,00%)   | 9508 (88,00%)   | 0 (0%)        | 0 (0%)       | 0 (0%)      | 10805  |
| RJ    | 67132 (68,01%)  | 31571 (31,99%)  | 0 (0%)        | 0 (0%)       | 0 (0%)      | 98703  |
| RN    | 1498 (17,56%)   | 7027 (82,35%)   | 0 (0%)        | 8 (0,09%)    | 0 (0%)      | 8533   |
| RO    | 54 (15,70%)     | 261 (75,87%)    | 0 (0%)        | 29 (8,43%)   | 0 (0%)      | 344    |
| RR    | 0 (0%)          | 26 (19,40%)     | 108 (80,60%)  | 0 (0%)       | 0 (0%)      | 134    |
| RS    | 3269 (28,39%)   | 8235 (71,52%)   | 0 (0%)        | 0 (0%)       | 11 (0,10%)  | 11515  |
| SC    | 8921 (22,27%)   | 31098 (77,63%)  | 39 (0,10%)    | 0 (0%)       | 0 (0%)      | 40058  |
| SE    | 19990 (70,93%)  | 8190 (29,06%)   | 0 (0%)        | 0 (0%)       | 1 (0%)      | 28181  |
| SP    | 42844 (48,38%)  | 45711 (51,62%)  | 2 (0%)        | 0 (0%)       | 0 (0%)      | 88557  |
| TO    | 519 (73%)       | 141 (19,83%)    | 41 (5,77%)    | 10 (1,41%)   | 0 (0%)      | 711    |
| TOTAL | 265493 (46,87%) | 281091 (49,63%) | 18225 (3,22%) | 809 (0,14%)  | 788 (0,14%) | 566406 |

Fonte: Base de dados extraídas do Siapa, disponibilizada pela SPU em maio de 2015.

<sup>64</sup> O artigo 1 da Lei Federal n.º 1.561, de 1977, veda a utilização gratuita de terras da União por particulares.

<sup>65</sup> Dados extraídos do Siapa em maio de 2015.



Outro aspecto que serve de incentivo à formalização do ato administrativo está relacionado ao seu potencial arrecadador de receitas para a União, advindo do simples ato de inscrever um ocupante no cadastro Siapa. A cada ocupante inscrito, além da garantia de arrecadação de receitas futuras, a partir da automática cobrança anual da taxa de ocupação, incidia a cobrança retroativa de cinco anos das taxas devidas e não pagas,<sup>66</sup> bem como a cobrança de laudêmios sobre as transações imobiliárias – a venda do direito de uso do imóvel da União – entre particulares.

É importante salientar, ainda, que, com o passar do tempo, a ocupação foi incorporada à cultura institucional não só da SPU, mas também dos diversos órgãos envolvidos no tratamento da terra, como os cartórios de registro de imóveis, as administrações públicas de cidades litorâneas, os órgãos de licenciamento ambiental,<sup>67</sup> entre outros. Assim, o instrumento administrativo – precário, resolúvel – ganhou, na prática, mais força que um direito real, quando apresentado como um “mero” complemento de um título cartorial em nome de um particular.

A ocupação ganhou, assim, *status* de domínio, em situações em que imóveis da União, utilizados por particulares, são livremente transacionados no mercado. A exemplo dos apartamentos da Avenida Bartolomeu Gusmão, no município de Santos (SP), ou de inúmeros outros situados nas orlas das cidades litorâneas. Da mesma maneira, nesses casos, é possível afirmar que o ocupante alcança quase o *status* de proprietário, na medida em que pode transferir para terceiros a “posse” do imóvel que detém. Além disso, dificilmente a União irá reaver imóvel sob o regime de ocupação, senão para atender a um interesse público iminente, ou seja, em casos muito específicos.

Considerando os aspectos acima levantados, aquilo que se mostrava como um simples ato administrativo, muito utilizado pela administração pública sob o argumento de que é um procedimento ágil, que dá resposta à obrigatoriedade da União de reconhecer o ocupante, e de que tal decisão pode ser revertida a qualquer tempo, caso seja de interesse da União – como se fosse algo simples e objetivo<sup>68</sup> –, trata-se, na realidade, de um passo determinante na garantia de direitos ao ocupante, para além do direito possessório do terreno que ocupa. Isso porque, nestas circunstâncias, o reconhecimento da posse se dá como fundamento legal para o direito de preferência ao aforamento do terreno que ocupa,<sup>69</sup> eximindo a União da obrigatoriedade do

<sup>66</sup> A partir da Lei Federal n.º 13.139, de 2015, a cobrança retroativa foi extinta.

<sup>67</sup> Órgãos licenciadores aceitam a ocupação como comprovação de domínio de imóvel para proceder ao licenciamento ambiental de projetos apresentados por particulares em áreas da União.

<sup>68</sup> Inúmeras são as situações em que particulares entram na Justiça para requerer indenizações sobre benfeitorias realizadas nas áreas ocupadas, processo que se estende na esfera administrativa, sujeito até mesmo à judicialização.

<sup>69</sup> Cf. Art. 20 do Decreto-Lei 3.438/1941: “aos atuais posseiros e ocupantes é permitido regularização requerendo o aforamento que ocupa” (Brasil, 1941). E o artigo 105 do Decreto-Lei 9.760/1946, que, pela primeira vez, trata das hipóteses em que o particular passa a exercer direito de preferência, entre elas: “4º – os ocupantes inscritos até o ano de 1940, e que estejam quites com o pagamento das devidas taxas, quanto aos terrenos de marinha e seus acrescidos”

ato licitatório, requisito legal das concessões de aforamento.<sup>70</sup> Assim, particulares têm se valido dos benefícios deste “primeiro acesso formal” às terras da União, sem que sejam submetidos a concorrência pública.

Ainda, incide sobre tais circunstâncias o fato de a taxa de ocupação anual ser calculada sobre valores extremamente subestimados. Em 2015, por meio da Lei Federal nº 13.139/2015 (Artigo 2º, §1º, I), foram estabelecidas regras mais objetivas sobre a forma de atualização dos valores do domínio pleno dos imóveis, a partir dos quais são calculadas as taxas cobradas. Para a emissão da cobrança anual referente ao ano de 2016, com base na planta genérica de valores elaborada pelos municípios, algumas superintendências atualizaram seus cadastros e o impacto verificado, em determinados casos, foi de 150% a 500% de acréscimo (G1, 2016; A Tribuna, 2016). Tal fato, que ilustra o grau da subvaloração deste patrimônio público, gerou muita confusão e rendeu uma Medida Provisória (a MP nº 732 de 2016, convertida em Lei nº 13.347, de 2016) que estabeleceu limite de 10,54% de reajuste anual.

Todos estes aspectos exprimem a displicência com que é tratada a gestão das terras da União e revelam a diferença de tratamento, ou a arbitrariedade, quando estão em jogo interesses particulares e públicos sobre um bem público federal. Contraditoriamente, prevalece a ideia de “nenhum direito a menos ao particular”, mesmo que esse pretenso direito incida sobre bem público e, portanto, viole o interesse público e da coletividade. A nosso ver, essa forma displicente de tratamento dado ao longo da história às terras da União está intrinsecamente relacionada ao domínio originário das terras no Brasil – domínio público, inicialmente da Coroa e, depois, da República ou da nação –, combinado ao processo de constituição da propriedade moderna, descrito por Varela (2005), com seu conteúdo abstrato, unitário, absoluto e, mais que tudo, excludente. No movimento dialético da constituição e absolutização do direito de propriedade moderna no Brasil, seria imprescindível para seu êxito negar, superar e aniquilar o modelo de terras anterior, que tinha o “público” como conteúdo intrínseco, ainda que este “público” se apresentasse em diferentes acepções (Di Pietro, 2006).

Outro aspecto relevante a respeito do uso da inscrição de ocupação pela administração federal diz respeito ao contínuo reconhecimento das ocupações, a partir das sucessivas revisões legais dos *cut off dates* [das datas de corte], como uma forma válida de outorga de terras públicas. Recuperando a ordem cronológica do tratamento legal dado à ocupação, como já mencionado,

(Brasil, 1946). Tal conceito foi incorporado às novas legislações que revisaram os *cut off dates* e os reconhecimentos de posse ilegais realizados no período imediatamente anterior à publicação da lei.

<sup>70</sup> Após 2015, a Lei 13.139 estabeleceu que, em determinadas situações (municípios com mais de 100 mil habitantes), o ocupante passa a ter a preferência de requerer a aquisição do domínio pleno do terreno ocupado. Vale salientar, contudo, que, inversamente à lógica que prevalece sobre o ato administrativo da ocupação – da “obrigação de fazer” –, cabe à União a discricionariedade, independente do direito de preferência de decidir sobre a concessão, ou não, do aforamento, com base na análise da oportunidade e conveniência.

este instrumento ganhou previsão legal nos anos de 1920. Entretanto, o Decreto nº 710, de 1938, passou a proibir sua utilização após 1940. O Decreto-Lei nº 9.670 de 1946, todavia, validou as inscrições de ocupação realizadas entre 1940 e 1946, desde que fossem avaliadas como de “boa fé” e, visando à regularização dessas situações, passou a atribuir o direito de preferência ao ocupante para aquisição do domínio útil do terreno que ocupasse. Em 1977, a utilização deste instrumento foi ratificada, sendo vedada qualquer ocupação de terrenos da União, senão mediante pagamento de taxas e “efetivo aproveitamento”. Em 1998, com a Lei Federal nº 9.636, foi autorizado o reconhecimento das ocupações realizadas até fevereiro de 1997, sendo vedado o reconhecimento de novas ocupação. Em 2007, com a Lei nº 11.481, foram reconhecidas as ocupações realizadas entre 1997 e 2006, sendo proibido o reconhecimento pela União de ocupações realizadas a partir de abril de 2006. Novamente, verificou-se o mesmo fluxo, com o advento da Lei nº 13.139 de 2015, que passou a reconhecer as ocupações realizadas entre 2006 e junho de 2014. Assim, a cada nova edição de lei que trata deste instrumento, são reconhecidas as ocupações ilegais realizadas no período em que estavam vedadas por lei anterior.

Considerando essa dinâmica, o que se viu é que a utilização desse instrumento, em quase cem anos de vigência, consolidou-se como uma prática discricionária afeta a um constante estado de indefinição sobre a segurança da posse de terrenos da União ocupados por particulares, sem prévia autorização da União, na expectativa de que no futuro próximo tal situação viesse a ser reconhecida.

O imóvel utilizado irregularmente vira objeto de negociação política quando a aplicação da ocupação vem motivada mais pela velha e conhecida prática da troca de favores e menos pelo reconhecimento de direitos. Isso ocorre na medida em que as superintendências – braço executor das ações de gestão do patrimônio da União – estão sujeitas, umas mais do que outras, ao jogo de pressões dos interesses locais – das velhas e novas oligarquias –, que historicamente foram determinantes para impedir o avanço de uma gestão patrimonial eficiente, sob o ambicionado propósito das oligarquias de se consolidar e lucrar com o caos fundiário (Holston, 2013, p.186).<sup>71</sup>

<sup>71</sup> Caso recente a respeito da indicação política para a Superintendência do Patrimônio da União no Distrito Federal, divulgado pela grande mídia, ilustra como relações políticas da mais baixa estima vislumbram o acesso à gestão – ou a perpetuação da não gestão – sobre as terras públicas. O trecho a seguir sobre este caso foi extraído de matéria do jornal *Correio Braziliense* intitulada “Senador Hélio José afirma em áudio que nomeia ‘a melancia que quiser’”: “[...] ‘Isso aqui é nosso. Isso aqui eu ponho quem eu quiser, a melancia que eu quiser aqui, eu vou colocar’, avisa o senador. Na gravação, realizada nas dependências da SPU, o senador tenta mostrar o seu poder em relação à nomeação de cargos no órgão. ‘Ele (o assessor em questão) tem lado. O lado dele é o senador Hélio José, que é o responsável pela SPU a partir de hoje. A partir de hoje, a SPU é responsabilidade minha, do senador Hélio José, gabinete 19 da Teotônio Vilela’, declara o parlamentar, sem saber que estava sendo gravado” (*Correio Brasiliense*, 2016). O Portal G1 também noticiou o caso em matéria intitulada “Em gravação, senador Hélio José diz que pode ‘indicar melancia’ para cargo” (G1 DF, 2016).

Vale acrescentar ainda que a inscrição de ocupação que era regulamentada pelas Portarias da SPU nº 583 de 1992 e nº 07 de 2001, em 2014, passou a ser orientada por novas regras, a partir da Portaria SPU nº 259. A publicação desta norma ocorreu após deflagradas diversas operações da política federal – Operação Porto Seguro (SP), Operação Perímetro (DF) e Operação Vista Mar (BA) – sobre irregularidades na destinação de terrenos da União à particulares, e acenava na direção de garantir maior controle ao órgão central e transparência dos atos promovidos pelas superintendências. Destaca-se, por exemplo, o §3º, do art. 15, pelo qual fica estabelecido que “A SPU fará publicar mensalmente no Diário Oficial da União extrato das outorgas e transferências de inscrição averbadas, bem como a relação completa em seu sítio eletrônico”. Constatou-se, todavia, que na prática as alterações propostas por este novo normativo foram pouco implementadas e, os procedimentos usuais continuam sendo aplicados pelas superintendências.

### 3.5 CONSIDERAÇÕES PARA O FECHAMENTO DA PRIMEIRA PARTE

Até aqui o desafio desta tese foi apresentar um amplo panorama sobre o que são as terras da União, sua origem e principais características, e mostrar como, ao longo da história, o uso e a apropriação das terras públicas federais assumiram uma lógica de viés preponderantemente privatista, e os poderes do Estado contribuíram para a sua perpetuação, sob uma dupla abordagem pautada pela condescendência parcial e indiscriminada e uma displicência instrumentalizada no tratamento dado à gestão do patrimônio da União. A partir daqui pretendemos mostrar, ao nos debruçarmos sobre o território, que as disputas em torno do espaço urbano e da gestão das terras da União se desenvolveram “sob o signo da contradição”, tomando emprestados os termos de Singer (2013), e que elementos de “conservação e mudança, reprodução e superação, decepção e esperança num mesmo movimento” (Singer, 2012, p.9) marcaram fortemente a prática e a rotina da gestão do patrimônio da União e impuseram limites importantes para o alcance e dimensão das rupturas desejadas, fundamentadas pelo conteúdo inclusivo que é próprio da propriedade pública.



## 4. O PORTO DE SANTOS

*Embora a indústria do transporte seja, potencialmente, uma fonte de mais-valia, há boas razões para que o capital não se engaje em sua produção, exceto sob certas circunstâncias favoráveis. Desse modo, o Estado é, muitas vezes, bastante ativo nessa esfera de produção (Marx, 1973, p.531-3 apud Harvey, 2005, p.47).*

## 4.1 A GÊNESE DO PORTO MODERNO

Por muito tempo, a Vila de Santos, que se originou em 1532, existia em função da presença de “[...] mananciais de água potável e maior facilidade de comunicação com o planalto e a Ilha [de São Vicente]” (Gitahy, 1992, p.23). Maria Lucia Gitahy menciona que, de acordo com Araújo Filho, mesmo depois de adquirir o status de cidade, em 1839, a localidade ainda era “o tipo apurado de uma povoação colonial sem fortuna e as praias lodosas [...] frequentadas por bando de urubus, que davam a nota característica local” (Araújo Filho, 1977, p.50 apud Gitahy, 1992, p.23).

Desde suas origens, portanto, Santos já existia em função da atividade portuária, mas não de um porto. A partir de 1850, no contexto de expansão da economia cafeeira para o interior de São Paulo, foram redefinidas as relações entre terra, trabalho e capital, com a estruturação da propriedade fundiária moderna, dos processos de abolição da escravidão e incentivo à imigração estrangeira e, ainda, da criação de mecanismos de acesso a crédito, através, por exemplo, da criação do Banco do Brasil e de mecanismos de garantia definidos pela Lei Hipotecária (Furtado, 1959; Holanda, 1996; Varela, 2005; Martins, 2010; Holston, 2013).

Nesse contexto, a construção do Porto de Santos como um porto moderno advém, assim, da necessidade de estabelecer uma melhor articulação entre a crescente produção de café e o mercado externo, com o propósito de reinserir o Brasil, um país já independente e de mão de obra livre, na economia capitalista internacional.

O café então deixou o lombo do burro e a Calçada do Lorena<sup>1</sup> para ser transportado, a partir de 1867, pela “Inglesa” – estrada de ferro Santos-Jundiaí, controlada pela São Paulo Railway Co., que detinha o monopólio do transporte do café cultivado no interior paulista para o litoral.<sup>2</sup> A partir desse momento, o café brasileiro ganhou nova escala no mercado externo, mas o ritmo acelerado que a ferrovia impunha ao escoamento da produção cafeeira não era correspondido pela então rudimentar e lenta atividade portuária dos antigos trapiches.

A respeito das condições de exportação do café nesse momento, Maria Lucia Gitahy descreve:

Com o aumento de sua movimentação a partir de 1867, produziram-se sérios problemas devido às condições precárias em que se encontrava o porto. As embarcações de alto-mar ficavam a mais de cem metros dos velhos trapiches, ligadas a eles por simples pontes de madeira onde transitavam escravos e outros trabalhadores do porto, transportando nas costas todas as mercadorias, inclusive as milhares de sacas de café que por ali eram exportadas (Gitahy, 1992, p.24).

<sup>1</sup> A Calçada do Lorena, construída no final do século XVIII, era principal ligação pavimentada (pedras) entre São Paulo e o litoral paulista.

<sup>2</sup> Nesse momento, a produção cafeeira do Vale do Paraíba ainda era escoada pelo Porto do Rio de Janeiro. O monopólio exercido pela São Paulo Railway Company foi quebrado somente em 1937, com o início da atividade da ferrovia Sorocabana.

A autora encontra também em Araújo Filho descrições sobre o contexto da época em Santos:

[...] sem cais e sem meios de descargas, assolado pela febre amarela e pela varíola, com uma alfândega desmantelada, que não possui guindaste, que não possui armazéns para receber e acondicionar as mercadorias, que não possui pessoal suficiente para conferir a despachar com a indisponível presteza, que não possui os mais necessários utensílios, tendo sua baía coalhada de navios que esperam longos meses que lhes chegue a vez de descarregar, tendo as ruas e praças da cidade atulhadas de mercadorias sujeitas ao tempo e à rapinagem, vendo morrer diariamente a tripulação dos navios em estadia, dizimada pela febre amarela, tal é o triste espetáculo que hoje oferecem o porto e a cidade de Santos. (Araújo Filho, 1977 apud Gitahy, 1992, p.30).

Imagem 6. Porto de trapiches



Fonte: Novo Milênio. Disponível em: <<http://www.novomilenio.inf.br/santos/fotosnm.htm>>, acesso em 01/03/2018.



Imagem 7. Vista panorâmica do porto de Santos



Fonte:Wikimedia. Disponível em: <[https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Porto\\_de\\_Santos\\_marc-ferrez2\\_vista.jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Porto_de_Santos_marc-ferrez2_vista.jpg)>, acesso em 01/03/2018.

Em função das epidemias e da extrema precariedade das condições de trabalho na atividade portuária, que conferiam à cidade de Santos o quadro de calamidade narrado por Araújo Filho (1977), o governo estadual realizou diversas tratativas para contratação de empresas privadas que se responsabilizassem pela construção do porto, mas não obteve êxito. Somente em 1888,<sup>3</sup> foi firmada, entre o governo imperial e o grupo de empresários encabeçados por Cândido Gaffrée e Eduardo Guinle, a concessão pública pela qual a Sociedade Anônima Gaffrée, Guinle & Cia, com sede na cidade do Rio de Janeiro, tornava-se responsável pela construção do Porto de Santos (Bulcão, 2015).

Em 1892, foi iniciada a operação do novo porto, após a execução dos 260 metros de cais conectados até a extremidade da ponte da São Paulo Railway Co., no bairro do Valongo, e mais 20 metros de largura para depósito de mercadorias, em apoio às atividades de carga e descarga das embarcações. Em 1895, Gaffrée, Guinle & Cia foi extinta, sendo criada a empresa Companhia Docas de Santos – CDS, que, ao ampliar o escopo de suas atividades com o agenciamento das navegações, realização de transporte terrestre e atuação no comércio em geral, teve a exploração portuária incorporada ao contrato de concessão, que inicialmente se restringia à construção do Porto (Bulcão, 2015).

Já na República, o contrato de concessão entre a empresa e o governo federal foi diversas vezes renovado e alterado, sob a justificativa de dificuldades de execução da obra, antes subdimensionada, e suas sucessivas revisões técnicas. Os 260 metros de cais previstos inicialmente

<sup>3</sup> A partir do Decreto Imperial nº 9.979, de 1888.

alcançaram, em 1909, 4.720 metros, após 20 anos de atividade da CDS. Entretanto, a cada alteração contratual, novos benefícios eram sucessivamente concedidos à empresa, sem que houvesse qualquer tipo de concorrência pública.

Entre as vantagens concedidas pelo Estado à CDS estavam a autorização para ampliar o capital social da empresa, visando a compromissos internacionais de financiamento, a disponibilização de novas áreas, além da faixa de 20 metros às margens do Canal, prevista inicialmente, para construção de armazéns e instalações de guindastes e demais equipamentos de apoio, e, por fim, o acréscimo do prazo de exploração das atividades portuárias de 39 para 92 anos, encerrando-se, assim, somente em 1980 (Bulcão, 2015).

O prazo extraordinário e mesmo os inúmeros benefícios concedidos à empresa foram considerados abusivos pela opinião pública e submetidos a fortes críticas políticas e da imprensa. Diante de tantos privilégios, os críticos alegavam que as alterações contratuais que beneficiavam a CDS feriam o Decreto nº 1.476, de 1869, que regulava a concessão de portos, e poderiam lesar os interesses nacionais. Entretanto, tais medidas foram defendidas e justificadas pelo governo e seus apoiadores, em função da modernização promovida pela concessionária no Porto e na atividade portuária, necessária para o bom desempenho da economia nacional subordinada à exportação do café. O argumento utilizado pelo Estado apoia-se no princípio de que “a necessidade não tem lei”, descrito pelo filósofo italiano Giorgio Agamben (2004). A economista Leda Paulina comenta que este princípio, “[...] mais do que fazer da necessidade algo que torna lícito o ilícito, faz com que ela atue como justificativa para uma transgressão” (Paulani, 2010, p.113).

A postura condescendente perante a CDS também foi justificada pelo Estado em função da melhora das condições de saneamento local e da cidade, na medida em que as obras do Porto eram promovidas pela CDS. Um “toma lá, dá cá” no qual, conforme esclarecido por Gitahy, coube à Companhia Docas tão somente “[...] a dragagem do lodo negro que cercava a cidade, o aterro de um largo trecho, inclusive algumas ruelas à beira-mar e canalização de riachos existentes em ‘seu’ território” (1992, p.29, grifo nosso).

Não se pode ignorar o fato de que, desde 1893, uma comissão de saneamento do governo estadual era responsável pelo combate a epidemias e pelos demais processos higienistas na cidade de Santos (como o controle dos cortiços, das lavanderias públicas, cocheiras e outros possíveis locais considerados insalubres e potenciais focos endêmicos). Tal comissão, que foi coordenada por muitos anos pelo engenheiro Saturnino de Brito, também foi responsável pela formulação e execução do “[...] sistema de canais e outras obras de engenharia sanitária, tais como galerias para águas pluviais, jardins ao lado dos canais e mesmo o Hospital de Isolamento e o Edifício da Imigração” (Gitahy, 1992, p.29), garantindo à cidade de Santos, já no começo do século XX, mais salubridade e beleza.

Além do mais, ainda conforme esclarecido por Maria Lucia Gitahy (1992), o arruamento e outros serviços urbanos já eram, desde 1880, de responsabilidade da The City of Santos Improvements & Company Ltda., e ao governo municipal cabia a responsabilidade pela coleta de lixo, iluminação pública, fornecimento de água e outros serviços públicos, como o corpo de bombeiros e a banda municipal.

Se os investimentos relacionados à infraestrutura e embelezamento urbano já estavam na fatura de outros, não restava à Companhia Docas novos encargos relacionados à melhoria das condições urbanísticas e de habitabilidade que atendessem diretamente aos interesses da cidade de Santos. Não é verdadeiro, portanto, o argumento de que as transformações urbanas decorriam de investimentos feitos diretamente pela Companhia Docas. Como bem ilustrou Bulcão (2015), toda riqueza gerada pela atividade portuária em Santos e revertida à CDS<sup>4</sup> foi investida pela família Guinle, nas primeiras décadas do século XX, na cidade do Rio de Janeiro onde residia. A família participava, assim, do processo de transformação urbana do centro do Rio e da orla da Baía de Guanabara, orientado pelo projeto do engenheiro Pereira Passos, durante a presidência de Rodrigues Alves, bem como das construções luxuosas do Palácio Guanabara (posteriormente transformado na sede do governo do estado do Rio) e do hotel Copacabana Palace. “Cuidar dos interesses em Santos, mesmo morando longe, era estratégico [...], pois os investimentos eram astronômicos. Nenhum setor industrial no Brasil, no mesmo período, havia mobilizado tanto dinheiro” (Bulcão, 2015, p.36).

Ainda assim, a despeito da falta de apreço da CDS pela cidade de Santos, tratada apenas como *locus* dos negócios da família Guinle, não se pode negar que todas estas intervenções urbanísticas que transformaram a cidade na virada do século foram, de fato, impulsionadas pela implantação do porto moderno, motivada pelo deslocamento do eixo econômico nacional, em definitivo, para a região Sudeste do país, em função do *boom* do café após a implantação da ferrovia.

#### Imagem 8. Porto de Santos em construção pela CDS



Fonte: Acervo Brasileira Fotográfica. Disponível em: <<http://brasilianafotografica.bn.br/brasiliana/handle/bras/1753/browse?value=Cais+do+Porto+de+Santos&type=subject>>, acesso em 01/03/2018.

<sup>4</sup> De acordo com Bulcão (2015, p.36): “O capital de Docas equivalia ao somatório dos capitais sociais de dezessete grandes indústrias têxteis do Rio de Janeiro e São Paulo”.

É importante destacar, ainda, que além da reestruturação física do Porto e dos impactos provocados à urbanidade de Santos (Araújo, 2007), a Companhia Docas foi responsável pela reorganização da atividade portuária. Logo após firmado o contrato de concessão, a empresa entrou em litígio com os controladores das 23 pontes e trapiches existentes no local. Os recursos ajuizados por estes particulares contra a CDS foram indeferidos, sob a alegação de que tais áreas eram terrenos de marinha, portanto, de domínio da União, e que sua reivindicação não tinha fundamentação. Segundo Gitahy (1992, p.77), os trapiches “[...] foram caindo, um a um, sob o avanço da amurada do cais”, e desta contenda judicial nasceu, no contexto da primeira República, a rivalidade entre Docas e o comércio de Santos.

Era de interesse do governo central disciplinar a atividade portuária, conhecida pelos prejuízos na arrecadação de impostos, pelas irregularidades na atividade alfandegária e atuação de redes de contrabando nos antigos trapiches. Contrariando os interesses dos comerciantes locais, o governo central apoiou firmemente a atuação da Companhia Docas, que, a partir do avanço físico do cais, passou a controlar, exclusivamente, a atividade de embarque e desembarque das mercadorias no Porto de Santos, ainda que o exercício desse monopólio não estivesse previsto nas cláusulas da concessão inicial. “Docas vence mais esta batalha contra seus rivais, fazendo deles seus fregueses; após a greve de 1867 acabam-se os trapiches. Todo o comércio aduaneiro passa a ser processado no cais” (Gitahy, 1992, p.84).

Vale destacar, ainda, que as transformações na área portuária, que coincidem com as obras de saneamento e as reformas urbanas vividas pela cidade, impulsionaram também transformações nas relações de trabalho. É bom lembrar que a cidade de Santos, neste período, era a “[...] porta de saída da produção cafeeira em expansão e a porta de entrada de maciça imigração, [por isso] experimentou um acelerado processo de urbanização [...]” (Gitahy, 1992, p.18). Em pouco mais de 20 anos, sua população, que em 1889 era de 25 mil habitantes, chegou a 75 mil no ano de 1910 (Álvaro, 1919 apud Gitahy, 1992).<sup>5</sup>

Neste contexto, com o combate à febre amarela e as transformações urbanas, a cidade de Santos, tida como centro abolicionista e “território livre” para os escravos fugitivos,<sup>6</sup> ofereceu as condições mínimas para fixação do contínuo fluxo de imigrantes. Estes, somados aos escravos libertos, formariam, assim, o mercado de trabalho assalariado ligado às indústrias da construção civil e do transporte, em rápida expansão.

<sup>5</sup> Maria Lucia Gitahy extraiu esses dados de ÁLVARO, Guilherme. *A Companhia Sanitária de Santos. Suas casas e seus efeitos*. São Paulo: Casa Duprat, 1919.

<sup>6</sup> De acordo com Gitahy, em 27 de fevereiro de 1886, uma lei municipal aboliu a escravatura na área sob sua responsabilidade e, em um mês, não havia mais escravos no território santista. Os primeiros escravos libertos foram os próprios trabalhadores do porto, quando a remuneração paga pelo aluguel dos escravos passou a ser destinada aos próprios ex-escravos como salário. “Santos passou a ser um ponto de atração de jovens escravos ousados o suficiente para fugir e, enfrentando os precipícios escorregadios da Serra do Mar, atingir Santos e vir trabalhar no Porto” (1992, p.33).

Os trabalhadores do Porto, particularmente os estivadores, sendo, em sua maioria, estrangeiros, ocupavam posição estratégica nos enfrentamentos e reivindicações sobre as relações produtivas, mas sofreram o efeito ambíguo dessa posição.

Conforme narrado por diversos autores (Maram, 1979; Sarti, 1988; Junqueira, 2002; Gitahy, 1992), se, por um lado, o movimento grevista desse período, organizado pelo Sindicato de Estivadores de Santos – SES, apresentava proporções surpreendentes, por outro, as reações dos empregadores (Docas, armadores e exportadores de café) e, especialmente, do Estado eram extremamente agressivas e explosivas. Diante das greves de 1905, 1908 e 1919, ainda durante a Primeira República, e dos demais movimentos grevistas deflagrados ao longo da história,<sup>7</sup> a CDS contou com incondicional e violento apoio dos governos estadual e federal,<sup>8</sup> fato que evidencia a importância estratégica atribuída ao Porto de Santos diante dos interesses comerciais do país.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Junqueira (2002) registra: “Em 1905 foi registrado um movimento grevista com proporções surpreendentes [...]. A greve foi realizada em resposta à negativa do setor da estiva de fornecer três turnos de serviço. A Internacional União Operária, de orientação anarcossocialista, coordenou a greve [...]. A greve, coordenada pelo sindicato, durou 27 dias e foi violenta, com forte repressão por parte do governo, que enviou tropas ao porto de Santos para reprimir os grevistas. Foram efetuadas centenas de prisões e muitas deportações”, já que grande parte dos estivadores eram estrangeiros: portugueses e espanhóis, principalmente. Alexandrino e Matos (1996) também mencionam o contexto das greves: “A Docas, em seu estilo de ‘polvo’ – um apelido que granjeava, por seus inúmeros tentáculos –, arrancara dos avulsos o direito ao controle do trabalho após a greve de 1908, contratando diretamente a mão-de-obra. O que faz com apoio total da repressão estadual e federal, que invade a cidade e fecha até o jornal A Tribuna. A Docas afronta os trabalhadores e até a burguesia local pelos preços cobrados.” Araujo, Junqueira e Freddo (2006) apontam que: “Em 1908, estoura nova greve dos operários da Cia. das Docas, com reivindicação de jornada de trabalho de oito horas e aumento salarial. A repressão, novamente, tomou a forma de uma guerra, com a participação de tropas do Exército e navios de guerra. É interessante ressaltar que o movimento grevista só foi debelado com a intervenção do Estado no papel de mediador. [...] Em 1912 (Sarti, 1988), os trabalhadores das Docas pararam novamente por não terem recebido aumento salarial. A violência repressiva do governo voltou a se manifestar, com mais prisões e deportações de trabalhadores estrangeiros para reprimir o movimento. É desnecessário dizer que as reivindicações dos trabalhadores não foram atendidas”. Maran (1979), por sua vez, registra que “[...] em 1919 o movimento operário recuperou sua dinâmica, após um movimento grevista que, mais uma vez, foi reprimido com grande violência pela polícia, e naquele ano os operários conseguiram obter sua jornada de oito horas”. Esta greve durou dois meses e foi derrotada, tendo a Cia. Docas de Santos substituído seus 2.100 trabalhadores por outros, que não haviam participado do movimento grevista.

<sup>8</sup> De acordo com Gitahy (1992, p.138), a opinião pública santista assistia incomodada a “uma verdadeira invasão da cidade de vasos de guerra que ancoravam no porto e a infantaria naval que desembarcava para proteger as propriedades da Companhia Docas [...]” e assegurar a continuidade do trabalho no porto.

<sup>9</sup> A exemplo da primeira paralisação de trabalhadores realizada no Estado Novo, quando estivadores e doqueiros boicotaram o embarque de café em navio alemão destinado à Espanha franquista, e que resultou “em mortes, aguda



O conflito, por outro lado fortemente marcado pelo poderio desmesurado da grande empresa (capaz de mobilizar vasos de guerra!) e por sua violência repressiva voltada contra simples trabalhadores que fazem reivindicações consideradas justas pela população da cidade, acaba aparecendo como o eterno confronto entre os “poderosos” e os “humildes e ofendidos”. As greves de 1897, 1905 e 1908 atrairão inequivocamente a simpatia popular (Gitahy, 1992, p.84).

O conjunto de mudanças no espaço urbano, na reorganização da atividade portuária sob monopólio da CDS, e nas relações de trabalho que deram alicerce à constituição do Porto de Santos deve ser compreendido no contexto mais amplo de transformações do país. Um movimento de modernização, em que o Estado, sob a perspectiva liberal, não mediu esforços para criar as “circunstâncias favoráveis”, nos termos de Marx (1979), para garantir o engajamento do capital privado nesse processo e assegurar ao país, bem como atestar ao mundo, que o Brasil poderia se inserir no “rol das nações civilizadas”, conforme observado por Gitahy (1992).

## **4.2 O PORTO “POLVO”: A EXPANSÃO DA ATIVIDADE PORTUÁRIA E A RELAÇÃO COM A CIDADE DE SANTOS**

### **4.2.1 O PORTO DO CAFÉ**

Em pouco mais de 20 anos de atuação da Companhia Docas de Santos, o Porto de Santos se consolidou como um porto efetivamente moderno. Nesse período, o café paulista exportado por Santos correspondia a 2/3 do total da exportação nacional, e a rede de negócios do café, que movimentava a economia local, estava fisicamente integrada ao porto. Entre as atividades que compunham essa rede de negócios estavam: os comissionários do café (intermediários dos negócios, responsáveis pela conexão direta com a lavoura, pelo financiamento da produção e por comercializar aos exportadores, num período em que o sistema bancário ainda era bastante precário); os corretores do café (profissionais autônomos que recebiam amostras de café e procuravam os exportadores interessados, atividade incorporada à Bolsa de Café e Mercadorias); os exportadores de café, como agentes finais do processo; os armazéns gerais, onde o produto era estocado; entre outros (Gonçalves; Nunes, 2008).

repressão, demissão em massa e intervenção federal na cidade ocupada por tropas do exército” (Silva, 1995, p.78 apud Gonçalves; Nunes, 2008, p.45). E, ainda, durante a ditadura militar, o navio Raul Soares, ancorado no Porto de Santos, serviu durante algum tempo como presídio para inúmeras lideranças sindicais, fortemente reprimidas neste período.

O porto e a cidade de Santos, no auge do ciclo do café, eram tão relevantes para a economia nacional e mundial que a referência do preço da *commodity* no comércio internacional era determinada pela Bolsa de Café e Mercadoria de Santos, o chamado preço de “Saca-Santos”.

Em 1909, o café sozinho foi responsável ainda com 787.856 toneladas, por 95,8% do movimento do porto santista, proporção que predominou por mais uma década ainda. O próprio movimento de importação é reflexo das cambiais fornecidas pelo café exportado, e em 1909 a exportação global pelo porto correspondia a 53,5% do movimento geral (Mendes, 1992, s/p.).

O Porto de Santos, que até então se concentrava nas áreas do Centro e Valongo, segue para Paquetá ainda na primeira década do Século XX. O Porto crescia e a Companhia Docas de Santos ampliava sua área de atuação para além do cais, alcançando diversos outros pontos da cidade e reivindicando para si outras terras e até mesmo morros (Lanna, 1996). Como foi o caso do Morro do Jabaquara, no interior da Santos insular, e da “Tripa”, fração de terra onde foram assentados os trilhos de um pequeno trem que cortava o bairro de Vila Mathias para levar a terra do pé do morro do Jabaquara à região de Outeirinhos, para serem utilizadas nas obras de aterro do Porto.

A década de 20 foi caracterizada, entretanto, por uma euforia econômica em função dos altos preços do café, motivando reservas cambiais para produtos importados e acarretando o sensível aumento do tráfego importador. Com 200 mil metros quadrados de armazéns e pátios de estocagem, mais que o dobro da estrutura existente em 1910, o porto contava então com ampla hinterlândia,<sup>10</sup> que, além do interior do Planalto Paulista, penetrava pelo Sul de Minas Gerais, Triângulo Mineiro, Sul de Goiás e do Mato Grosso e Norte Velho do Paraná. Em 1928, o movimento de cargas foi de 3.183.809 toneladas (Mendes, 1992, s/p.).

<sup>10</sup>Hinterlândia se refere à zona de influência econômica do porto, ou seja, às regiões servidas pela atividade portuária de onde se originam as mercadorias que são escoadas para o mercado externo pelo porto. (Vigarié, 1979).

Imagem 9. Porto do Café: ocupação de Outeirinhos - década de 1920



Fonte: Novo Milênio. Disponível em: <<http://www.novomilenio.inf.br/santos/fotosnm.htm>>, acesso em 01/03/2018.

Imagem 10. Porto do Café: ocupação de Outeirinhos - década de 1920



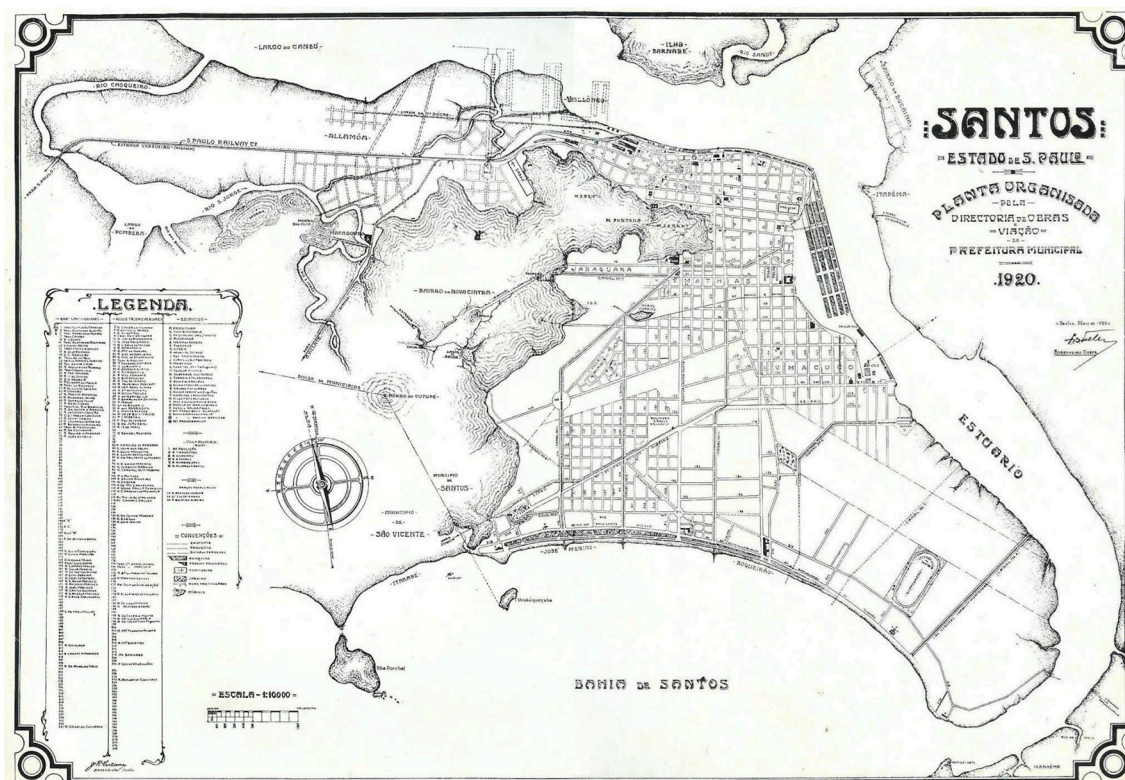
Fonte: Novo Milênio. Disponível em: <<http://www.novomilenio.inf.br/santos/fotosnm.htm>>, acesso em 01/03/2018.



Por um lado, o Porto se expandia atendendo ao cenário da economia nacional, por outro, a urbanização da cidade seguia em direção ao Atlântico, em função da rede de canais e da abertura de novas avenidas e de linhas de bonde que reorganizavam a paisagem e criavam novos bairros e espaços públicos. “As chácaras ali localizadas foram loteadas e, ambos, o aumento do comércio no velho centro, perto do Porto, e as medidas sanitaristas, empurraram os moradores da área central para leste, onde novos bairros estavam sendo formados” (Gitahy, 1992, p.54).

Os bairros de Vila Mathias, do Macuco e do Gonzaga, este localizado na beira do Atlântico, começaram a ser povoados ainda na década de 1880. De 1900 em diante, foi a vez das áreas que se estendiam da Praia José Menino à Ponta da Praia. A ocupação desses bairros, entretanto, se deu de forma descontínua e por um longo prazo, já que até o final dos anos de 1930, entre essas áreas ainda existiam enormes espaços desocupados, que eram utilizados como pasto de animais que serviam ao transporte de café dentro da cidade (Githay, 1992). Somente a partir das décadas de 1950, tais áreas passariam por um processo de urbanização mais intenso, quando, para a verticalização da orla da praia, antigas edificações foram demolidas para dar lugar aos apartamentos de veraneio (Pimenta, 2002).

Imagem 11. Mapa da cidade de Santos - 1920



Fonte: Secretaria municipal de desenvolvimento urbano/ Prefeitura do município de Santos.

#### 4.2.2 O PORTO DA INDÚSTRIA

Por volta de 1930, iniciou-se a implantação do terminal de grânéis líquidos e derivados de petróleo na Ilha de Barnabé para atender à demanda da ainda incipiente indústria nacional por produtos derivados do petróleo, no contexto da expansão da atividade petrolífera no mundo. Por se tratar de armazenagem e trânsito de produtos inflamáveis, decidiu-se implantar as novas instalações do outro lado do canal, longe da área urbanizada.

A crise cafeeira, numa época de superprodução e baixos preços, reduziu a entrada de divisas e consequentemente também a importação. Ao mesmo tempo, ocorreu um movimento pela diversificação da economia de exportação, e assim o café, em poucos anos, teve sua participação nas exportações reduzida de mais de 90% para cerca de 33,9% no final da década de 30. Todavia, os produtos de petróleo a granel tiveram movimentação crescente, estimulados inclusive pela existência das instalações da ilha de Barnabé (Mendes, 1992, s/p.).

A partir de então, iniciou-se um novo ciclo do Porto de Santos, cuja tônica passaria a ser os terminais de grânéis líquidos de produtos petroquímicos e fertilizantes, somados à movimentação de carga geral, cujo apogeu ocorreria nas décadas de 1960 e 1970, especialmente a partir do processo de industrialização do ABC Paulista (indústria automobilística) e das instalações da Refinaria Presidente Bernardes (inaugurada em 1955) e da Companhia Siderúrgica Paulista – Cosipa (cujas obras foram iniciadas em 1959), no município de Cubatão.

A abertura da primeira pista da Via Anchieta, já em 1947, contribuiu para o crescimento populacional dos municípios da Baixada Santista e constituiu também uma outra rota de conexão entre o Planalto Paulista e o Porto de Santos, definindo uma nova dinâmica para o transporte de cargas, que passava a ser realizado pelo modal rodoviário, possibilitando, no contexto de aumento da atividade comercial, a interiorização do mercado. Assim, a mudança da matriz de transporte no país, diante dos incentivos à indústria automobilística, implantada na região do ABC Paulista ao final dos anos de 1950, e da construção de uma rede de rodovias asfaltadas na zona de influência econômica do porto, impactou diretamente a atividade portuária de Santos (Mendes, 1992, s/p.).

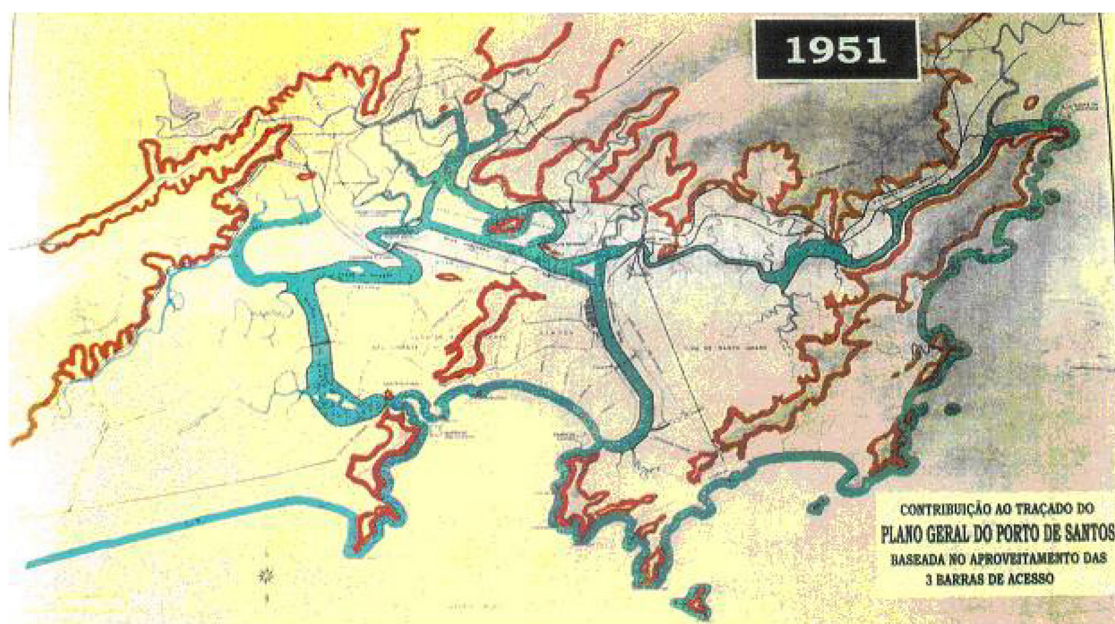
Por um lado, a industrialização deste período levou ao incremento das aquisições no exterior de equipamentos e de instalações para as novas indústrias (refinarias e petroquímicas, hidrelétricas, siderúrgicas, automobilísticas etc.), aumentando a importação de carga geral tanto pelo parque industrial paulista, como também pelas demandas decorrentes do crescimento populacional e do processo de urbanização. Por outro lado, a rede de rodovias asfaltadas, que até mesmo ampliou a zona de influência econômica do porto, ao permitir maior tráfego de veículos automotores, levou ao declínio da navegação de cabotagem de carga geral em Santos, uma vez que os produtos industriais de São Paulo eram destinados às outras regiões do país, predominantemente por terra, e não mais por mar.

E, embora Santos se mostrasse como a melhor articulação entre a produção interna e o mercado internacional, “com o porto restringido a uma faixa que ia do centro da cidade até o lugar denominado ‘Outeirinhos’, o período pós-Segunda Guerra Mundial foi caracterizado pelo congestionamento de navios” (Gonçalves; Nunes, 2008, p. 49).

A expansão do Porto, com base no Plano Diretor de 1951, elaborado pela Companhia Docas, previu a mudança da matriz portuária e permitiu sua expansão na direção do Canal Piaçaguera, transformando a região de Saboó – pelas obras de concordância do cais, sustentação de aterro, expansão das linhas férreas e as canalizações do oleoduto, destinado ao transporte de óleo produzido nas refinarias de Cubatão e Capuava – e do bairro da Alemoa, pela implantação de novos terminais de graneis líquidos. Além disso, foi realizada a interligação das regiões de Alemoa e Saboó com a Ilha de Barnabé, contribuindo para as instalações do polo industrial de Cubatão.

[...] os armazéns já não eram tão necessários e exigiam-se cada vez mais extensas áreas descobertas para estocagem, sem necessariamente estarem situadas ao lado do cais. Era necessário projetar novas instalações de forma a atender o aumento de cargas e suas características, estocagem e operação mais rápidas e eficientes (Gonçalves; Nunes, 2008, p. 52).

Imagem 12. Plano Diretor do Porto de Santos - 1951



Fonte: CODESP, Plano de desenvolvimento e planejamento do Porto de Santos, 1997.



Já as indústrias situadas ao fundo do estuário de Santos, a exemplo da Cosipa, possuíam terminais portuários próprios, pelos quais, durante a fase de sua implantação, receberam equipamentos e demais instalações e garantiram, posteriormente, a entrada de matérias-primas procedentes do exterior, especialmente o petróleo que vinha da Venezuela, do Peru, da União Soviética e de países árabes para ser refinado em Cubatão. Por estes terminais privativos era feito também o escoamento do produto refinado para atender, principalmente, o mercado interno, e também países vizinhos.

Os granéis líquidos acabaram dominando o tráfego do porto santista, tendo o petróleo e seus subprodutos causado um incremento de 98% na tonelagem movimentada em Santos. Se os granéis líquidos tinham em 1950 uma participação de pouco mais de 24% no movimento geral, em 1957 esta já era de 47,73% e, em 1963, de 60,66%. Ao mesmo tempo, a diversificação de cargas aumentou com o incremento da industrialização do país e particularmente de São Paulo (Mendes, 1992, s/p.).

Ainda neste período, para atender às novas demandas de movimentação de carga geral, a CDS viabilizou a abertura do cais do Porto do Macuco e seus novos armazéns, avançando as estruturas portuárias também na direção do Atlântico, quando os bairros do Estuário e da Ponta da Praia já ganhavam ares urbanos, mas ainda possuíam grandes descampados.

#### Imagem 13. Panorâmica do Porto de Santos - década de 1970



Fonte: Acervo do cartofilista Laire José Giraud, no Novo Milênio. Disponível em: <<http://www.novomilenio.inf.br/santos/fotos093.htm>>, acesso em 26/02/2018.

Em 1969, já em meio à ditadura militar, foi criada a Comissão Orientadora de Serviços Portuários de Santos – Coseps, órgão federal que teve como propósito intervir na crise de congestionamento pela qual passava o Porto de Santos desde meados da década de 1960, causada pela diminuição gradativa dos investimentos realizados pela CDS, pelo aumento excessivo da movimentação de navios e, ainda, por questões atreladas às relações de trabalho e à atuação do Sindicato de Estivadores de Santos (SES),<sup>11</sup> que voltava a ser violentamente reprimido.<sup>12</sup>

Vale notar que, ao longo dos primeiros 60 anos da concessão do Porto de Santos, a CDS construiu e adquiriu, exclusivamente com recursos próprios, toda a estrutura que o Porto de Santos apresentava até 1945,

– que compreendia: 5.213,91 m [lineares] de cais de atracação; 61.589 m<sup>2</sup> de armazéns para importações e 233.636 m<sup>2</sup> de armazéns para exportações; 27.055 m<sup>2</sup> de pátios para serviços gerais; 25.000 m<sup>2</sup> de armazéns para inflamáveis; 7.896 m<sup>3</sup> de câmaras frigoríficas; 201.682 m<sup>3</sup> de tanques para combustíveis líquidos; silos para 30.000 toneladas de trigo a granel; 1.900 metros de esteiras transportadoras; 128 guindastes; seis empilhadeiras e seis embarcadores com capacidade para 2.000 sacas por hora.

Dados do ano seguinte acrescentavam que o porto possuía: rebocadores, ferry-boats, dragas, lanchas, locomotivas, tratores, vagões, oleodutos e veículos diversos para as operações de carga e descarga na faixa do cais (Mendes, 1992, s/p.).

Mas, ainda segundo Mendes (1992), em função do crescimento da inflação e da desvalorização da moeda, logo após a Segunda Guerra Mundial, os investimentos privados diminuíram sensivelmente no setor portuário, como em outros setores da economia, dificultando a expansão do porto. Considerando a necessidade contínua de investimentos, característica intrínseca ao

<sup>11</sup> Em 1961, é deflagrada a crise do “Bagrinhos”, nome dado aos trabalhadores da estiva não sindicalizados. A crise girava em torno do impedimento do SES de sindicalizar trabalhadores não pertencentes à “família estivadora santista”. A respeito da atuação do SES e dos trabalhadores não sindicalizados, Aguiar, Junqueira e Freddo (2006, p.1007). comentam: “Surgiu, assim, um processo distorcido de relação de trabalho na estiva e, com ele, algo antes nunca visto no processo organizado de trabalho: a exploração do trabalhador pelo próprio trabalhador. O sindicato negava (e ainda nega) sua existência, mas é voz corrente que o comércio ilegal ainda persiste na estiva”.

<sup>12</sup> Em abril de 1964, logo após o golpe militar, conforme depoimento do líder sindical Afonso Neves Guerra feito à Martins: “Durante todo o mês de abril, o pessoal foi caçado aí que nem fera; [...] Fomos presos mais ou menos no mês de abril, todo o movimento sindical. [...] E fomos colocados na cadeia de São Francisco. [...] devia ter uns 200 [...] no dia 12, fomos transferidos para o navio” (Martins, 1997, p.18 apud Gonçalves; Nunes, 2008, p.57).

setor – seja em função das demandas de expansão, seja pela manutenção dos terminais já instalados e da infraestrutura portuária –, o governo federal instituiu, ainda em 1946, o Fundo Portuário Nacional e a Taxa de Melhoramentos Portuários, uma dotação orçamentária que lhe permitiria investir diretamente no setor portuário.

A atuação da Coseps e significativos investimentos realizados durante a ditadura militar garantiram melhorias ao Porto de Santos.

[...] além de reduzir o custo operacional – aumentando a produtividade e fixando condições de eliminar as sobretaxas –, a Coseps construiu uma faixa de cais maior do que a feita em todos os 60 anos anteriores, novos armazéns e pátios para volumes pesados, desenvolvendo ainda programas de dragagem e reaparelhamento [do setor] (Mendes, 1992, s/p.).

A ingerência mais direta do governo militar sobre o Porto de Santos antecipava, por parte da administração federal, a tomada da responsabilidade pelo Porto, ainda que a concessão à Docas não tivesse chegado ao fim. Essa intervenção federal não se restringia apenas às questões portuárias, uma vez que, neste período, Santos era considerada área de segurança nacional pelo regime e, entre 1967 e 1984, seus prefeitos e gestores foram indicados e controlados pelos militares. Em função disto, havia uma forte unidade na gestão da cidade e do porto, o que não significa que interesses comuns dessem o tom das ações no território, pelo contrário. Os interesses federais, sob a perspectiva nacional-desenvolvimentista, prevaleciam sobre os interesses locais.

Entre o conjunto de medidas que possibilitaram ao Porto condições para atender às novas demandas da economia nacional, merecem destaque as instalações portuárias realizadas na Ponta da Praia para implantação do Terminal de Grãos, uma ação combinada com o Programa dos Corredores de Exportação, no contexto da política agrícola voltada para o mercado externo, cujo modelo de produção incorporou, no contexto da ditadura militar, princípios da Revolução Verde, como a mecanização e uso de fertilizantes agrotóxicos no campo, intensificando a produção de soja, milho e outros, e promovendo nova toada ao setor portuário de então.

Durante os anos de 1970, quando ocorreu o último movimento relevante de expansão física do Porto de Santos no século XX, as instalações portuárias tomaram, por fim, toda a margem direita do Canal de Santos, alcançando a Ponta da Praia, e saltaram para a margem esquerda, passando a ocupar as áreas do município do Guarujá, contíguas a Vicente de Carvalho, a partir da implantação do Terminal de Fertilizantes (TEFER) e da Cargill, junto com terminais privativos das empresas Dow Química e Cutrale, implantados com base no Decreto-Lei nº 5, de 4 de abril de 1966 que permitia a construção e operação de terminais privativos, desde que exclusivamente destinados para uso próprio.

#### 4.2.3 O PORTO DOS CONTÊINERES

Do outro lado do navio, o velho e lento Sansão (uma cábrea – guindaste flutuante existente no porto santista) suspende tranquilamente uma peça de uns seis metros de comprimento, por cerca de dois metros de largura e de altura. Uma peça que muitos não tinham visto ainda, e que, por isso, olhavam com curiosidade. Mansamente, como lhe é peculiar, o Sansão colocou aquele contêiner sobre uma carreta da Companhia Docas de Santos, no cais, sem nenhuma correria ou esforço sobre-humano. Nenhum barulho, a não ser a voz do homem que conhece a todo mundo como cunhado (o estivador santista com sua gíria característica). Nenhuma avaria, nenhuma sujeira. Trabalho limpo e humano (Figueiredo, 1981).<sup>13</sup>

Até então, no contexto da política nacional-desenvolvimentista, o Porto de Santos desempenhava papel significativo dentro do processo industrial, como mais um elemento dentro da linha de montagem fabril própria da lógica fordista. Para Silva e Cocco,

[...] os portos mantinham um perfil altamente setorizado, ou seja, segmentado e direcionado à movimentação de tipos específicos de carga, sem se mostrarem muito flexíveis às variações da natureza do produto, às modificações da tecnologia dos transportes ou às alternativas do mercado (1999, p.16).

No contexto da intensificação das relações comerciais e de interdependência econômica entre as nações, os portos foram obrigados a rever seu papel não mais como parte rígida da cadeia produtiva fordista, mas como parte de um sistema produtivo organizado em rede, cabendo-lhes desenvolver a capacidade de conectar-se entre si e com mercados integrantes da rede mundial de comércio em expansão (Silva; Cocco, 1999).

O transporte de mercadorias, qualquer que seja o meio utilizado, tem de ser corretamente trabalhado para evitar que o preço final do produto atinja índices inegociáveis, sendo que na composição desses custos entram outros fatores que não somente o ato de transporte em si. As peculiaridades dos equipamentos de cada porto de escala, tipos variados de carga, conferências de fretes, competitividade, a origem e o destino final da mercadoria, obrigaram o armador

<sup>13</sup> Originalmente proferido como palestra por Reginaldo A. Figueiredo, da Moore McCormack/Santos, durante o 1º Seminário de Informática sobre Contêineres e Transporte Intermodal, realizado em Santos.

a se reesquematizar operacionalmente para manter seus padrões de serviços dentro de um plano que melhor se adaptasse às circunstâncias predominantes no âmbito do comércio internacional marítimo (Figueiredo, 1981).

O contêiner, neste contexto, apresenta-se como a inovação mais importante do transporte marítimo na história recente. Conforme descrito por Scazufca,

Contêiner, embalagem metálica, capaz de viajar de trem, navio, caminhão e até avião, dominou aos poucos o fluxo de mercadorias. A praticidade desta embalagem, sua capacidade do transporte porta a porta ou porto a porto, entre outros destinos, modificou bastante a perspectiva de comercializar as mercadorias, independente do tipo e tamanho do percurso a percorrer. Possibilitou, por exemplo, que diferentes produtos fossem unitizados [...]. A carga transportada nos navios, ou mais precisamente o fluxo de mercadorias diversas, ganhou com o contêiner a agilidade necessária para acompanhar a chamada produção flexível, a intermodalidade do transporte, a rapidez das ações de carga e descarga, diretamente proporcional à intensificação dos fluxos dos navios, e fez com que, em pouco mais de três décadas, todo o panorama do transporte de mercadorias fosse modificado (Scazufca, 2012, p. 226).

Nos termos de Milton Santos (1994), o contêiner foi um elemento técnico que revolucionou o transporte, o manuseio e o acondicionamento de cargas, especialmente as cargas gerais, trazendo consequências expressivas na reorganização dos espaços portuários de todo o mundo, e atuando como elemento estruturador e impulsionador da intermodalidade para atender às áreas interiorizadas dos mais diversos países integrantes dessa rede mundial de comércio em expansão, reduzindo de forma significativa os custos de transbordo e os atrasos nestes procedimentos (Monié, 2011).

O processo de containerização do Porto de Santos, que coincidiu com o fim da concessão da exploração portuária à Docas, exigiu altos investimentos financeiros por parte do governo federal, ainda no final dos anos de 1970. As transformações trazidas pelos contêineres impuseram inúmeras mudanças no tamanho e capacidade dos navios e, conseqüentemente, exigiram a reorganização das instalações portuárias de Santos, como o aprofundamento do canal para receber os grande armadores e porta-contêineres; a aquisição de novos equipamentos para adequado manejo dos contêineres; além da criação de áreas retroportuárias para armazenamento, carga e descarga (Machado, 2012).

Assim, seguindo essa tendência mundial, foram adotadas providências emergenciais para garantir melhores condições e maior escala à movimentação de contêineres e cargas unitizadas, que já vinha acontecendo no Porto de Santos nos últimos anos, ainda que de forma improvisada.



No início da década de 1970, na Inglaterra, as primeiras compras de equipamentos stradle-carriers e side-loaders foram realizadas pelo então Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis, destinando-se aos portos do Rio de Janeiro, Santos e Paranaguá. A movimentação de contêineres havia aumentado bastante, justificando o início da construção do primeiro terminal para contêineres no Brasil, ocorrida no porto de Santos, no final da década de 70. [...] Nesta ocasião, o Porto de Santos movimentava pouco mais de 60% de todo o País, decorrente da demanda do parque industrial em sua área de influência [...] (Moreira, 1992, s/p).

Considerando que as inovações tecnológicas podem proporcionar aumento da velocidade de circulação de mercadorias e ampliar os ganhos de capital, já que “[...] qualquer redução no tempo de circulação aumenta a produção do excedente e intensifica o processo de acumulação” (Harvey, 2005, p.48), é possível afirmar que, nesse contexto, o impacto provocado pelos contêineres ao Porto de Santos, no fim do século XX, teve magnitude similar aos efeitos trazidos pela ferrovia, no final do século XIX, no contexto da produção cafeeira. “Em 1977, começava a construção do Terminal de Contêineres da Margem Esquerda do Porto (TECON), por meio da Empresa de Portos do Brasil S.A. (Portobras), entregue em 1981. Enquanto isso, nos demais setores, houve queda nos investimentos [...]” (Mendes, 1992).

Ainda assim, apesar da diminuição dos investimentos nos demais setores portuários, após o início da operação do Terminal de Contêineres, em 1981, outros terminais foram construídos nas margens direita e esquerda do Canal de Santos, buscando acompanhar o aumento substancial da movimentação de contêineres desencadeado em escala mundial. Os efeitos gerados no espaço urbano pela containerização progressiva das cargas transformaram a paisagem e a dinâmica urbana da região, com o surgimento de terminais retroportuários especializados, o uso de todo e qualquer terreno vazio de grandes dimensões disponível no entorno do Porto, como depósito de contêineres, aumento do tráfego de veículos pesados num viário e tecido urbano incompatíveis com as novas demandas (Machado, 2012).

Imagem 14. Terminal de Contêineres da margem esquerda do Porto de Santos (Tecon), um ano após a inauguração



Fonte: Boletim Estatístico Mensal da Codesp, setembro de 1982. Disponível em: < <http://www.novomilenio.inf.br/porto/contei27.htm>>, acesso: 09/11/2017.

Imagem 15. Contêineres e cidade



Fonte: Santos Brasil, Relatório 2011. Disponível em: <<http://www.mediagroup.com.br/HOST/Santos-Brasil/2011/port/ra/04.htm>>, acesso em 28/02/2018.

### 4.3 O PORTO, A CIDADE E AS TERRAS DA UNIÃO

O contrato de concessão da Companhia Docas de Santos terminou em 1980, quando a Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp), criada pela Portobras (órgão do governo federal que substituiu o Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis – DNPNV e que administrava os complexos portuários brasileiros à época), assumiu o controle administrativo do Porto de Santos, conforme previa artigo 2º do Decreto nº 85.309, de 30 de outubro de 1980:

[...] a partir de 8 de novembro de 1980, a Codesp ficará investida nos poderes de administração, operação e exploração do Porto de Santos, para todos os fins de direito, assumindo os direitos e obrigações detidos pela CDS (Companhia Docas de Santos) em razão da exploração portuária concedida, inclusive nos processos em curso em qualquer juízo, instância ou tribunal ou perante autoridades administrativas ou fiscais (Brasil, 1980).

A Codesp, ao se responsabilizar integralmente pela administração, operação e exploração do Porto, também assumiu todo o ativo formado pela Companhia Docas nos longos anos de concessão, como previa o Decreto Imperial nº 9.979, de 1888:

II – Os concessionários terão uso e gozo das obras de que trata a cláusula precedente pelo prazo de trinta e nove anos a contar da presente data, com os ônus e vantagens estabelecidos pela Lei nº 1.746, de mil oitocentos e sessenta e nove, e de acordo com as estipulações e modificações provenientes das presentes cláusulas.

**Findo esse prazo,<sup>14</sup> reverterão para o Estado, sem indenização alguma, as obras, terrenos e benfeitorias, bem como todo o material rodante da empresa** (Brasil, 1888, grifo nosso).

Todo o patrimônio fundiário formado pelos terrenos de uso portuário adquiridos por meio de desapropriações, feitas nos quase cem anos de exploração privada do porto, foi revertido

<sup>14</sup> É bom lembrar que o Decreto Imperial nº 9.979, de 1888, passou por diversas alterações, entre as quais a que ampliou extraordinariamente o prazo de exploração do porto para 90 anos, a contar da publicação do Decreto nº 966, de 7 de novembro de 1890.

para a União, mas somente as áreas operacionais, utilizadas exclusivamente para fins portuários e retroportuários, permanecerem sob a jurisdição da Portobras e gestão da Codesp. E, ainda que a autoridade portuária fosse diretamente responsável pela gestão de tais imóveis, a terra, enquanto ativo financeiro, não entrou na contabilidade da empresa estatal. Todas as demais áreas da União que pertenciam à Docas, mas não eram utilizadas diretamente na atividade portuária, passaram para a gestão da Secretaria do Patrimônio da União.

Seria justificável estranhar o fato de a CDS possuir terrenos distantes das margens do Canal de Santos – afinal de contas, seu propósito precípua era a construção, operação e exploração do porto –, não fosse a previsão expressa no Decreto Imperial nº 1.746, de 13 de outubro de 1869, que autorizava o governo a contratar, nos diferentes portos do Império, “a construção [...] de docas e armazéns para carga, descarga, e guarda e conservação das mercadorias de importação e exportação”, e segundo o qual:

**§10º - Os empresários poderão desapropriar, na forma do Decreto nº 1.644, de 27 de outubro de 1855, as propriedades e as benfeitorias pertencentes a particulares, que se acharem em terrenos necessários à construção das suas obras.**

**III – Os concessionários terão igualmente o usufruto dos terrenos desapropriados e dos que forem aterrados, podendo, de acordo com o Governo, arrendar ou vender os que não forem necessários ao serviço da empresa.**

O produto do arrendamento será reunido ao das taxas, para os fins da segunda parte do §5º do art. 1º da Lei aludida, de 13 de outubro de mil oitocentos e sessenta e nove,<sup>15</sup> no caso de venda, será o produto da mesma levado à conta de amortização do capital (Brasil, 1869, grifo nosso).

O Porto de Santos nasceu de estreita fração de terra, caracterizada como terreno de marinha, que percorre as margens direita e esquerda ao longo de toda a extensão do canal de Santos e avança sobre os canais secundários até alcançar os braços profundos do estuário, às margens de Cubatão, pelo Canal Piaçaguera. Mas essa estreita faixa de terra circunscritas aos 33 metros da Linha Préamar Média, de domínio da União, não seria suficiente para abrigar as

<sup>15</sup> Art. 1º “§5º - Os empresários poderão receber, pelos serviços prestados em seus estabelecimentos, taxas reguladas por uma tarifa proposta pelos empresários e aprovada pelo Governo Imperial. Será revista esta tarifa pelo Governo Imperial de cinco em cinco anos; mas, a redução geral das taxas só poderá ter lugar quando os lucros líquidos da empresa excederem a 12%” (Brasil, 1869).

estruturas do gigantesco porto.

A Companhia Docas, autorizada a adquirir terrenos por meio de desapropriação, usufruiu dessa prerrogativa e, pouco a pouco, foi se expandindo a partir da execução dos aterros e aquisição de frações de terras particulares, ocupando não somente o território contíguo às margens do Canal, mas também terrenos distribuídos no interior da fração insular de Santos, fazendo da cidade uma colcha de retalho entremeada de áreas retroportuárias em meio ao seu tecido urbano.<sup>16</sup>

Vale destacar que nem todos os imóveis adquiridos pela CDS eram utilizados para fins expressamente vinculados ao porto, a exemplo da Associação Atlética dos Portuários de Santos, clube particular situado no Jabaquara. E, considerando que a Companhia tinha autorização para, até mesmo, arrendar e vender os terrenos desapropriados e aterrados que não fossem necessários à empresa, seria inconcebível supor que a família Guinle teria se beneficiado desse dispositivo legal, a partir de negócios feitos sobre tais terrenos, da mesma forma que procedeu na cidade do Rio de Janeiro, quando participou ativamente das intervenções urbanísticas propostas por Pereira Passos, no início do século XX, conforme narrado por Bulcão (2015).

Com o fim do contrato de concessão, entretanto, a reversão à União dos terrenos adquiridos pela Companhia Docas, para além da “faixa da Codesp”, só foi possível porque estes imóveis estavam devidamente titulados em nome da Companhia nos cartórios de registros de imóveis da região.

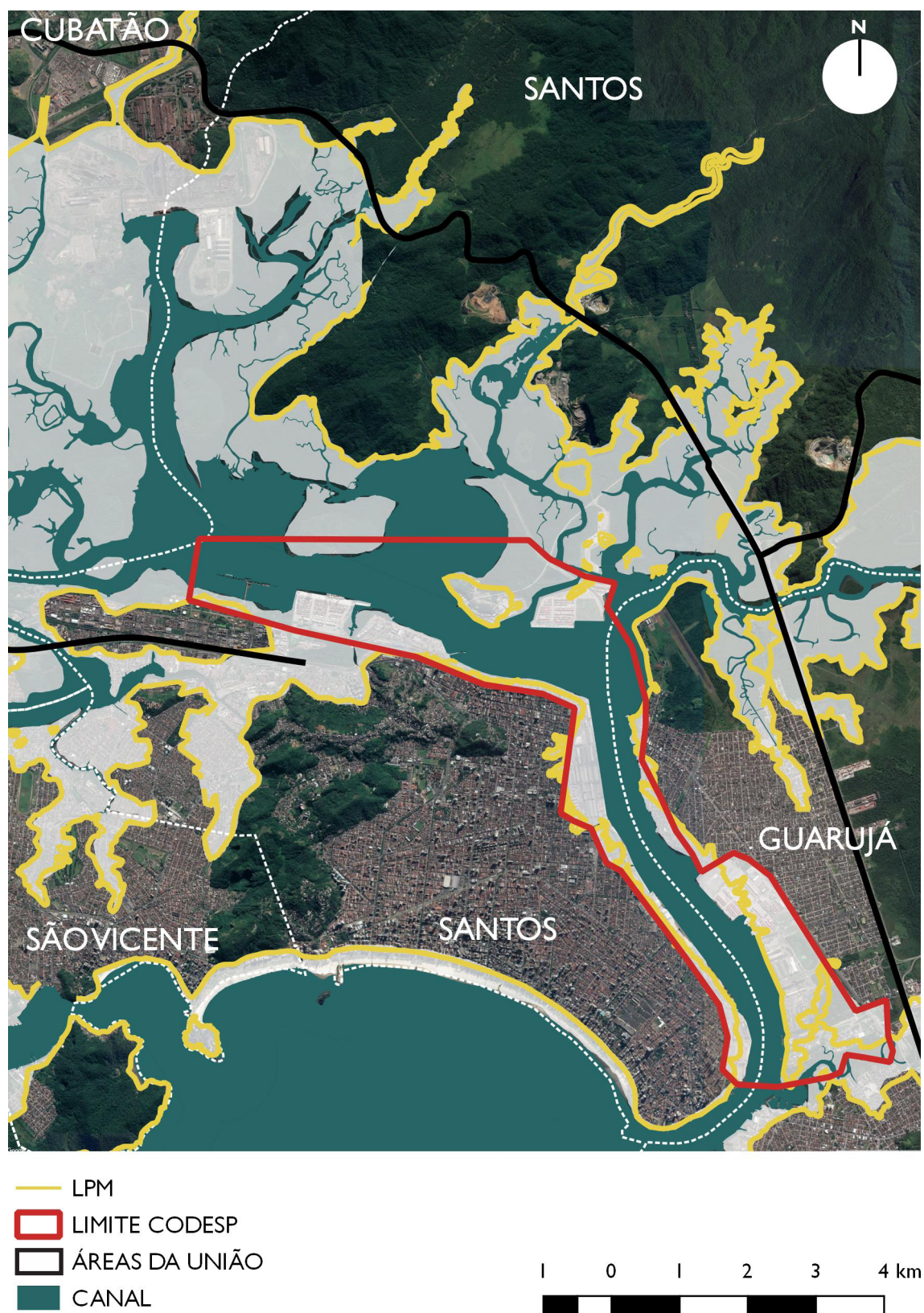
Mecanismos legais propostos recentemente pela Medida Provisória (MP) 700 de 2015, que teve sua vigência encerrada por não ter sido votada pelo Congresso, previa no bojo das intervenções urbanísticas viabilizadas por meio de parcerias público-privadas, a possibilidade de empresas e concessionários privados executarem ações de desapropriações de imóveis particulares (antes só realizadas por entes públicos, de acordo com o Decreto-Lei nº 3.365, de 1941), com base no suposto interesse público ou utilidade pública. Curioso notar que tal disposição, apesar de ter sido objeto de grande polêmica e amplamente debatido no meio acadêmico e político em função das distorções ao interesse público que poderia trazer,<sup>17</sup> já havia sido aplicada há mais de um

<sup>16</sup> Conforme reforçado por Luciano Roda em entrevista concedida à pesquisadora, em 16 de outubro de 2017.

<sup>17</sup> Sobre o assunto, ver: ROLNIK, Raquel. *Territórios em conflito*. São Paulo: espaço, história e política. São Paulo: Ed. Três Estrelas, 2017, p.167; FRANZONI, Júlia A.; HOSHINO, Thiago A. P. Parceiros da desapropriação: a MP 700 e a invenção da utilidade público-privada. *ObservaSP*. São Paulo, 2 mar. 2016. Disponível em: <<https://observasp.wordpress.com/2016/03/02/parceiros-da-desapropriacao-a-mp-700-e-ainvencao-da-utilidade-publico-privada/>>. Acesso em: 16/10/2017.



Mapa 2. Terras da União no Porto de Santos



Fonte: MPOG/SPU/PUS-SP/COCAI (2016) e CODESP/Diretoria Comercial e de Desenvolvimento. Limite definido com base no mapa das Áreas arrendadas e previstas para arrendamento - PROAPS (ago/1999). Elaboração própria.

Como parte destes terrenos era utilizada para serviços públicos municipais, muitos há cerca de um século, a exemplo do Mercado Municipal e do serviço de balsas, barcas e catraias de Santos, quando revertidos à União, na década de 1980, foram reivindicados pela Prefeitura. Um dos propósitos era superar certas desconformidades em relação à legislação local e irregularidades fundiárias, mas o imbróglgio jurídico se perpetuou por décadas. Até que, em 2013, depois de diversas tratativas entre Prefeitura de Santos e Secretaria do Patrimônio da União, e diante de uma plataforma de interesses comuns – a resolução de uma série de conflitos locais –, foi criada uma comissão mista, composta por representantes da SPU e da Prefeitura de Santos, buscando a

[illegible]

<sup>18</sup> Conforme Decreto Municipal nº 6.631, de 06 de dezembro de 2013, que criou a Comissão para Gestão de áreas da União, e a Portaria nº 403, de 12 de dezembro de 2013, com o mesmo fim, especificado no artigo 3º: “A Comissão deverá propor alternativas de destinação de áreas da União voltadas à implementação de políticas públicas no Município; empreender ações visando avaliar a vocação de áreas da União; promover a cooperação interinstitucional, com troca de informações sobre as áreas pretendidas; agilizar os estudos necessários para as destinações pretendidas pela Prefeitura” (PMS, 2013).



efetiva destinação de tais imóveis pretendidos pela Prefeitura.<sup>18</sup>

Este foi um passo significativo se considerado o histórico de conflitos entre os interesses locais e federais, uma vez que essa relação de diálogo mais respeitosa entre os poderes municipal e federal, no âmbito do uso e gestão de terras públicas, até então, salvo excepcionais tentativas, ainda não havia sido experimentada de maneira mais orgânica até esse contexto recente. Uma postura que pode ser justificada por um conjunto de fatores que se desencadearam a partir de 2003, dentro da esfera federal, relacionadas à mudança de perspectiva sobre o papel das terras da União. Sob o slogan “patrimônio de todos brasileiros”, a utilização dos imóveis da União deveria ser pautada pelo atendimento da função socioambiental, e não mais pela perspectiva de que o patrimônio público era tão somente da administração federal. E, também, em função da visão de gestores recém-locados no governo federal, formados nas bases de movimentos setoriais como o da reforma urbana, no bojo do processo de redemocratização, que carregavam a perspectiva municipalista entre suas bandeiras.<sup>19</sup>

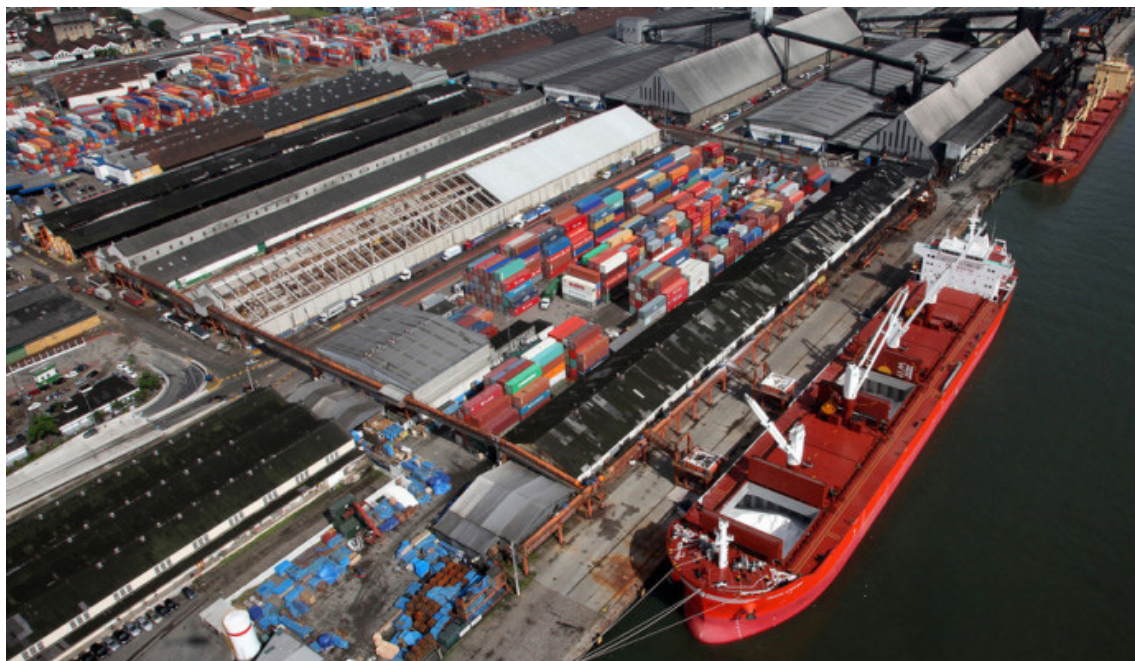
Conforme debatido no Capítulo 3, a Secretaria do Patrimônio da União, em 2004, ao redefinir, em seu Regimento Interno, sua missão institucional para “conhecer, zelar e garantir que cada imóvel da União cumpra sua função socioambiental, em harmonia com a função arrecadadora, em apoio aos programas estratégicos da nação” (Brasil, 2005), tinha como propósito não só a promoção do cumprimento da função social da propriedade pública da União, que deveria conjugar de maneira harmoniosa os diversos interesses que alimentam disputas em torno da utilização de um determinado imóvel, mas também a efetiva cobrança e arrecadação de receitas pelo uso de bens públicos por particulares, visando garantir a justa e razoável utilização de imóveis da União para fins econômicos.

Uma medida importante nesse sentido foi a publicação da Portaria SPU nº 24, de 26 de janeiro de 2011. Após longas e controversas tratativas com a Capitania dos Portos da Marinha, a Secretaria Especial de Portos (SEP) e outros, a SPU normatizou, por fim, a cessão de espaços físicos em águas públicas, ao definir parâmetros para cálculo dos valores devidos, a título de retribuição à União, pelo uso privativo de espelhos d’água, a exemplo de instalações portuárias no Canal de Santos e marinas particulares de residências de alto padrão no Canal de Bertioga.<sup>20</sup> Tal medida atende ao interesse público, uma vez que busca a restituição de valores à União pelo uso de bens públicos, mas foi duramente questionada pelos grupos privados atingidos por tal regulação. O descontentamento dos particulares afetados pela justa cobrança pelo uso do bem público, que por anos usufruíram dessa prerrogativa sem qualquer ônus, foi tanto que o questionamento judicial sobre o assunto, depois de passar pelas demais instâncias, deu ganho de causa à União,

<sup>19</sup> Mas não se pode ignorar o fato de que teve relevância nesse processo a presença de representante dos interesses locais de Santos em Brasília, no comando da pasta do Patrimônio da União, bem como de interlocutores no poder local.

<sup>20</sup> Para se ter uma dimensão da importância desse regramento, vale esclarecer que, a partir da Lei de Modernização de Portos, de 1993, foram abertas inúmeras possibilidades de participação do setor privado na atividade portuária.

Imagem 17. Armadores atracados no berço público



Fonte: Nix Internacional. Disponível em: <<http://nixinternational.com.br/tag/porto-de-santos/>>, acesso 23/02/2018.

Imagem 18. Marinas no Canal de Bertioga



Fonte: Geocities. Disponível em: <[http://www.geocities.ws/guaruja\\_1/canal/marina1.html](http://www.geocities.ws/guaruja_1/canal/marina1.html)>, acesso em 23/02/2018.

mas segue, atualmente, sendo analisado pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

Outra perspectiva almejada a partir de então era a de que a Secretaria do Patrimônio da União exercesse o papel de gestora das áreas da União de forma mais assertiva, até mesmo, em determinados casos, se imbuísse do papel de mediadora dos vários interesses distintos, sobre um determinado imóvel da União que resultavam em situações de conflito.<sup>21</sup> Exemplo disso são as cessões feitas à Codesp, no contexto da supersafra de soja, para ampliar áreas de retroporto, um ato emergencial para minimizar as filas de espera de caminhões que congestionavam e bloqueavam a entrada da cidade. Outro exemplo também é o conjunto de terrenos da Avenida Mário Covas, no limite do perímetro do Porto, cedidos ao município para implantação de um viaduto de acesso a um determinado terminal portuário, melhorando a fluidez do tráfego local.<sup>22</sup>

A despeito dessas iniciativas, historicamente, a relação entre os interesses locais e os federais foi marcada por conflitos em torno da atividade portuária. Sob justificativa da prevalência dos interesses nacionais, o interesse do município e a população local foram demasiadamente afetados com os “abusos” cometidos, especialmente, pela autoridade portuária federal.

A cada novo ciclo econômico (do café, da indústria, dos contêineres), o centro das decisões sobre as transformações da atividade portuária desenvolvida em Santos, e que afetariam inevitavelmente o território, sempre esteve distante e alheio à realidade urbana impactada. Os atores e instituições locais que poderiam representar os interesses da sociedade diretamente afetada

Com isso, o acesso ao espelho d'água passou a ser foco de atenção. Vale esclarecer que o espelho d'água, conforme determina a Constituição Federal de 1988, é de domínio público e por sua utilização deve incidir devida cobrança por parte da União. Os arrendatários das áreas do porto, por exemplo, estavam na boca da água, mas não tinham direito formal de uso desse espelho d'água, uma vez que não havia qualquer regulamentação sobre o assunto. Por isso, permaneciam utilizando o espelho d'água para fins econômicos, mesmo em desconformidade com a lei. Depois de diversas reuniões entre SPU e o setor de portos e órgãos afins, foi desenhado um procedimento específico para cessão de espelhos d'água e foi definida uma fórmula para fixação de valores a serem cobrados dos particulares pelo uso de tais áreas, com base no custo de equilíbrio financeiro da atividade econômica ali incidente, fosse ela portuária ou de outra finalidade. Em 2011, após a publicação da Portaria SPU nº 24, quando, por fim, instituiu-se a obrigatoriedade de pagamento por particulares pelo uso do que é público, diversas ações judiciais alegando que a cobrança havia sido instituída por norma infralegal foram movidas, especialmente por grandes empresas, mas não só por elas, uma vez que a cobrança afetou muitos particulares que possuem residências (de luxo) às margens da costa ou de canais, como no Canal de Bertioja, cujo acesso é feito por marinas privadas. Um ano depois, a fórmula de cálculo foi revista, resultando na publicação da Portaria SPU nº 404 de 2012, sem que o mérito da norma fosse alterado, já que a portaria apenas reuniu uma série de normas legais instituídas anteriormente.

<sup>21</sup> Conforme declarações de Alexandra Reschke, ex-secretária do Patrimônio da União, e Luciano Roda, ex-diretor do Departamento de Destinação Patrimonial da SPU, em entrevista concedida à pesquisadora nos dias 16/02/2017 e 16/10/2017, respectivamente.

<sup>22</sup> Conforme relatado por Luciano Roda, em entrevista concedida à pesquisadora em 16/10/2017.

pela atividade portuária não eram chamados para debater e participar da tomada de decisões afetas ao Porto (Gonçalves; Nunes, 2008). Esta postura autoritária diante dos interesses da cidade de Santos foi a marca da Companhia Docas de Santos e se perpetuou nas décadas seguintes, sob a atuação da Codesp, autoridade portuária federal que, historicamente, assim como a primeira, colocou-se acima dos interesses municipais.

Durante o ciclo do café, a cidade de Santos, ainda que abrigasse uma rede de atividades complementares, tinha sua matriz econômica intrinsecamente vinculada ao Porto, em decorrência das transformações estruturais provocadas pela construção do porto moderno a partir de 1890, e ao funcionamento da rede de negócios do café, cuja existência também decorria da atividade portuária, conforme esclarecido por Gonçalves e Nunes (2008). É possível afirmar que, até então, a conexão entre o porto e a cidade era, em certa medida, mais orgânica e tolerada, ainda que a relação estabelecida entre a Companhia Docas de Santos e a população santista não fosse caracterizada por forte empatia (dadas as desavenças com setores da economia local afetados pela instalação do porto moderno, bem como com as organizações sindicais violentamente reprimidas).

Ocorre que, a partir de meados do século XX, embora o porto permanecesse como importante articulador do desenvolvimento econômico regional, as transformações motivadas pelo processo de industrialização redefiniram a matriz das instalações portuárias<sup>23</sup> e também incentivaram o setor imobiliário vinculado às atividades de lazer e veraneio do balneário de Santos.<sup>24</sup>

A consequência desse processo foi uma repactuação da relação porto-cidade, na qual o conflito se tornou a tônica de uma convivência forçada. Com o declínio do comércio do café, a área que abrigava sua rede de negócios, onde acontecia a consentida integração entre o porto e a cidade, foi perdendo vitalidade; e o porto da indústria – agigantado, pesado, poluente e ruidoso – virou-se de costas para a cidade, ao mesmo tempo que avançou pelo território, indo de encontro aos bairros do Macuco, Estuário e Ponta da Praia, recém-ocupados em função da intensificação do processo de urbanização e planejados para atender o uso residencial. Um tecido urbano incompatível com as atividades portuárias complementares que demandam grandes espaços e

<sup>23</sup> Durante o ciclo de expansão do porto, que se estendeu até 1980, os municípios da Baixada Santista passaram por um intenso processo de urbanização, em função da diversificação das atividades portuárias e industriais, mas também do incremento dos setores de comércio e de serviços complementares, que dinamizaram e intensificaram o processo de ocupação territorial das cidades. O incremento da atividade econômica na região desencadeou um fluxo contínuo de capital e, também, de migrantes vindos do Nordeste do país, atraídos pelas oportunidades de trabalho criadas tanto pela atividade portuária, nas margens do canal de Santos, quanto pela atividade industrial em Cubatão (Ribeiro, 2015).

<sup>24</sup> Em Santos, ainda como parte deste processo, desencadeou-se um ciclo importante da construção civil, que teve início a partir da abertura da Via Anchieta e se estendeu até 1980, com a execução de empreendimentos imobiliários verticalizados na orla da praia, destinado inicialmente a veraneio de finais de semana e férias (Pimenta, 2002). A atividade imobiliária continuou bastante intensa nas décadas seguintes, ainda que enfrentasse certa instabilidade, a depender do ritmo da economia nacional, para atender uma classe média que buscava melhor qualidade de vida na cidade litorânea (Gonçalves; Nunes, 2008).



estruturas viárias específicas.

A convivência com a cidade era cada vez mais difícil pelo “estrangulamento” do seu desenvolvimento. A partir da década de 1960, observou-se o crescente aumento das dimensões dos navios e a maior utilização de novas tecnologias para o transporte, como os contêineres (Gonçalves; Nunes, 2008, p.51)

Uma coexistência difícil, na qual o porto vê a cidade como um obstáculo para a melhor fluidez da circulação, e a cidade tem o porto como causador de grandes impactos negativos sobre a paisagem urbana e a qualidade de vida da população (Monié, 2011). Em decorrência deste processo, tais bairros tornaram-se zonas de indefinição ou transição situadas entre o porto e a cidade de Santos, e foram obrigados a enfrentar contínuos ajustes traumáticos, conforme ilustram trechos da reportagem de Lêda Mondin a respeito da dura convivência entre o porto e os moradores do entorno:

A verdade é que a cada dia o Macuco acentua sua característica de suporte para as atividades do porto. A população procura outras áreas, onde não precise conviver com o trânsito de caminhões, armazéns, barulhentos depósitos de contêineres, firmas transportadoras e outras ligadas a reparos de equipamentos navais [...].

Novos pátios de contêineres surgem a cada dia e, com eles, chegam os caminhões. [...] Eles estacionam em locais proibidos, em ambos os lados da pista, fazem manobras bruscas, bloqueiam passagens, destroem calçadas e árvores e trafegam na contramão. O barulho dos caminhões perdura nas 24 horas do dia e, se não bastasse, há os depósitos de contêineres, que operam durante a madrugada e não deixam ninguém dormir. Sem falar nos inconvenientes armazéns de produtos químicos e inflamáveis, alvos de tanta polêmica (Mondin, 2002).<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Publicada originalmente no jornal *A Tribuna de Santos*, em 30/12/1982.

Imagem 19. Vista do Corredor de Exportação, Ponta da Praia, Santos.



Fonte: Disponível em: [http://medias.canalrural.com.br/resources/jpg/4/9/1415894463594.jpg?\\_ga=2.195209765.868326169.1520136774-902203892.1520136774](http://medias.canalrural.com.br/resources/jpg/4/9/1415894463594.jpg?_ga=2.195209765.868326169.1520136774-902203892.1520136774), acesso 02/02/2018.

Em 2015, contudo, surge um caso emblemático desse tipo de litígio acerca do pacto federativo incidente sobre a perspectiva da atividade portuária. A Presidência da República apresenta uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF/316-13, alegando que a Lei Complementar nº 730, de 2011, que é a lei de zoneamento insular do município de Santos, na redação dada pela Lei Complementar nº 813, de 2013, estaria ferindo a competência privativa da União a respeito da exploração de portos marítimos, prevista nos artigos 21 e 22 da Constituição Federal de 1988. Isso porque a lei municipal, em seu artigo 17, §1 (e anexo II, item IV), estabeleceu, entre as diretrizes de ordenamento do uso e ocupação do solo, vedações à exploração, armazenagem e movimentação de graneis sólidos na margem direita do porto, além de condicionar o funcionamento de tais instalações à prévia autorização municipal e, ainda, ao pagamento de outorga onerosa para concessão de licença nos casos de necessidade de ampliação dos terminais já existentes e em operação (art. 22, § 3º, III).

A região da Ponta da Praia foi o alvo dessa celeuma, conforme pode ser observado nos argumentos apresentados tanto pela Advocacia Geral da União (AGU), como pela Prefeitura de Santos. Nesta área está situado justamente o mais importante corredor de exportação de grãos, com a presença de terminais operados por grandes multinacionais, como ADM, Bunge, Cargill e Dreyfus, responsáveis por parte significativa da movimentação de *commodities* do agronegócio brasileiro.

Vale destacar, ainda, que a Ponta da Praia, nos últimos anos, recebeu diversos empreendimentos imobiliários de alta renda, durante o recente *boom* imobiliário, entre os anos de 2008 e 2015, e, apesar da crise enfrentada pelo setor nos últimos anos, ainda hoje é local de interesse imobiliário para lançamentos residenciais futuros. As restrições criadas pela legislação municipal foram estabelecidas em decorrência das pressões tanto do setor imobiliário local, quanto dos moradores do bairro, diante dos altos índices de incomodidade gerados pela suspensão de partículas decorrentes do manuseio da soja e demais grãos nas instalações portuárias dessa região.<sup>26</sup>

Diante dessa controvérsia judicial, a perspectiva econômica<sup>27</sup> pautou os argumentos utilizados pela AGU em defesa do executivo federal, que foram considerados pertinentes pelos ministros do STF ao julgar o mérito da questão, conforme apresentado no relatório do então presidente do tribunal, ministro Ricardo Lewandowski, em 28 de janeiro de 2014. Entretanto, a relevância dos interesses locais, bem como da competência constitucional atribuída ao município para definição de diretrizes do ordenamento territorial, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, foi ignorada.

O fato é que o Porto de Santos, desde sua constituição originária, não parou de se expandir, atravessando todos os ciclos econômicos do país, manipulando diversos tipos de cargas e adotando novas soluções tecnológicas, sem, no entanto, resolver sua relação com a cidade. A formação e a evolução do Porto de Santos também ilustram como se deu, e como ainda se perpetua, a inserção periférica do Brasil dentro do sistema de acumulação mundial, com o principal propósito de estabelecer um eficiente processo de exportação de *commodities*, ainda que em meados do século XX o processo de industrialização paulista, e não a exportação de produtos primários, tenha dado a tônica da reestruturação portuária ocorrida neste período.

A despeito do desenvolvimento local e urbanístico, que no início veio a reboque do desenvolvimento do Porto de Santos, ainda nas primeiras décadas do século XX, principalmente no contexto do nacional-desenvolvimentismo, mas também já no século XXI, no contexto do social-desenvolvimentismo – termo usado por Marcos Nobre (2013) para designar o modelo de desenvolvimento consolidado nos governos Lula e Dilma –, os ganhos de capital prevaleceram sobre os interesses locais. Uma potencial mudança dessa perspectiva conflituosa, em que o “poderoso” porto federal subjuga os interesses da cidade que o abriga, só se viabilizaria diante de uma plataforma de interesses comuns, ainda não experimentada. Os casos da Ilha de Bagres e do Sítio Conceiçãozinha,

<sup>26</sup> Conforme esclarecido por José Marques Carriço, durante entrevista realizada à pesquisadora em 18/11/2016.

<sup>27</sup> “[A AGU] [...] alega, contudo, que a Ponta da Praia é a principal zona de movimentação de grãos do litoral brasileiro. Nesse sentido, estima que, caso tais terminais deixem de movimentar granel sólido, o prejuízo seria em torno de 7 bilhões de reais apenas em 2014. Afirma, além disso, que o escoamento da produção de graneis sólidos pelo referido porto é de extrema importância no cenário nacional. Assim, a retirada de “incertezas regulatórias é de alta relevância nesse atual período do ano para que o produto brasileiro não sofra perda de competitividade no mercado mundial”. (ADPF 316 MC/DF, STF. Relatório do ministro Ricardo Lewandowski, 28 de janeiro de 2014).



que apresentaremos nos capítulos finais, ilustram, cada um a sua maneira, essa perspectiva.

Também sob essa perspectiva, é possível afirmar que Santos sempre foi uma cidade que tem um porto, e não necessariamente uma cidade portuária, ainda que a cidade viva e dependa economicamente deste setor. Hoje, mesmo que o porto não contribua com o pagamento de IPTU, já que o imposto municipal não incide sobre as terras da União e, portanto, deixe de gerar receita significativa ao município, cerca de 60% do PIB municipal tem origem no setor portuário ou de atividades que lhe são complementares.<sup>28</sup> O porto, de fato, gera desenvolvimento para a cidade de Santos, mas o impacto sobre o espaço urbano, decorrente de contínuos ajustes traumáticos impostos por cada novo ciclo econômico, e a postura arrogante das instâncias federais diante da realidade local (para além do poder executivo e dos órgãos diretamente afetos à questão portuária) não permitiram que fosse estabelecida uma relação de pertencimento do porto pela cidade. Pelo contrário, em diversas situações, os interesses locais foram subjugados pelo desenvolvimento do porto, como visto ao longo deste capítulo.

## 4.4 OS LIMITES DO PORTO ORGANIZADO DE SANTOS

### 4.4.1 A LEI DE MODERNIZAÇÃO DOS PORTOS

Nos anos de 1990, foram propostas importantes alterações na regulação e nas estruturas institucionais dos portos,<sup>29</sup> visando reverter um cenário marcado pela falta de política específica, pela ausência de investimentos no setor e pela obsolescência dos terminais e dos equipamentos portuários, diante de uma vasta costa navegável no país, e com isso adequar os portos do Brasil e a economia nacional à nova ordem econômica e política internacional (Monié, 2011).

O Sistema Nacional de Portos até então estava “[...] estruturado sob o enfoque do intervencionismo e do corporativismo, próprio das economias planificadas ou de planejamento central. Tal modelo, concebido e implementado pelo Estado Novo”,<sup>30</sup> estava “[...] absolutamente esgotado, tanto no que se refere a sua **estruturação institucional**, quanto no que diz respeito à

<sup>28</sup> Informações apresentadas por Fabrizio Pierdomônico em entrevista concedida à pesquisadora em fevereiro de 2017. A exemplo do dono da floricultura da cidade que aguardava ansioso a chegada da temporada dos cruzeiros turísticos, para fornecer lotes de flores para decorar os transatlânticos durante sua permanência na costa brasileira.

<sup>29</sup> Considerando a Constituição Federal de 1988, que atribuiu, no artigo 21, à União a competência privativa de “XII- explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: (...) f) Os portos marítimos, fluviais e lacustres; (...)”, e compatibilizando com o artigo 175, que “Incube ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos. (...)”.

<sup>30</sup> Os Decretos-Lei nº 24.447, 24.508 e 24.511, todos de 1934, definiram, respectivamente: (1) as atribuições entre

**organização do trabalho”** (Brasil, 1991, grifo nosso).

Neste sistema portuário, o Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis (DNPVN), do Ministério da Viação e Obras Públicas, desde 1934, era responsável pelo controle direto da exploração dos portos nacionais organizados e pela fiscalização da exploração dos portos pelos concessionários, como a Companhia Docas em Santos. Um sistema constituído por portos estatais, de estrutura extremamente centralizada, na qual o setor privado estava presente através de concessões para exploração, ou na reduzida participação nos terminais dedicados à movimentação de carga do próprio investidor, a exemplo dos terminais privativos da Cosipa, Dow Química e Cutrale, instalados no Porto de Santos.

Em 1975, foi criada a Portobras, “que reproduzia, para a atividade portuária, o modelo adotado nos demais segmentos de infraestrutura: centralização da intervenção estatal em um setor econômico em uma empresa holding” (Araújo Jr.; Guimarães, 2010, p.47), e que tinha controle direto de oito companhias Docas e era responsável pela administração direta de nove portos espalhados pelo país.

O ano de 1990 marcou o início do processo de reestruturação do Sistema Portuário Nacional, com a dissolução da Portobras, dentro do pacote de medidas do “projeto político de Collor, um programa acelerado e desastrado de liberalização da economia e do Estado” (Nobre, 2013, p.54).

Do ponto de vista institucional, o sistema portuário passou a ser um departamento do Ministério dos Transportes, até que a reformulação do marco legal proposta pela Lei federal nº 8.630, de 1993, conhecida como Lei de Modernização de Portos, redefiniu, afinal, o papel do Estado na administração do setor portuário, buscando restringir sua atuação àquilo definido como “estritamente indispensável” (Brasil, 1991).

A reforma do sistema portuário proposta em 1993 teve como foco principal estimular maior participação do setor privado na exploração da atividade portuária e flexibilizar as normas sobre relações de trabalho nos portos, buscando, através da diminuição da intervenção do Estado e do estímulo à livre concorrência, assegurar o aumento da produtividade do setor, mediante a racionalização da atividade econômica e a integração dos diversos agentes envolvidos. Tal medida é condizente com diversas outras ações do governo Fernando Henrique Cardoso, apoiadas sobre o discurso de que, naquele momento, era imprescindível que o país fosse submetido a um “choque de capitalismo”, capaz de inseri-lo

diferentes ministérios dos aspectos relacionados à gestão dos portos organizados; (2) os serviços prestados pelas administrações dos portos organizados, uniformização das taxas portuárias em relação a sua espécie, incidência e denominação; e (3) a regulação da utilização das instalações portuárias. Permaneceram em vigência até a aprovação da Lei nº 8.630 de 1993.

<sup>31</sup> É condizente também com o discurso proferido por Mario Covas no Senado, em 1989, no contexto do processo eleitoral, quando afirmava: “Hoje, com a aceleração das transformações tecnológicas, geopolíticas e culturais que

de forma competitiva nos fluxos da globalização.<sup>31</sup>

O novo arranjo proposto ao sistema portuário foi concebido a partir do modelo de gestão *landlord port*,<sup>32</sup> que tem como unidade básica o Porto Organizado, compreendido pela área que abriga as instalações portuárias<sup>33</sup> que devem ser mantidas pela autoridade portuária, no caso do Porto de Santos, a Codesp,<sup>34</sup> mas que podem ser exploradas diretamente pela União ou por entidade privada sob o regime de concessão (Araújo Jr.; Guimarães, 2010). Ainda visando maior participação do setor privado, dentro deste novo arranjo foram definidas duas categorias de terminais portuários: a de uso público e a de uso privativo.

Os terminais portuários de uso público, o chamado “porto público”, são aqueles situados exclusivamente dentro dos limites do porto organizado, onde o domínio da terra e a responsabilidade da manutenção da infraestrutura marítima e superestrutura portuária são da União (dragagem e alargamento do canal, manutenção dos berços públicos e das vias internas do porto organizado, entre outras). A implantação das instalações portuárias e a operação da movimentação de carga feita no berço público são realizadas por empresas vencedoras de editais públicos, por meio de contratos de arrendamentos por tempo determinado.<sup>35</sup>

Já os terminais portuários de uso privativo, conforme a Lei de 1993, são explorados por pessoa jurídica de direito público ou privado e podem ser instalados dentro ou fora do porto organizado. Para exercício de sua atividade econômica, entretanto, o privado detentor do domínio útil da área onde

o mundo está atravessando, a opção é manter-se na vanguarda ou na retaguarda das transformações. É com esse espírito de vanguarda que temos que reformar o Estado no Brasil. Tirá-lo da crise, reformulando suas funções e seu papel. [...] Mas o Brasil não precisa apenas de um choque fiscal. Precisa também de um choque de capitalismo, um choque de livre-iniciativa, sujeita a riscos e não apenas a prêmios [...]. O Estado brasileiro cresceu demasiadamente como produtor direto de bens, mas atrofiou-se nas funções típicas de governo. Vamos privatizar com seriedade e não apenas na retórica. Vamos captar recursos privatizados para aumentar os investimentos de empresas públicas estratégicas e rentáveis. Vamos profissionalizar a direção das estatais, estabelecer um código de conduta [...]” (Covas Junior, 1989 apud Nobre, 2013, p.58-59).

<sup>32</sup> Este modelo, em que as terras onde são viabilizadas as instalações portuárias geridas pela iniciativa privada através de contratos de concessão ou arrendamento públicos, já era adotado em diversos portos importantes do mundo, como os de Barcelona (Espanha), Valencia (Espanha), Hamburgo (Alemanha), Antuérpia (Bélgica), Roterdan (Holanda), Le Havre (França), Marselha (França), Los Angeles (EUA) e Houston (EUA).

<sup>33</sup> Os ancoradouros, docas, cais, pontes e píeres de atracação e acostagem, terrenos, armazéns, edificações e vias de circulação interna, bem como a infraestrutura de proteção e acesso aquaviário ao porto, tais como guias-correntes, quebra-mares, eclusas, canais, bacias de evolução e áreas de fundeio, entre outros.

<sup>34</sup> Além de administrar a área do porto organizado, à Codesp foi atribuída a responsabilidade de condução do processo de planejamento incidente sobre o porto organizado, buscando estabelecer o zoneamento territorial portuário e um plano de expansão das atividades do porto público.

<sup>35</sup> Mediante pagamento de outorga pelo metro quadrado de área utilizada e de percentual pela carga movimentada.

pretende explorar o terminal privativo depende de contrato de adesão ou de termo de autorização firmados com o Ministério dos Transportes. Cumpre destacar, ainda, que a lei estabeleceu duas modalidades de terminais privativos: o de uso exclusivo, onde se operam exclusivamente cargas próprias do investidor, e o de uso misto, no qual é permitida a operação de cargas próprias e de terceiros, sem, no entanto, estabelecer restrições ou maiores especificações sobre a quantidade ou proporção de cargas próprias e de terceiros a serem movimentadas no terminal misto.

Outra diferença marcada entre os terminais públicos e privativos diz respeito às relações de trabalho. A Lei nº 8.630 de 1993 estabeleceu ainda que o trabalho portuário de movimentação, conferência e conserto de carga e de vigilância de embarcações, dentro dos portos organizados, pode ser executado por trabalhadores portuários com vínculo empregatício de prazo indeterminado e por trabalhadores portuários avulsos. No entanto, a contratação dos trabalhadores com vínculo empregatício deve ser feita, exclusivamente, dentre os trabalhadores portuários avulsos registrados. O fornecimento dessa mão de obra é obrigatoriamente administrado, em cada porto organizado, pelo Órgão de Gestão de Mão de Obra do Trabalho Portuário (OGMO), constituído pelos operadores portuários (Araújo Jr.; Guimarães, 2010, p. 47). Já nos terminais privativos, os trabalhadores podem ser contratados por prazo indeterminado, mas nas instalações existentes deve ser mantida a proporção entre trabalhadores com vínculo empregatício e trabalhadores avulsos, não sendo necessário, todavia, realizar a contratação via OGMO.<sup>36</sup>

A reforma aprovada em 1993, assim, apontou de fato para uma privatização significativa da atividade portuária, prevendo a participação do investidor privado por meio de diferentes regimes, dentro e fora do porto organizado. Não é possível afirmar, entretanto, que antes de 1993 houvesse um monopólio estatal do setor de portos, nem tampouco atribuir à Lei de Portos o seu fim, uma vez que a participação da iniciativa privada sempre esteve presente no setor, e de forma vigorosa, como ocorre no Porto de Santos. Neste caso, apesar da centralização estatal, característica do sistema nacional de portos ao longo do período nacional-desenvolvimentista, a Companhia Docas de Santos cresceu junto com o porto e fez dele uma lucrativa fonte de riqueza para a família Guinle. Já, é incontestável a afirmativa de que a atuação do Estado, ao criar *circunstâncias favoráveis* (Marx, 1973, p.531-3 apud Harvey, 2005, p.47), possibilitou a participação

<sup>36</sup> Diante do papel controverso exercido ao longo da história pelo Sindicato dos Estivadores de Santos (SES), as alterações propostas pela Lei de Modernização dos Portos de 1993 impactaram drasticamente as relações de trabalho do porto. Sobre o assunto, Aguiar, Junqueira e Freddo (2006, p.1005) comenta: “É relevante mostrar que, até a implantação do Órgão Gestor de Mão-de-Obra (OGMO), criado pela Lei de Modernização dos Portos, a matrícula dos estivadores no trabalho da estiva era controlada pelo SES. Esse controle provocou, no passado, conflitos entre o capitão dos portos e a direção sindical. O SES, impedindo a matrícula de novos estivadores, e o capitão dos portos determinando-as. O fechamento da categoria era uma das estratégias políticas do SES que, com isso, garantia maior remuneração aos sindicalizados, ao mesmo tempo que assegurava maior poder político. Isso significa dizer que, com menor número de trabalhadores na estiva, e selecionados por ele, o poder

do capital privado na indústria do transporte no Porto de Santos.

A reformulação proposta, entretanto, enfrentou forte resistência de correntes de setores da sociedade, diretamente afetados, favoráveis ao controle estatal e teve um lento processo de implementação.<sup>37</sup> Conforme apontado por Araújo Jr. e Guimarães (2010), o alcance das modificações propostas, até a década de 2010, restringiu-se à maior participação do setor privado na modernização e exploração de instalações portuárias arrendadas, já que a decisão de governo de transferir integralmente a administração e exploração da atividade portuária ao setor privado, com a inclusão das empresas Docas<sup>38</sup> e de todos os portos e ativos por elas administrados no Programa Nacional de Desestatização de 1997, não teve consequências, permanecendo os portos

do SES junto aos operadores portuários tornou-se maior, uma vez que tinha condições de parar o porto com sucesso [...]”. A partir de 1952, “[...] o SES passou a exercer o controle total do trabalho da estiva do porto de Santos” (Aguiar; Junqueira; Freddo, 2006, p.1005). Todavia, “O nepotismo, como ideologia, esteve presente no SES desde sua origem, pois sempre prevaleceu o privilégio de sindicalização para filhos, parentes e amigos dos membros sindicalizados. As matrículas na estiva, e a sindicalização de novos membros, seguiam o critério de reserva de mercado para os familiares e amigos próximos [...]” (Aguiar; Junqueira; Freddo, 2006, p.1006). A criação do Órgão Gestor da Mão de Obra portuária, pela Lei de Portos de 1993, eliminou o controle de mão de obra avulsa pelos sindicatos dos trabalhadores portuários, na medida em que ao OGMO foi atribuída a responsabilidade por administrar o fornecimento da mão de obra do trabalhador portuário e do trabalhador portuário avulso; manter, com exclusividade, o cadastro do trabalhador portuário e o registro do trabalhador portuário avulso; promover o treinamento e a habilitação profissional do trabalhador portuário, inscrevendo-o no cadastro; selecionar e registrar o trabalhador portuário avulso; estabelecer o número de vagas, a forma e a periodicidade para acesso ao registro do trabalhador portuário avulso; expedir os documentos de identificação do trabalhador portuário; e por fim, arrecadar e repassar, aos respectivos beneficiários, os valores devidos pelos operadores portuários, relativos à remuneração do trabalhador portuário avulso e aos correspondentes encargos fiscais, sociais e previdenciários. Esse processo foi se consolidar apenas em 2001, depois de diversas greves, quando por fim foi estabelecido acordo entre OGMO e SES que possibilitou a implantação de uma nova metodologia de gestão do trabalho no Porto de Santos.

<sup>37</sup> Houve resistência especialmente do segmento dos trabalhadores do porto, em função das alterações propostas a partir da institucionalização do OGMO. Sobre o assunto, ver: Aguilar, Junqueira e Freddo, 2006.

<sup>38</sup> Companhia Docas do Rio de Janeiro (CDRJ); Companhia Docas do Estado da Bahia (Codeba); Companhia Docas do Ceará (CDC); Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp); Companhia Docas do Pará (CDP); Companhia Docas do Maranhão (Codomar); Companhia Docas do Rio Grande do Norte (Codern); e Companhia Docas do Espírito Santo (Codesa).

<sup>39</sup> Segundo Araújo Jr. e Guimarães (2010), outros aspectos relacionados ao desenho institucional do setor também não contribuíram para maiores avanços no sentido de racionalizar a gestão de portos e assegurar maior eficiência. Sobre este aspecto, os autores destacam a sobreposição de determinadas funções atribuídas ao Conselho de Autoridade Portuária (CAP), criado pela Lei de 1993, e à Agência Nacional dos Transportes Aquaviários (Antaq), instituída pela Lei 10.233 de 2001, e ausência de especificações sobre a atividade.

federais sob a gestão das companhias Docas.<sup>39</sup>

#### 4.4.2 A POLIGONAL

Em 1995, em meio ao processo de implementação da Lei de Modernização dos Portos, contrariando os interesses da Codesp e de lideranças políticas da região, e mesmo diante de protestos generalizados dos sindicatos portuários, o Ministério dos Transportes, por meio da Portaria nº 94 de 1995, redefiniu o perímetro do Porto Organizado de Santos. Restrito na face norte ao paralelo 23° 54' 48" S, que tangencia a face sul da Ilha de Bagres (em frente ao Terminal de Granéis Líquidos da Alemoa), o limite estabelecido excluiu da jurisdição da Autoridade Portuária de Santos cerca de quatro quilômetros de extensão de canal navegável e, ainda, os terminais da Cosipa e da Ultrafertil, situados ao fundo do Canal de Piaçaguera (Alexandrino, 2008).

Na época se dizia que a alteração desse limite fazia parte das negociações que envolviam a privatização da Companhia Siderúrgica Paulista pelo governo federal e que esta seria uma exigência do grupo Usiminas, que acabou arrematando, junto com a usina estatal, o terminal portuário.<sup>40</sup> Frente à fragilidade jurídica da delimitação do perímetro fixado então por Portaria ministerial, pouco antes do final de seu governo, o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, em 2002, ratificou os limites do Porto Organizado de Santos por meio do Decreto Presidencial nº 4.333, de 12 de agosto, permanecendo até hoje desta maneira.

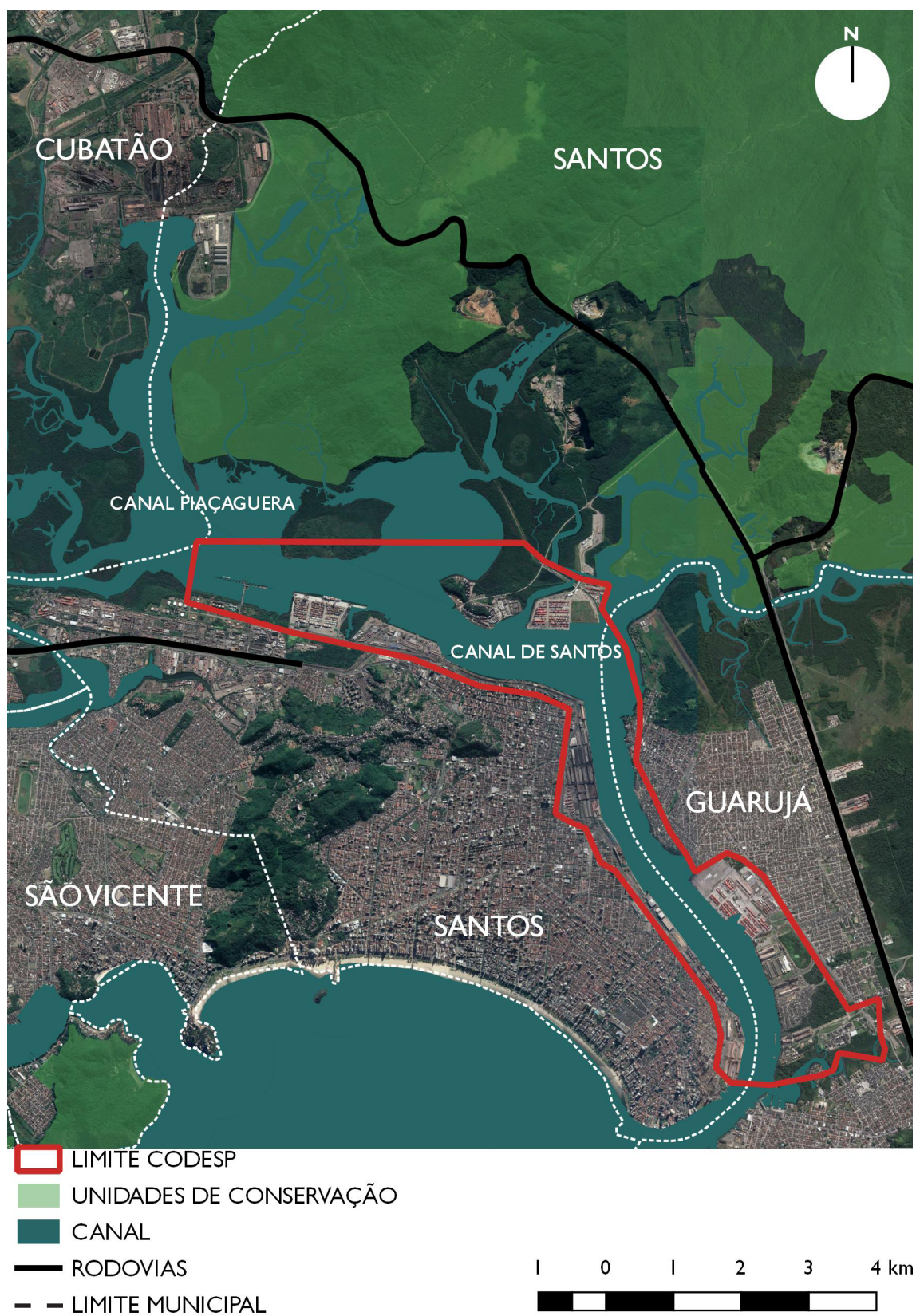
O debate sobre a definição dos limites do porto organizado de Santos ganhou grande repercussão, pois afetaria diretamente as relações trabalhistas e concorrenciais entre empresas do setor portuário, uma vez que, conforme já mencionado, nas margens do Porto de Santos poderiam ser implantados tanto os terminais portuários de uso público, como os terminais portuários de uso privativo, sobre os quais incidiam regras distintas.

Os trabalhadores advertiam principalmente sobre o desequilíbrio entre as relações de trabalho estabelecidas dentro e fora do porto organizado, já que sobre os terminais privativos situados fora desse limite não incidiriam as normas do Órgão Gestor de Mão de Obra, fato que motivou violentas greves no período. Já os empresários arrendatários dos terminais portuários situados nos berços públicos, a despeito de posições controversas sobre o assunto, diziam-se concorrencialmente prejudicados pelas regras incidentes sobre os terminais privativos, uma vez

<sup>40</sup> Segundo a Moção nº 79/2002, apresentada pela deputada estadual Maria Lucia Prandi ao plenário da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo: “Causou indignação e surpresa o Decreto Presidencial que mantém a exclusão dos terminais da Cosipa e da Ultrafertil da área do Porto Organizado de Santos. O decreto reitera a Portaria 94/95, que é combatida por trabalhadores e pela sociedade em geral, como sendo uma das grandes arbitrariedades do Governo Federal contra o Porto Santista. O Decreto 4.333/02 foi editado poucas semanas após a decisão da juíza federal Eliana Lima não ter reconhecido que uma portaria (a 94/95) tem o poder de mudar os limites do porto organizado. É evidente, portanto, que o presidente FHC usou seu poder para dar a resposta à juíza. [...] No processo de privatização, a Cosipa ganhou as instalações portuárias como brinde. Começaram, então, na época, as arbitrariedades que não podem ser, pela edição desse decreto, perpetuadas”.



Mapa 3. Planta de situação



Fonte: CODESP/Diretoria Comercial e de Desenvolvimento. Limite definido com base no mapa das Áreas arrendadas e previstas para arrendamento - PROAPS (ago/1999). Elaboração própria.



que estes se valiam de maior flexibilidade para a contratação de trabalhadores (Alexandrino, 2008).

Vale recordar que a Lei dos Portos previu a existência de instalações portuárias em terrenos de domínio da União e em terrenos de marinha aforados para ente privado. No primeiro caso, ou seja, dentro dos limites do porto organizado, poderiam existir: cais público; terminal de uso público com gestão privada mediante contrato de arrendamento; ou, ainda, terminal de uso privativo – TUP, cujo outorgado também seria definido por edital público. Na segunda situação, só poderia ser instalado terminal de uso privativo, explorado por pessoa jurídica de direito público ou privado, mediante autorização do Ministério dos Transportes, a partir de duas modalidades distintas: terminal de uso privativo exclusivo, para movimentação de carga própria, e terminal de uso privativo misto, para movimentação de carga própria e de terceiros, sem maiores especificações sobre tais modalidades.

Dado o exposto, fica evidente que restringir os limites do porto organizado impactou objetivamente as possibilidades de exploração da atividade portuária, uma vez que se criou uma “reserva” de área para constituição exclusiva de terminais de uso privativo.

Antes de 1993, entretanto, já havia uma previsão legal de 1966, o Decreto-Lei nº 05, que em seu artigo 26 permitia a construção e operação de instalações portuárias privativas, desde que exclusivamente destinadas ao uso próprio, sendo que o terminal privativo não poderia, em absoluto, ser utilizado por terceiros.<sup>41</sup> Um terminal privativo, de acordo com o Decreto-Lei nº 05 de 1966, no contexto de expansão das empresas estatais (Petrobras, Companhia Vale do Rio Doce, Companhia Siderúrgica Paulista-Cosipa, Companhia Siderúrgica Nacional-CSN, entre outras), nada mais era do que parte de um estabelecimento industrial para uso privado e exclusivo da atividade da própria empresa (Lobo, 2000). Não era porto, pois não era dedicado à atividade comercial; eram, assim, instalações em apoio a uma atividade industrial.

Cumprе salientar que nem todas as terras, para além dos terrenos de marinha, dentro do porto organizado de Santos, foram desapropriadas e, portanto, não são necessariamente de domínio da União. Além disso, até este momento, existiam dentro de seu limite apenas dois terminais privativos. Os terminais das empresas Citrosuco Cutrale e Dow Química, situados na margem esquerda do canal, no município do Guarujá, instalados na região nos anos de 1970, e

<sup>41</sup> Antes disso, segundo Lobo (2000, s/p), “em 1944, surgiu o Decreto-lei nº 6.640, que abriu uma brecha no monopólio ao permitir a construção e a exploração de ‘instalações portuárias rudimentares’ pelos Estados e Municípios. Tais instalações portuárias, que se destinavam primordialmente a prestar serviços ao público mediante tarifas aprovadas pelo Governo Federal, podiam ser exploradas por particulares, caso o Estado e o Município pertinentes se desinteressassem de tal atividade. As instalações portuárias rudimentares ficavam sempre sujeitas ao Poder Federal, que se reservava competência exclusiva para autorizar a sua construção e operação. Tratava-se, portanto, de verdadeiros ‘mini-portos’, ou portos em embrião, com organização precária, destinados a suprir a ausência ou deficiência dos portos organizados”.

que movimentavam, exclusivamente, carga própria.

Entretanto, neste contexto de redefinição dos limites do Porto Organizado de Santos e de criação de um território exclusivo para implantação dos terminais privativos, a despeito das alterações propostas pela Lei de Portos de 1993, que ambicionavam uma privatização significativa da atividade,<sup>42</sup> após uma década de vigência, nenhum terminal privativo havia sido efetivamente empreendido na região. Na década seguinte, todavia, este movimento de expansão da atividade portuária em direção ao fundo do estuário, às margens do Canal Piaçaguera, ganharia outras proporções.

<sup>42</sup> Fosse pela presença do investidor privado na exploração do Porto de Santos, por meio do arrendamento de terminal de uso público, fosse pela instalação de terminal de uso privativo, neste caso, dentro ou fora do porto organizado, e até mesmo pela privatização da Companhia Docas.

## 5. ILHA DE BAGRES

Na conjuntura nacional, a década de 1990 foi um momento marcado pela desregulamentação e privatização de serviços estratégicos, e pela abertura dos mercados nacionais, sem que políticas compensatórias industriais, territoriais e tecnológicas fossem propostas. Segundo Jeroen Klink (2013), o sucesso do Plano Real garantiu a estabilização da taxa de juros e, por consequência, a sustentação de um ambiente favorável aos negócios. Isso foi condição para a entrada do capital internacional na economia brasileira, reforçada pela agenda de desregulamentação financeira e pela vigência de uma taxa de juros extremamente alta, que servia para ancorar a sobrevalorização cambial.

A respeito da inserção do Brasil na lógica da globalização naquele momento, Marcos Nobre (2013) afirma que, em função da exposição à competitividade internacional, sobreviveram somente as empresas ou ramos da economia capazes de se reestruturar para se sobressair aos demais e garantir seu lugar na divisão global da produção. Como resultado desse processo, a economia global esperava aumentos significativos da produtividade, mesmo que restasse a determinados países, como o Brasil, a “reprimarização” de sua economia (Pinto, 2013), em função do predomínio da exportação de bens primários, de baixo valor agregado, e do aniquilamento de boa parte do seu parque industrial, enquanto países centrais teriam o controle da criação e da produção de alta tecnologia.

Nobre (2013) ressalta que o governo Fernando Henrique Cardoso, ao mesmo tempo que efetivava medidas “ortodoxas” do receituário neoliberal, praticou uma ativa política de salvação de determinados grupos econômicos, quando ainda não existia Lei de Responsabilidade

Fiscal (1996), através de financiamentos para reestruturar empresas e bancos com potencial de sobrevivência ou, simplesmente, oferecendo compensações a grupos econômicos que tinham poder e representação política suficiente para exigir contrapartidas pelas perdas provocadas em função das mudanças econômicas. Ainda, segundo o autor, este tipo de ação encabeçada pelo governo, contraditoriamente, nada tinha a ver com as premissas do seu próprio programa neoliberal.

Corroborando com essa perspectiva, o lançamento do programa dos Eixos Nacionais para a Integração e Desenvolvimento, que norteou os consecutivos planos plurianuais “Brasil em Ação” (1996-1999) e “Avança Brasil” (2000-2003), segundo Klink (2013), pretendia uma reinserção parcial do Estado, não necessariamente visando corrigir as distorções e instabilidades desencadeadas pela própria trajetória neoliberal dos anos 1990, mas para aproveitar o interesse do capital internacional nessa nova conjuntura de abertura da economia brasileira.

Ainda, conforme alertado por Klink (2013), tal abordagem, segundo a qual corredores logísticos e informacionais tinham como propósito conectar as economias regionais competitivas (principalmente o agronegócio, a mineração e a siderurgia, e demais setores afins) com os principais centros de comando e controle localizados dentro e fora do país, apresentou uma tendência muito mais concentradora de ativos, infraestruturas e renda. Sob tal diretriz do governo, nem mesmo os polos de crescimento criados durante o nacional-desenvolvimentismo passariam ilesos.

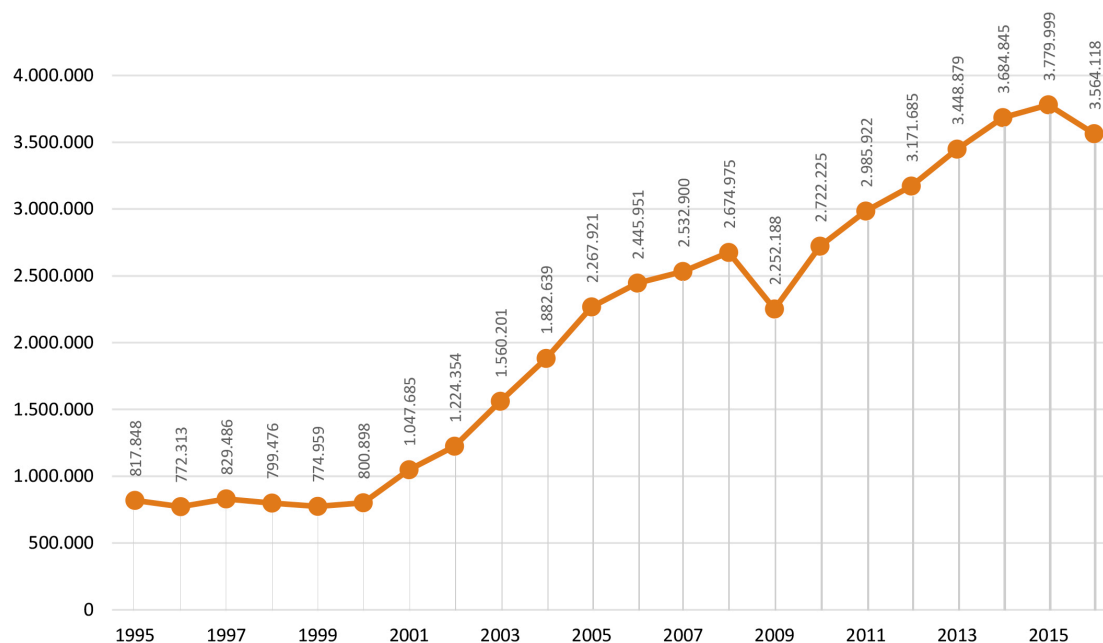
E, diferentemente da maneira como era feito nos tempos do nacional-desenvolvimentismo, o Estado deixou de se responsabilizar diretamente pelos investimentos, mas continuou igualmente servindo ao capital, agora através de diferentes mecanismos de incentivo para atrair os capitais nacionais e internacionais que estivessem potencialmente interessados em participar de processos de privatização de setores estratégicos da economia. Um exemplo é o novo modelo introduzido no setor portuário pela Lei de Modernização dos Portos, em 1993.

Apesar de o processo de desestatização proposto pela referida lei não ter alcançado plenamente os objetivos pretendidos, diante da irrelevante implantação de terminais de uso privativo e do inócuo processo de privatização das companhias Docas previsto no Plano Nacional de Desestatização (PND) de 1997, ainda assim, em pouco mais de uma década, foi possível viabilizar significativos investimentos privados nos portos públicos através de contratos de concessão.<sup>1</sup> E, independentemente dos limites territoriais impostos ao Porto Organizado de Santos, foi possível modernizar os equipamentos, as instalações e os procedimentos portuários; ampliar a produtividade; utilizar novas formas de acondicionamento das mercadorias; reduzir custos;<sup>2</sup> e aumentar a movimentação de cargas, acompanhando a expansão do comércio exterior (Gonçalves; Nunes, 2008).

<sup>1</sup> Realizados com base na Lei Federal nº 8.987, de 1995.

<sup>2</sup> “O custo da movimentação de grãos nos principais portos brasileiros, por exemplo, que estava em torno de 17 a

Gráfico 5. Movimentação de contêineres no Porto de Santos (em TEUS)



Fonte: Anuário Estatístico da CODESP. Disponível em: <http://www.portodesantos.com.br/estatisticas.php?pagina=est-men>, acesso em 14/11/2017.

Porém, mesmo com os avanços diante do crescimento da movimentação de cargas, relacionados especialmente à tendência mundial de “containerização”, como observado no Gráfico 5, o Porto de Santos ainda apresentava graves deficiências. A Confederação Nacional das Indústrias – CNI, no contexto de crescimento das atividades do porto, alertou para as sérias limitações da política de portos e da atuação das companhias Docas, por “problemas de gestão e pela politização da administração portuária,<sup>3</sup> pelo volume de investimento insuficiente para fazer face à rápida expansão do comércio exterior e pela ausência de planejamento” (CNI, 2007, p.10).

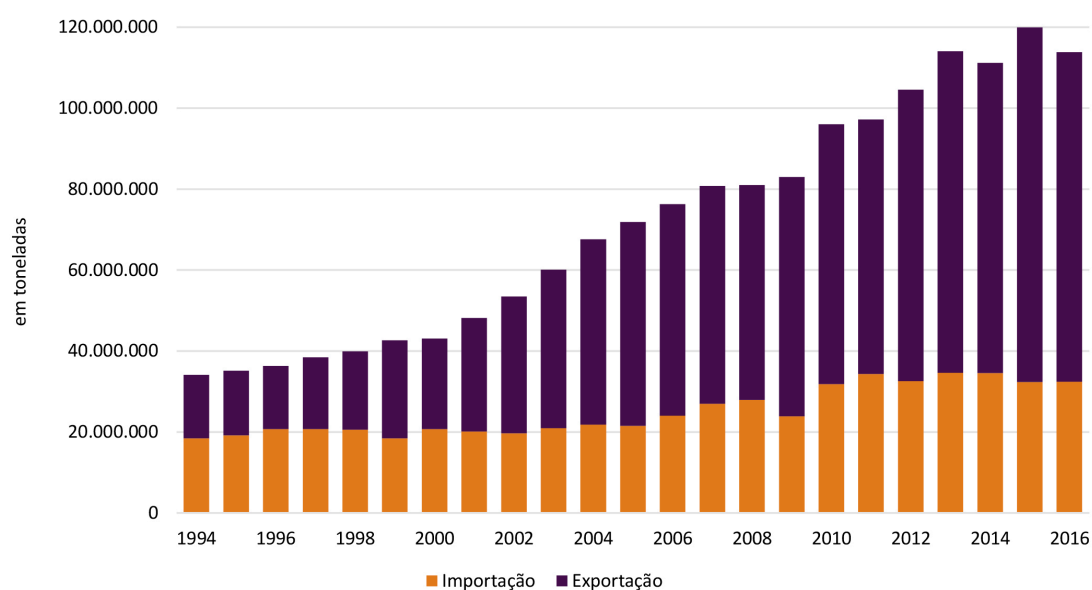
20 dólares/tonelada, foi reduzido para cerca de 8 a 10 dólares/tonelada. No segmento de contêineres, o padrão de movimentação operado pelas empresas públicas era de 8 a 12 contêineres por hora. Atualmente, as concessionárias privadas – utilizando equipamentos modernos – movimentam de 25 a 30 por hora. Ainda nesse segmento, o custo médio unitário de movimentação caiu de cerca de 500 para 200 dólares” (CNI, 2007, p.8).

<sup>3</sup> “A polícia reuniu indícios de que empresas distribuíram propinas para vencer concorrências para exploração de áreas do porto de Santos, administrado pela Codesp (Companhia de Docas do Estado de São Paulo). O órgão, hoje comandado pelo PSB, era área de influência política do PMDB e de [Michel] Temer, então deputado federal. Foi o partido que indicou o presidente da Codesp entre 1995 e 1998” (Costa, 2011, grifo nosso).

Entre 2002 e 2006 a movimentação do Porto de Santos cresceu, cerca de 43% em peso, passando de 53 milhões de toneladas para mais de 76 milhões de toneladas (Gonçalves; Nunes, 2007, p.257). Mas, ainda em 2003, durante o evento Santos Export,<sup>4</sup> a Codesp alertou para o fato de que o corredor de exportação mais importante do Brasil poderia entrar em colapso em 2006, caso não houvesse investimentos substanciais, pois, a infraestrutura existente naquele momento só permitiria a operação de, no máximo, 70 milhões de toneladas (Gonçalves; Nunes, 2007, p.260)

O movimento do Porto continuou registrando recordes. Em 2007, o total de movimentação de carga de Santos superou os 80 milhões de toneladas, volume aparentemente ligado ao vigor do comércio exterior daquele período, conforme afirmado por Gonçalves e Nunes (2007, p.261). Segundo esses autores, a tendência para o cenário futuro seria um incremento ainda maior dessa movimentação de carga, mesmo no contexto da crise internacional deflagrada nos EUA no final daquele ano. Isso porque, nos anos anteriores, as taxas de variação do aumento das exportações e importações brasileiras haviam sido superiores tanto às taxas de variação do PIB nacional, quanto ao volume do comércio mundial. E isso de fato ocorreu, como observado na movimentação de carga geral dos anos seguintes, tendência de crescimento que vigorou até 2015 (Gráfico 6).

**Gráfico 6. Movimento de carga geral no Porto de Santos (1994 – 2016)**



Fonte: Anuário Estatístico da CODESP. Disponível em: <http://www.portodesantos.com.br/estatisticas.php?pagina=est-men>, acesso em 14/11/2017.

<sup>4</sup> Fórum Internacional para Expansão do Porto de Santos, criado em 2002 para promover debate sobre assuntos portuários, com o objetivo de analisar e propor estratégias para o desenvolvimento do complexo marítimo de Santos. Reúne empresários, autoridades e especialistas sobre o assunto.

O crescimento da atividade portuária, como mencionado, estava intrinsecamente ligado ao aumento do mercado externo, e serviu para consolidar as diretrizes que já vinham sendo desenhadas no bojo dos programas de investimentos do governo FHC, com foco no corredor de exportação, que definiu estratégias e plano de expansão para os portos, como parte integrante dos “eixos de desenvolvimento”. Mas foi durante o governo Lula que esse processo ganhou dimensões exponenciais, em função do “efeito China” (Pinto, 2013). A forte expansão da economia chinesa provocou transformações importantes na divisão internacional da produção e do trabalho, uma vez que a China figurou-se, a partir dos anos 2000, como um enorme mercado consumidor de *commodities* (petróleo, minerais e produtos agrícolas, como soja, milho, carne, entre outros) importadas por ela de países da Ásia, África e América Latina, entre eles, o Brasil.

O “efeito China” (e seus impactos nas transformações estruturais atuais) gerou, entre 2000 e 2011, a expansão média do quantum exportado pelo Brasil (de 8,3%) e o crescimento expressivo do valor unitário das exportações, sobretudo das commodities (de 13%). **Esses dois resultados provocaram um acelerado crescimento das taxas de exportação**, em valor, e uma significativa melhora nos termos de troca do país (Pinto, 2013, p.92, grifo nosso).

Gráfico 7. Evolução da participação nas exportações dos grandes setores<sup>1</sup> de atividades da economia nacional (2000-2011)



Fonte: (Pinto, 2013). Elaboração a partir dos dados do Comtrade/ONU.

Nota: (I) Setores: AGE - Agronegócio e extrativismo; IC - Indústria de Commodities; ID - Indústria Difusora; IT - Indústria Tradicional; CC - Construção Civil; SI - Serviços de Infraestrutura.



Assim, o processo de “reprimarização”, que se iniciou na década de 1990, perpetuou-se de forma intensificada nas décadas seguintes, haja visto que:

A participação no valor total deste tipo de produto exportado aumentou da casa dos 25% entre 1995 e 2002, passando para 29,3% entre 2003 e 2006, até alcançar o patamar de 36,5% entre 2007 e 2009, gerando, em contrapartida, reduções na participação dos semimanufaturados e dos manufaturados entre 2003 e 2009 (Pinto, 2013, p.92).

Ainda assim, segundo Gonçalves e Nunes (2008, p.261), outros fatores também contribuíram para o aumento da demanda da atividade portuária em Santos, como o crescimento das movimentações da cabotagem e de graneis líquidos – em função das movimentações de derivados de soja, produzidos na região Centro-Oeste do país – e, ainda, a necessária instalação de infraestrutura de apoio à exploração dos campos de petróleo e gás sob a camada do pré-sal, recém-descoberto na Bacia de Santos.

Considerando o cenário relatado e as previsões de crescimento futuro, era imprescindível atentar ao fato de que, caso o Porto de Santos mantivesse esse ritmo de crescimento, ao final de 2010, necessitaria do dobro da capacidade operacional que apresentava naquele momento, conforme destacado por Ricardo Sanchez (2007), coordenador econômico da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), ligada às Nações Unidas.

Ao longo da década de 1990, ainda que o governo tivesse intentado diversos mecanismos para atrair os capitais nacional e internacional, não havia se conformado um ambiente suficientemente adequado e atrativo para induzir vultuosos investimentos privados e, assim, viabilizar empreendimentos portuários de grande relevância, nem mesmo no principal corredor de exportação do país (responsável por cerca de 25% do total das exportações do país) (Codesp, 2016).<sup>5</sup> A partir de meados dos anos 2000, o que se viu, contudo, foi um contexto de crescimento contínuo da atividade portuária, que exigia novas instalações e que coincidia com a existência de uma quantidade significativa de capital excedente no mundo, demandando novas frentes de realização.

Diante dessa conjuntura, as margens situadas ao fundo do estuário de Santos, fora do porto organizado já urbanizado, mais precisamente às margens do Canal Piaçaguera, apresentaram-se como território em disputa para a imprescindível e inadiável expansão portuária. Entretanto, esta não seria a única contenda em jogo nesse momento. Estaria em disputa também o modelo portuário a ser emplacado nesse território “virgem”, que seria explorado e capitaneado pelo setor privado. Uma disputa entre diferentes grupos econômicos, que, pela sua ação, se enredaram nas teias da relação com o Estado. Trata-se de um jogo que se estabeleceu internamente ao Estado, caracterizado por sua heterogeneidade e fragmentação, intra e entre os diferentes níveis federativos. Nesse jogo de “queda

<sup>5</sup> Este e outros relatórios estatísticos estão disponíveis na página eletrônica da Codesp em: <<http://www.portodesantos.com.br/estatisticas.php?pagina=amf>>. Acesso em 05/11/2017.

de braço”, o acesso à terra pública da União entrou como fiel da balança, com poder de influenciar o resultado desse intrincado e belicoso processo.

## 5.1 PARA ALÉM DO PORTO ORGANIZADO: RUMO ÀS MARGENS DO CANAL PIAÇAGUERA

No ano de 2008, o Porto de Santos havia movimentado 82 milhões de toneladas de carga e sua projeção de crescimento anual era de 4% a 6%. Mas, segundo José Di Bella, então diretor presidente da Codesp, o porto público já contava “[...] com cerca de 79% do seu espaço, operando praticamente no limite de possibilidade de crescimento” (Di Bella, 2008, p.9).

Dentro dos limites do porto organizado, a margem direita da fração insular do município de Santos estava tomada por instalações portuárias e, na margem esquerda, as áreas que potencialmente poderiam receber instalação de novos terminais portuários encontravam-se ocupadas por assentamentos precários (o Sítio Conceiçãozinha e o complexo Prainha). Estas áreas estariam disponíveis somente em médio prazo, sob a condição da conclusão do processo de regularização e urbanização fundiária e do reassentamento de cerca de 1.962 famílias. Na época, a Prefeitura Municipal de Guarujá dispunha de recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo federal para financiar o Projeto Favela-Porto-Cidade, no qual estavam incluídos os projetos e obras do empreendimento habitacional Parque da Montanha, onde deveriam ser realocadas essas famílias.

Imagem 20. Porto de Santos



Foto panorâmica que ilustra a margem direita ocupada pela atividade portuária e os assentamentos precários na margem esquerda do canal de Santos.

Fonte: Portos e Navios. Disponível em: <<https://www.portosenavios.com.br/noticias/portos-e-logistica/37230-porto-de-santos-ganhara-torre-de-125-metros-de-altura-2>>, acesso em 20/12/2017.

Diante deste panorama, que poderia colocar em xeque o processo de crescimento da economia nacional, a expansão física do Porto era imperativa. Fosse através de investimentos relevantes em infraestrutura portuária e logística, fosse pela implantação de novas instalações e terminais portuários, visando à ampliação de sua capacidade operacional.

Ainda, conforme apontado por Di Bella (2008), o potencial de crescimento dentro dos limites do Porto já estava sendo utilizado de forma competitiva, com a implantação dos novos terminais, por meio de arrendamentos de berços públicos que naquele momento estavam em execução, como o Brasil Terminal Portuário (BTP)<sup>6</sup> e o Terminal de Granel Líquido da Stolthaven Santos.<sup>7</sup> E, para que o porto público tivesse sua capacidade operacional duplicada, a Codesp apostava na efetivação do Projeto Barnabé-Bagres com base nas definições do Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Santos – PDZPS, de 2006:

A região da área Barnabé-Bagres, pelos levantamentos efetuados, possui uma área total, incluindo a conquistada no Largo de Santa Rita, que totaliza 6 milhões de metros quadrados, a partir da faixa de domínio do Ramal de Conceiçãozinha, suficiente para abrigar até 28 novos berços previstos, cujo Retroporto deverá ocupar uma área pouco inferior a 4 milhões de metros quadrados.

**A ocupação da área Barnabé-Bagres com novas instalações portuárias poderá proporcionar ao Porto de Santos a exata complementação de oferta de que ele necessita para atender adequadamente a demanda prevista para os anos futuros. Esta ocupação deve ser considerada prioritária sobre as demais do interior do Estuário, pelos seguintes motivos:**

- Situar-se afastada de todos os centros urbanos da região, reduzindo os eventuais impactos negativos sobre o meio ambiente que afetariam a população;
- Ser constituída em grande parte de terrenos conquistados ao estuário (atualmente “superfície molhada”), reduzindo os impactos negativos sobre a fauna e a flora, pela necessidade de ocupação de menos área atualmente coberta por manguezais e permitindo a construção menos onerosa de novos cais em “píeres e dárcenas”;

<sup>6</sup> “O terminal [BTP] foi construído na área do antigo lixão da Companhia Docas de Santos, que segundo a lenda escondia em seu solo toda a tabela periódica. O processo de descontaminação do solo do local foi alvo de algumas polêmicas durante os processos de licenciamento e construção do empreendimento.” (Carrico, 2012).

<sup>7</sup> “[...] outra obra importante é a ampliação do cais de graneis líquidos com a construção de mais dois berços de atracação. Essa ampliação corresponde a uma demanda em expansão constante, que exige investimentos da iniciativa privada, como foi o caso da Stolthaven, especializada em graneis líquidos” (Gonçalves; Nunes, 2007, p.268).

- Localizar-se em continuação às áreas já ocupadas da Ilha Barnabé, no município de Santos, o mais carente de empregos dentre todos os que compõem a Região Metropolitana da Baixada Santista, aumentando com isso os benefícios sociais;
- Possuir na sua retaguarda, entre o Ramal de Conceiçãozinha e a rodovia Piaçaguera-Guarujá, ampla área onde pode ser programada a implantação tanto de Complexos de Beneficiamento quanto de Projetos de Compensação Ambiental;
- Possuir franco acesso terrestre, tanto rodoviário quanto ferroviário, permitindo imediata integração com os demais modais de transporte de que obrigatoriamente necessitará para constituir-se em Elo da Cadeia Logística que comanda o Comércio Exterior.

**Pode ser considerado como o projeto do Porto de Santos do século 21.**  
(Codesp, 2006, [grifo nosso]).

### 5.1.1 O PROJETO BARNABÉ-BAGRES

O Projeto Barnabé-Bagres foi desenvolvido em 1999 pela empresa DTA Engenharia, a partir de contrato decorrente do edital público proposto pela Codesp em 1998, que tinha como objetivo estabelecer as “diretrizes de ocupação do Largo de Santa Rita, Ilha de Barnabé, Bagres e áreas adjacentes” (Di Bella, 2008, p.9). Tratava-se de um estudo de viabilidade técnica, econômica, ambiental e de engenharia básica para o terminal portuário Barnabé-Bagres, um empreendimento de grande porte, pelo qual o Porto avançaria sobre áreas ambientalmente sensíveis, ainda não ocupadas pela atividade portuária, e que demandaria vultuosos recursos.

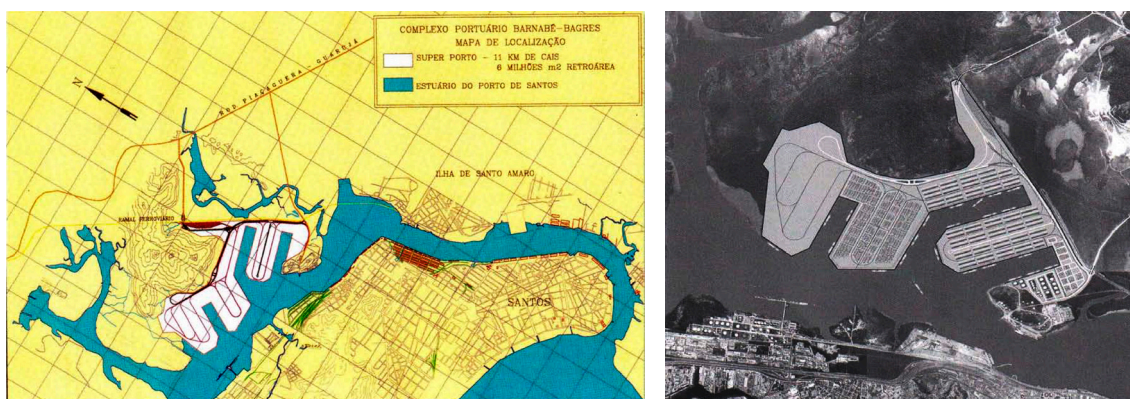
Imagem 21. Ilha de Bagres



Fonte: O Globo. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/ex-superintendente-da-spu-assinou-contratos-sob-suspeita-6933307>>, acesso em 20/12/2017.



## Imagem 22. Projeto Barnabé-Bagres (DTA Engenharia)



Fonte: Revista Trade & Transport (2008, p. 4-8).

Ao longo da última década, o projeto não saiu do papel, mas esteve sempre presente na agenda portuária como o principal projeto de expansão do Porto de Santos. Sem dúvida seria necessário, para a efetivação de tal empreendimento, uma atuação devidamente coordenada e planejada de investimentos do poder público e da iniciativa privada.

Em 2008, visando à efetivação deste projeto, e considerando os limites do Porto Organizado estabelecidos pelo Decreto Federal nº 4.333 de 2002, a Codesp solicitou à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) a ampliação de seus limites, prevendo a incorporação da Ilha de Bagres e áreas adjacentes. Naquele mesmo ano, foi firmado Termo de parceria entre a Codesp e a empresa Santos Brasil, já arrendatária do Terminal de Contêineres (Tecon),<sup>8</sup> para elaboração de estudo de viabilidade pormenorizado para implantação do Complexo Barnabé-Bagres. Isso porque, embora um projeto já houvesse sido apresentado e discutido há cerca de uma década, este não havia dimensionado, com devida precisão, o quanto a utilização das duas ilhas poderia efetivamente contribuir para a ampliação da capacidade do porto.<sup>9</sup>

Conforme matéria do jornal *O Estado de São Paulo* de 18 de abril de 2008, a respeito da parceria entre Codesp e Santos Brasil,

Na data da assinatura do termo, [Pedro] Brito [Secretário de Portos] disse que o documento não obrigava a Autoridade Portuária a aproveitar os estudos

<sup>8</sup> A Santos Brasil venceu o processo de licitação do Tecon Santos em novembro de 1997 e obteve a concessão para prestação de serviços portuários por 25 anos, renováveis por mais 25 (Carvalho, 2008; Dualibi; Pereira, 2008).

<sup>9</sup> A estimativa naquele momento era de que seriam necessários cerca de R\$ 9 bilhões de investimentos para expandir “[...] o porto dos atuais 7,1 milhões de metros quadrados para 13 milhões e dos 13 quilômetros de cais para 24 quilômetros, construindo-se 45 novos berços de atracação (hoje são 64). Barnabé-Bagres inclui a construção de armazéns, silos, pátios e tancagens e, segundo dados da Secretaria de Portos, criaria cerca de 35 mil empregos diretos. O projeto será feito em área protegida e exige licenciamento ambiental” (O Estado de S.Paulo, 2008; Diário do Litoral, 2013).

no processo de licitação. A Santos-Brasil assume os custos e os riscos. “Se o projeto for licitado e a empresa que fez o estudo ganhar, já está incluído esse estudo dentro do processo, senão quem ganhar paga esse custo”, explicou (O Estado de S.Paulo, 2008).

Nessa oportunidade, buscando dar maior agilidade à conclusão dos estudos, a Prefeitura de Santos anunciou sua participação na elaboração do projeto com a Santos Brasil. Cumpre mencionar, ainda, que mais três empresas portuárias, arrendatárias de berços públicos, divulgaram interesse na elaboração dos projetos para o complexo portuário pretendido pela Codesp.<sup>10</sup>

## 5.2 TUPs OU NÃO TUPs: O MODELO PORTUÁRIO EM DISPUTA

Ocorre que, em 2008, as negociações em torno da ampliação dos limites do Porto Organizado de Santos, que passavam por articulações para concretizar o Projeto Barnabé-Bagres, saíram do plano local e entraram no bojo de discussões de espectro mais amplo sobre a regulação da atividade portuária, centradas em Brasília. Em tais discussões, os Terminais Portuários de Uso Privativo (TUPs) figuravam como elemento central na disputa a respeito de qual modelo deveria orientar a expansão da atividade portuária no país. Tratava-se de um embate não só entre projetos, mas entre interesses de diversos grupos econômicos que afetaria diretamente a forma pela qual se daria o futuro do Porto de Santos.

Isso porque um conjunto de agentes privados, em função do crescimento das exportações e da atividade logística, vinha demonstrando maior empenho em investir no setor portuário, através da implantação e operação de Terminais de Uso Privativo de contêineres, a fatia mais lucrativa entre as atividades do setor portuário. No caso de Santos, as áreas ao fundo do estuário, adjacentes ao porto organizado, em sua maioria de domínio da União, se tornariam, a partir de então, foco de atenção para esses empreendimentos, uma vez que a possibilidade de desenvolver novos projetos no porto público, como visto, estava quase saturada, e em pouco tempo se mostraria insuficiente para atender ao crescimento vertiginoso do comércio exterior brasileiro experimentado neste período.

<sup>10</sup> Manifestaram interesse em desenvolver projetos para a área de Barnabé-Bagres, além da empresa Santos Brasil, o Grupo Libra Terminais, que já atuava no Porto de Santos operando terminais de contêineres na margem direita; a empresa Triunfo, de capital aberto, atuante nos setores portuário, rodoviário, logístico e energético, permissionária para exploração do Porto de Navegantes, em Santa Catarina, e que apresentou projeto polêmico de TUP denominado “Brasil Intermodal Terminal Santos – BRITES”, no largo de Santa Rita; e ainda, o consórcio formado pelas empresas Tecondi, Deicmar e Marimex. (Revista Portuária, 2008).

A expansão da atividade portuária pretendida pelos TUPs se viabilizaria através da maior inserção da iniciativa privada pretendida desde a Lei de Portos de 1993, mas que, até então, não havia avançado de forma significativa. Em Santos, a exceção era a Empresa Brasileira de Terminais Portuários (Embraport),<sup>11</sup> que levou quase duas décadas para entrar em operação, em meio a várias controvérsias.<sup>12</sup> Isso porque a regulação do setor portuário, enquanto atividade portuária, era muito frágil, fato que permitia grande margem de arbitrariedade nas negociações entre poder público e agentes privados, gerando enorme insegurança jurídica para aqueles que pretendiam investir no setor e prejudicando, desta maneira, o avanço da implantação de TUPs nos portos brasileiros.

Segundo Nelson Carlini (2008), presidente da Centronave, entidade que reúne empresas de comércio marítimo estrangeiras, os novos projetos de TUPs, fora do porto organizado, seriam desenvolvidos em áreas “virgens”, livres de qualquer ocupação prévia, e, diferentemente dos terminais públicos arrendados, exigiriam enormes intervenções no mar e na terra, conforme as características de sua localização, além de modernas instalações e equipamentos necessários à movimentação de cargas, prioritariamente, containerizadas.

Os chamados *greenfields projects* demandariam, assim, pesados investimentos “disponíveis no mercado através de engenharia financeira de nível internacional, bancos ou fundos de investimentos que prezam muito pelos retornos financeiros que tais projetos devem prover [...]” (Carlini, 2008). Mas, para a efetivação de empreendimentos portuários de tal monta, era necessário atrair, além do capital privado, “[...] **governos que demonstrem interesses no**

<sup>11</sup> De acordo com o site institucional da empresa: “A história da Embraport se inicia no ano de 1994, quando o Grupo Coimex (primeiro acionista) adquiriu a área de aproximadamente um milhão de metros quadrados na área continental de Santos, na margem esquerda do Porto. O objetivo da empresa, na época, era construir um terminal privado e potencializar o desenvolvimento econômico do Porto de Santos. A partir de 1998 iniciaram-se também os estudos de impacto ambiental, que resultaram no desenvolvimento de uma série de Programas Ambientais, e a aprovação das licenças e autorizações para que o terminal pudesse iniciar as obras. Em 2007, começaram as obras com a construção de um aterro piloto para estudo do solo da região. Um passo importante foi dado em 2009, com a entrada de dois grandes acionistas, Odebrecht Transport e Dubai Ports World. Já em 2010, as obras se intensificaram e seguiram em plena expansão até o final do primeiro semestre de 2013, quando foi concluída a primeira fase do projeto. No dia 3 de julho do mesmo ano, o Terminal celebrou o início das operações com a chegada do primeiro navio, o Mercosul Manaus” (Embraport)

<sup>12</sup> Entre tais controvérsias, destacamos: a ação civil pública do Ministério Público Federal sobre a validade da declaração de utilidade pública para fins do licenciamento ambiental, e a autorização da supressão da vegetação para instalação do TUP, emitida pela Prefeitura de Santos, uma vez que a competência para conferir esse tipo de declaração seria do governo federal. E, ainda, em decorrência de denúncias apresentadas pela Abratec e pela Federação Nacional dos Portuários (FNP), em 2009, a Embraport, em Santos, bem como, o Portonave (SC), e os terminais de Itapoá (SC) e Cotagipe (BA) tornaram-se alvos do TCU, acusados de atuar na movimentação de cargas de terceiros ilegalmente.



**desenvolvimento de negócios** que envolvam a cadeia logística. Estes investidores buscam retorno ao seu investimento em um ambiente regulado e estável” (Carlini, 2008, grifo nosso).

Era necessário, então, para criar esse ambiente estável e regulado, superar a ausência de previsão legal<sup>13</sup> a respeito das especificações sobre o tipo de carga permitido nas operações dos TUPs não tratadas pela Lei de Portos de 1993, em função da qual vinham sendo suscitadas inúmeras celeumas jurídicas sobre o assunto.<sup>14</sup> A questão ganhou especial repercussão na mídia<sup>15</sup> e no campo político, em um momento de crescimento das exportações.

Representantes de determinados setores econômicos, como a Confederação Nacional das Indústrias (CNI), a Centronave e grupos econômicos que vinham investindo em novos terminais portuários de uso privativo, como, por exemplo, a Coimex (da Embraport, em Santos) e a LLX (de Eike Batista, dos terminais do Porto de Açu, estado do Rio de Janeiro), alegavam que estavam sendo prejudicados pela Resolução nº 517 de 2005, da Antaq, que restringia a atuação dos TUPs à movimentação de cargas próprias. Em função disso, apoiavam o Projeto de Lei, em tramitação no Congresso Nacional, que previa que os TUPs pudessem movimentar cargas de terceiros sem quaisquer restrições, e sustentavam, ainda, a ideia de que o governo federal não poderia exigir licitação de terminais privativos, uma vez que sua implantação e operação seria feita em áreas privadas e fora do porto organizado (Valor Econômico, 2008).

Ocorre que os concessionários de berços públicos, dentro do porto organizado, reunidos pela Associação Brasileira dos Terminais de Contêineres de Uso Público (Abratec), colocaram-se firmemente contra esse movimento, alegando que seriam concorrencialmente prejudicados caso os terminais privativos viessem a transportar cargas de terceiros, uma vez que estes estariam desempenhando as mesmas funções dos terminais de uso público, mas sujeitos a uma regulação mais flexível, fato que, ao menos em tese, os tornaria menos competitivos do que os TUPs (Valor Econômico, 2008).

Cabe mencionar que a Abratec representa, em âmbito nacional, empresas arrendatárias de terminais portuários de uso público, especializadas na movimentação de contêineres. Os principais terminais de contêineres do país, como as empresas Brasil Terminal Portuários – BTP,

<sup>13</sup> Uma vez que o artigo 4, da Lei 8630, de 1993, não apresentava especificações e não havia outras regulamentações posteriores sobre o assunto.

<sup>14</sup> Para uma abordagem detalhada das divergentes posições sobre o assunto e os desdobramentos de tal polêmica, ver: GUIMARÃES, Eduardo A.; ARAÚJO JR., José T. “Regulação e desempenho dos portos brasileiros”. Revista Brasileira de Comércio Exterior, n.107, v.25, abr.-jun. 2011. Disponível em: <[http://www.funcex.org.br/publicacoes/rbce/material/rbce/107\\_eagjta.pdf](http://www.funcex.org.br/publicacoes/rbce/material/rbce/107_eagjta.pdf)>; e WERNECK, Marina. Privatização dos portos: Análise da controvérsia. 2008. 53 f. TCC (Economia) – Faculdade de Economia. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2008.

<sup>15</sup> O jornal Valor Econômico, ao longo dos anos de 2007 e 2008, pautou essa discussão. Inúmeras reportagens sobre o assunto trouxeram o embate de ideais entre os interessados na resolução do impasse sobre as diferentes inserções de distintos grupos privados no setor portuário em crescimento.

Libra Terminais Santos e Tecon-Santos, da Santos Brasil Participações S/A, ligada ao Grupo Opportunity, operam no Porto de Santos e são associadas à Abratec. Para se ter a dimensão da força de sua representatividade no setor portuário, no ano de 2007, suas empresas foram responsáveis por 95% da movimentação de cargas em contêineres no país (Werneck, 2008).

Segundo matéria do jornal Valor Econômico (2008), Richard Klein, então vice-presidente do conselho de administração da empresa Santos Brasil, concessionária do Tecon-Santos, defendeu publicamente que os terminais de uso privativo misto, que movimentam carga própria e de terceiros, deveriam se enquadrar ao marco regulatório em vigor. E, ainda, de acordo com a matéria:

Na visão do executivo, os terminais que têm autorizações concedidas (Portonave e Itapoá, em Santa Catarina, e a Embraport, em Santos) poderão ser levados a negociar com o governo uma mudança de regime jurídico, do privado para o público, mediante um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) ou via licitação de suas áreas. Outro caminho seria cumprir com o marco legal e movimentar prioritariamente carga própria (Valor Econômico, 2008).

A Abratec chegou a apresentar ao STF uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF/139), na qual argumentou que a movimentação de cargas é um serviço público, e como tal deveria ser licitado, uma vez que entre as atribuições da União previstas na Constituição Federal de 1988, conforme artigo 21, XII, f, está a de “XII – explorar diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: (...) f) os portos marítimos, fluviais e lacustres” (Brasil, 1988). E, ainda, valendo-se do princípio jurídico do interesse público, argumentou que os terminais de uso privativo, ao operar cargas de terceiros, poderiam colocar “[...] em risco a soberania nacional, ao permitir que, ao longo do tempo, os serviços portuários brasileiros passem a ser integralmente controlados por um pequeno grupo de investidores internacionais, submetidos a regime de direito privado e sem qualquer controle estatal brasileiro”. (ADPF/139, 2008).

Não se pode deixar de mencionar que tais empresas, reunidas na Abratec, representavam interesses de grupos econômicos nacionais importantes, como o Opportunity e o Libra, com grande trânsito entre as estruturas institucionais e forte influência política,<sup>16</sup> e que demonstraram sua capacidade de influenciar nas decisões do governo federal sobre o assunto.

<sup>16</sup> Vale lembrar, por exemplo, que o Grupo Opportunity, do banqueiro Daniel Dantas, alvo da operação Satiagraha, da Polícia Federal, é um dos sócios da empresa Santos Brasil, arrendatária do Terminal de Contêineres (Tecon Santos) e do Terminal de Exportação de Veículos (TEV). E o Grupo Libra, arrendatários de Terminais de Contêineres dos Terminais 35 e 37, ligado ao político Michel Temer que sempre exerceu forte influência, na indicação dos cargos de gestão da CODESP, como já mencionado em nota deste capítulo.

Depois de meses de discussões, o Decreto Presidencial nº 6.620, de outubro de 2008, apoiado em entendimentos anteriores,<sup>17</sup> contrariou as expectativas dos novos investidores privados e estabeleceu que as operações de movimentação e armazenagem de cargas de terceiros seriam feitas, prioritariamente, por terminais e instalações de uso público, mediante concessão e, portanto, submetidos a prévia licitação. E, ainda, que as instalações de uso privativo, outorgadas a particulares por autorização sem prévia licitação, poderiam realizar a movimentação e armazenagem de cargas de terceiros, apenas de modo secundário ou residual.

Tal medida não foi um ato isolado do governo federal. Antes, o Decreto Presidencial nº 6.413, de março de 2008, excluiu do Plano Nacional de Desestatização de 1997 as companhias Docas<sup>18</sup> e suas estruturas portuárias, contrariando a diretriz, apresentada no bojo das ações de privatização dos anos de 1990, de transferir integralmente a administração dos portos do país para o setor privado, não levada a cabo até então.

As ações do governo federal convergiam no sentido de fortalecer o porto público, tido como instrumento estratégico para o desenvolvimento nacional, a partir da ampliação de investimentos públicos em intervenções de infraestrutura logística e portuária – no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento, assim como em outros setores estratégicos da economia –, a exemplo da indústria naval, com a retomada da construção de grandes estaleiros, e de plataformas navais e *offshore* para atender à expansão da produção de petróleo e gás, explorados em águas cada vez mais profundas, e que exigiam a utilização de novas tecnologias, bem como para responder à demanda expressiva da movimentação de cabotagem e de carga internacional, especialmente para exportação de *commodities*, pelo aumento significativo da produção do agronegócio na região Centro-Oeste do país, mas também da indústria automobilística do Sudeste,<sup>19</sup> entre outras atividades produtivas nacionais em crescimento no período.

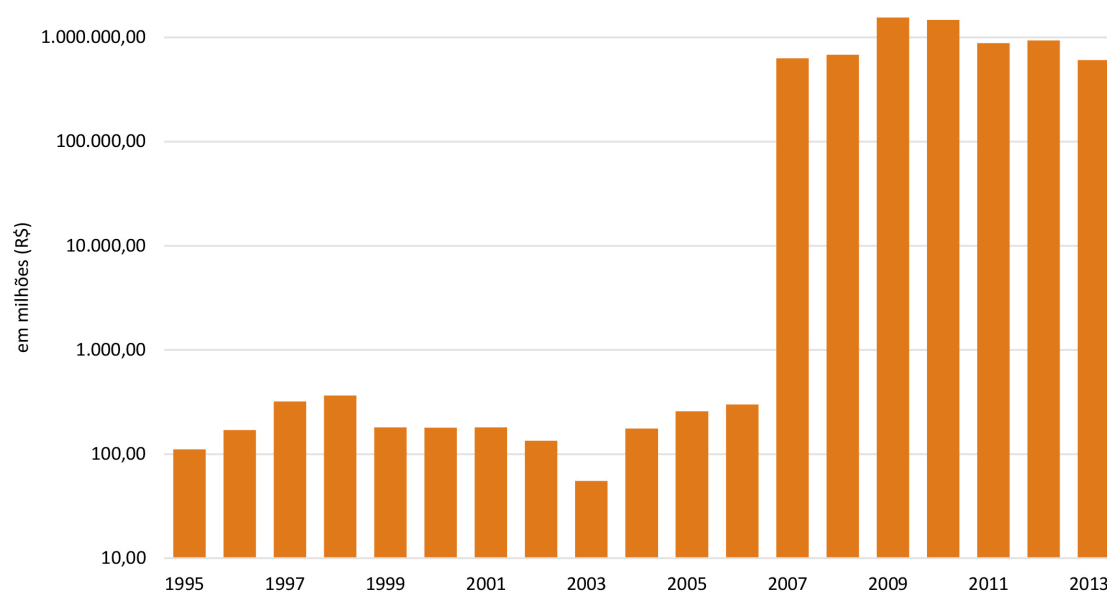
A frase de José Di Bella, diretor presidente da Codesp neste período, – **“Não podemos esquecer que o porto público tem que atender os objetivos da nação e aí sim a iniciativa privada se encaixa”** (2008, grifo nosso) – expressa com clareza a diretriz do governo de fortalecer o porto público.

<sup>17</sup> Nas disposições trazidas pelo Decreto-Lei nº 05, de 1966, e na Resolução da Antaq nº 517, de 2005.

<sup>18</sup> Matéria do portal Tecnológica Online, de 2006, noticia a inauguração do Terminal de Exportação de Veículos (TEV) como algo fundamental para atender às demandas decorrentes do crescimento da indústria automobilística no período: “Com a presença de autoridades da Companhia Docas de São Paulo (Codesp), diretores da Santos Brasil e da Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (Anfavea), foi apresentado ontem o Terminal de Exportação de Veículos (TEV). [...] ‘Em 2004, o Brasil exportou 240 mil veículos pelo Porto de Santos, mas metade disso em situação caótica’, disse ele, lembrando que o terminal da Deicmar, na margem direita do porto, não tinha capacidade para atender ao aumento das exportações.” (Tecnológica Online, 2006)

<sup>19</sup> Segundo o Dicionário Básico Portuário (Governo do Estado do Paraná, 2011, p.20), berço são “locais de atracação e de movimentação das cargas a serem embarcadas e descarregadas”.

Gráfico 8. Investimentos no setor portuário (1995 – 2013)



Fonte: Ministério dos Transportes.

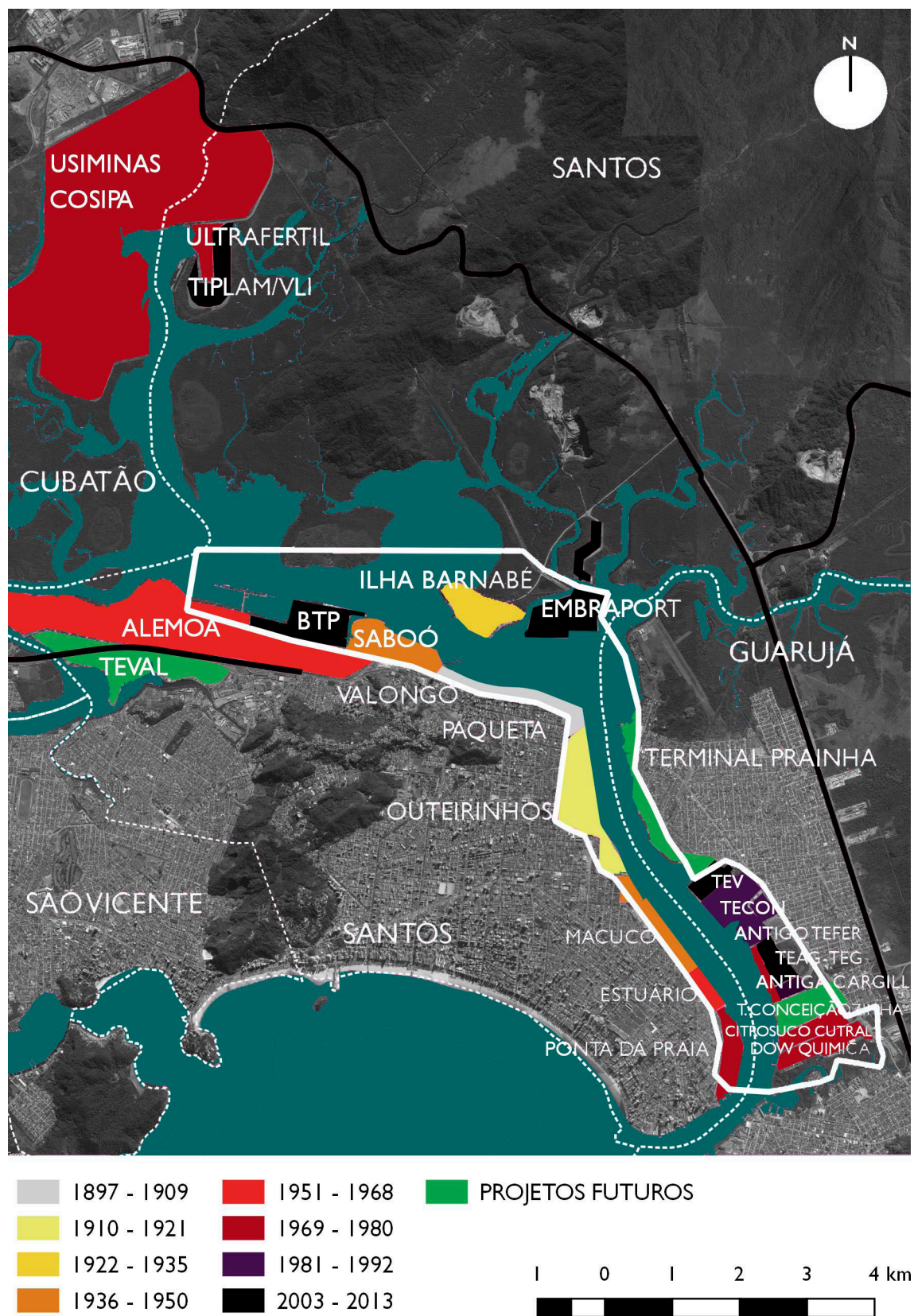
O conjunto de medidas adotadas demonstra certo centralismo nas decisões do governo em torno do setor portuário, que apontavam para a construção de um cenário que pretendia ser suficientemente atrativo para o setor privado nacional e internacional, algo imprescindível para o bom funcionamento do Porto e o atendimento às demandas impostas pela perspectiva desenvolvimentista do momento. Sem romper, todavia, com as estruturas de poder já estabelecidas no setor.

Questiona-se, entretanto, se de fato tal modelo de gestão da atividade portuária, orquestrado pelo governo federal nesse momento, alcançaria as expectativas dos setores privados que aspiravam realizar pesados investimentos na atividade portuária, nos moldes pautados pelo mercado internacional.

Fortes críticas de diversos setores econômicos e políticos alertaram para o fato de que a participação mais relevante e ampla do setor privado na atividade portuária estaria ameaçada, uma vez que tais medidas restritivas representariam “obstáculos impostos à expansão da rede de terminais privativos de uso misto fora da área dos portos organizados” (Araújo Jr.; Guimarães, 2010, p.57), e, ainda mais grave, poderiam ser caracterizadas como mecanismos de reserva de mercado, amparando “[...] um oligopólio privado que se fecha e ocupa o porto público” (Carlini, 2008).



Mapa 4. Expansão territorial do Porto de Santos



Fonte: Plano Diretor e Zoneamento do Porto de Santos – 1997; RIMA – Túnel Santos-Guarujá, DERSA/Consórcio PRIME-ETEL, jul.2013. Elaboração própria.

### 5.3 A MANOBRAS DE FLANCO: COMO TORNAR O CANAL PIAÇAGUERA UM GRANDE BERÇO PARA TUPs?

Baixada a poeira, o que se viu, diferentemente das análises alardeadas, foi o avanço brutal do setor privado sobre as áreas livres do Canal Piaçaguera, no contexto em que a atividade logística vinculada ao comércio exterior tornara-se uma importante frente de realização do capital excedente, disponível em quantidade expressiva no âmbito global nesse período (Rolnik, 2017). A expressão “manobra de flanco”<sup>20</sup> vem ao caso para elucidar o movimento que ocorreu em torno da apropriação de mecanismos institucionais e políticos, com o objetivo de tornar as margens do Canal Piaçaguera utilizáveis para fins portuários e retroportuários, bem como garantir o acesso às terras públicas de domínio da União.

Uma ação combinada, possivelmente coordenada, de diferentes atores, em diversas frentes, dentro das estruturas administrativas e de poder político, nos diferentes níveis de governo, que tinha como objetivo reverter as diretrizes governamentais sobre o setor portuário e emplacar o modelo dos TUPs nas áreas situadas ao fundo do estuário de Santos, acima dos limites do porto organizado, na porção continental do município, conforme veremos a seguir.

#### 5.3.1 O PORTO É ESCALA! RUMO ÀS NOVAS FRONTEIRAS

No ano de 2010, o Plano de Diretor e de Zoneamento do Porto de Santos estava sendo revisado com base em estudo elaborado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Tal plano, denominado *Master Plan*, projetou que a capacidade do Porto de Santos triplicaria até 2024. Além disso, estabeleceu que o perfil de carga movimentada deveria ser mantido (granéis sólidos, granéis líquidos, contêineres), acrescentando apenas a presença de plataformas *offshore* para atender às necessidades da exploração de óleo e gás, que tão logo se iniciaria na Bacia de Santos.

Em resposta à tendência mundial de operar grandes armadores, que apresentam maior envergadura e calado, o Plano destacou como principal diretriz a necessidade de adotar o novo conceito dos megaterminais portuários, ancorado no ganho de escala e redefinição da dimensão das instalações portuárias, objetivando maior capacidade e diminuição de custos operacionais (Valor Econômico, 2010b).

O objetivo é evitar a colcha de retalhos feita por pequenos terminais que provocam fuga dos grandes armadores. “A escala do negócio portuário não

<sup>20</sup> “Manobra de flanco” é expressão utilizada para descrever uma manobra tática militar ofensiva específica, que visa contornar as alas das posições inimigas, atacando seus flancos/lados ou sua retaguarda. Como toda estratégia, apresenta vantagens e riscos, e pode sofrer com o ataque inimigo em defesa dos flancos atacados.

**é decisão do porto, mas do mercado.** E o que garante a escala é o papel do governo no disciplinamento do negócio, evitando a competição entre uma série de pequenos terminais que não tenham escala nem eficiência”, conforme afirma o ministro dos portos Pedro Brito (Valor Econômico, 2010b, grifo nosso).

Contradizendo a expectativa de governo compartilhada anos antes, a de que os interesses da iniciativa privada se encaixariam nos interesses da nação, a nova “escala de negócio”, pautada pelo mercado mundial dos grandes armadores, entra no discurso institucional da pasta de Portos a partir de duas frentes: pela redefinição das estruturas existentes quando da renovação dos contratos de arrendamento, buscando agregar terrenos vizinhos e remodelar os berços de atracação e as áreas de armazenagem de acordo com a nova lógica; e pela ampliação da atual fronteira do Porto de Santos a partir da implantação do Projeto Barnabé-Bagres – mantido entre as diretrizes prioritárias do PDZPS, em debate no ano de 2010.

Entretanto, para a concretização dessa nova diretriz de mercado trazida pelo BID e, em certa medida, incorporada pelo governo federal, ampliar somente os limites do Porto Organizado de Santos não seria suficiente para atender à “escala de negócio” pretendida pelo mercado mundial e, como mencionado, viabilizada por investimentos oriundos “[...] de engenharia financeira de nível internacional, bancos ou fundos de investimentos que prezam muito pelos retornos financeiros que tais projetos devem prover” (Carlini, 2008). Seria necessário avançar sobre outras fronteiras.

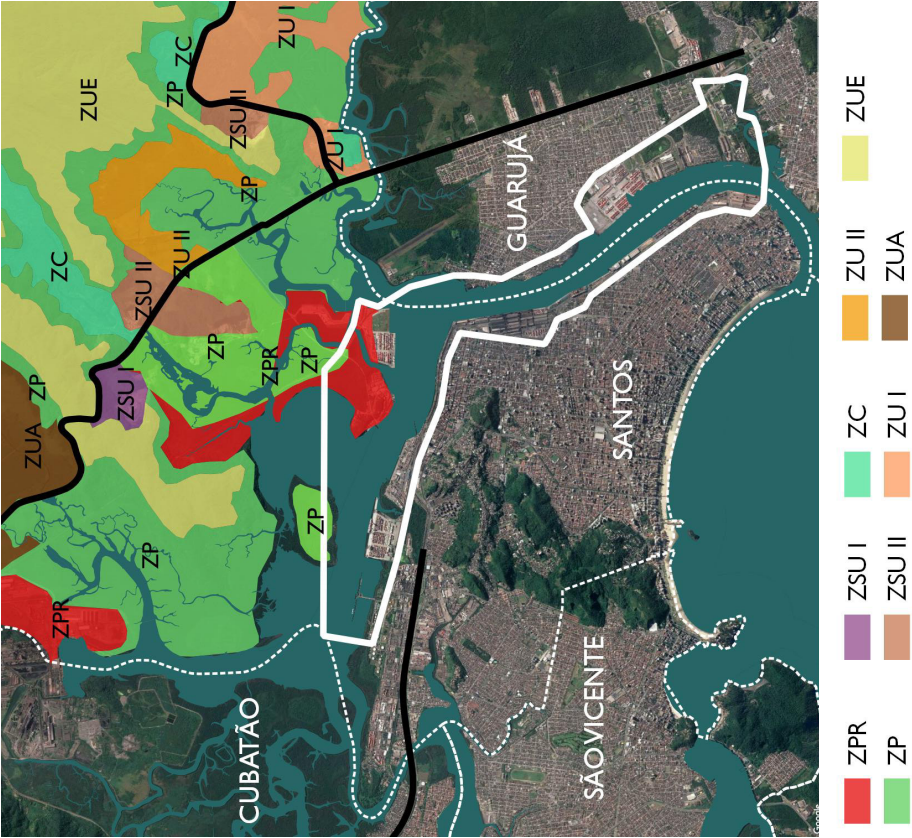
### **5.3.2 A LEI DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO DE SANTOS E O ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO DA BAIXADA SANTISTA**

Mas [José Roberto Correia] Serra adianta que menos de 60% dos 7,8 milhões de metros quadrados a serem agregados poderão ser utilizados na atividade portuária em razão de limitações ambientais – a vegetação de Barnabé Bagres é de mangue. De toda forma, pondera que as restrições não podem ser totais. **“Ninguém vai me convencer que uma área tem uma classificação ambiental de um lado (margem direita) [do Porto de Santos] e outra completamente diferente do outro (margem esquerda).** Ainda assim, supondo que seja uma região intocada, a questão que se coloca é a seguinte: O Brasil precisa continuar crescendo, as cargas precisam continuar migrando”, afirmou o presidente da Codesp (Valor Econômico, 2010a, grifo nosso).

Ainda que o então presidente da Codesp não estivesse convencido sobre as diferentes classificações das margens do porto, a Lei Complementar nº 359, de 1999, que dispunha sobre as diretrizes de uso e ocupação do solo da fração continental do município de Santos, vigente naquele momento, de fato inviabilizaria a expansão da atividade portuária, uma vez que as áreas situadas ao fundo do estuário de Santos, às margens do canal Piaçaguera, estavam, prioritariamente, gravadas como zona de preservação.

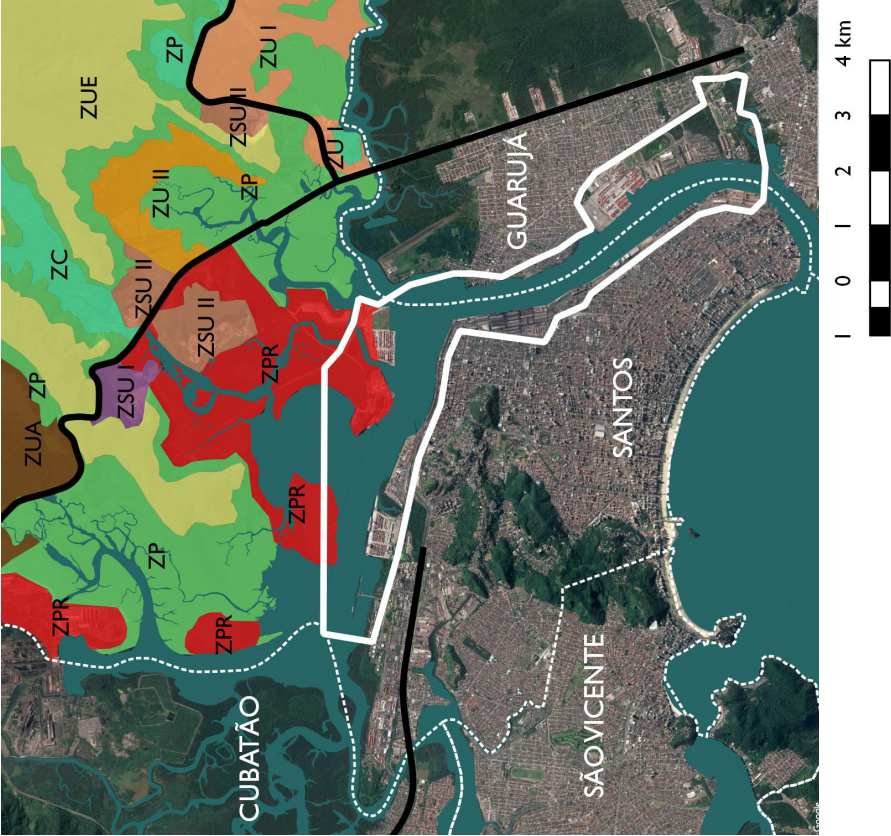


Mapa 5. Zoneamento municipal de Santos Continental  
(LC n° 359 de 1999)



Fonte: SANTOS. Câmara Municipal. Lei Complementar n° 359, de 1999. Elaboração própria.

Mapa 6. Zoneamento municipal de Santos Continental  
(LC n° 729 de 2011)



Fonte: SANTOS. Câmara Municipal. Lei Complementar n° 729, de 2011. Elaboração própria.

Em 2010, a Prefeitura de Santos encaminhou Projeto de Lei de revisão do Plano Diretor e da Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) à Câmara Municipal. No texto original, o zoneamento proposto pelo Executivo eliminou substancialmente as zonas de preservação da fração continental, permitindo a expansão da ocupação portuária em Área de Preservação Permanente (APP) junto ao estuário de Santos.

Conforme destacado por Carriço (2012), a respeito do processo de discussão e votação do Plano Diretor e da Lei de Uso e Ocupação do Solo na Câmara Municipal de Santos, diversas emendas apresentadas ao texto original buscavam transformar o Plano em um instrumento de maior efetividade e aplicabilidade, bem como garantir um padrão menos segregacionista e mais sustentável ao processo de urbanização e ocupação do território do município. Um exemplo é, segundo Carriço (2012), “[...] a emenda, inspirada em manifestação do Ibama, que impossibilitaria a ampliação de áreas destinadas a porto e retroporto, na área continental.” Essa emenda, no entanto, foi rejeitada, comprometendo, na visão do urbanista, “o destino de milhões de metros quadrados de manguezais” (Carriço, 2012).

Ao final da votação, parte significativa das áreas situadas ao fundo do estuário, e que abrange os bairros de Piaçaguera, Bagres, Nossa Senhora das Neves e Barnabé, localizados entre as margens do canal e a Rodovia Cônego Domenico Rangoni, foi transformada em área de expansão urbana e gravada como Zona Portuária e Retroportuária.

Não há como negar que o novo zoneamento incorporado à LUOS de 2011 convergia com as diretrizes do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) da Baixada Santista,<sup>21</sup> sistematizadas e divulgadas em 2008 como produto de um longo processo de trabalho, desenvolvido pelo Grupo Setorial de Coordenação da Baixada Santista, sob a responsabilidade da Coordenadoria de Planejamento Ambiental da Secretaria do Meio Ambiente do estado de São Paulo, e que contou com a participação de representantes do governo do estado, dos municípios e da sociedade civil.<sup>22</sup> Em 2008, o projeto do ZEE da Baixada Santista, quando enviado para apreciação do Conselho Estadual de Meio Ambiente (Cosema), já previa o crescimento da atividade portuária em fração significativa desta região, como pode ser observado no Mapa 7.

De acordo com a perspectiva de Rosângela Botelho (2003),

O Zoneamento Ecológico-Econômico pode ser entendido como um instrumento de planejamento ambiental, cujo objetivo fundamental é

<sup>21</sup> O ZEE está previsto no Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro, instituído pela Lei Estadual nº 10.019/98, com a finalidade de promover a conservação dos ecossistemas costeiros e a melhoria da qualidade ambiental na Zona Costeira, a qual foi elevada à categoria de Patrimônio Nacional pela Constituição Federal de 1988.

<sup>22</sup> O ZEE está previsto no Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro, instituído pela Lei Estadual nº 10.019/98, com a finalidade de promover a conservação dos ecossistemas costeiros e a melhoria da qualidade ambiental na Zona Costeira, a qual foi elevada à categoria de Patrimônio Nacional pela Constituição Federal de 1988.

subsidiar as decisões de uso e ocupação do território em bases sustentáveis, por meio da **análise integrada de fatores físicos, bióticos e socioeconômicos** (Botelho, 2003 apud SMA, 2013, p.30, grifo nosso)

Contribuindo com essa leitura, Marília Steinberger (2006) esclarece, ainda, que o ZEE é, fundamentalmente, um instrumento de gestão ambiental e territorial que foi concebido

[...] como um instrumento de integração e espacialização de políticas públicas, visando ordenar o território, e que, no seu arranjo político-institucional, previu-se o envolvimento de vários agentes sociais por meio de atores locais, regionais, nacionais e internacionais. **O fato dessa concepção muitas vezes ter sido desvirtuada não significa que o ZEE não possua esses potenciais** (Steinberger, 2006, p.171, grifo nosso).

Ainda, considerando que sua abrangência ultrapassa os limites político-administrativos municipais e circunscreve territórios rurais, urbanos e ambientalmente sensíveis, a autora destaca que existe, e deve ser considerada, uma relação de complementaridade entre o zoneamento urbano e o ZEE, uma vez que o primeiro pode ser subsídio para o segundo, e vice-versa.

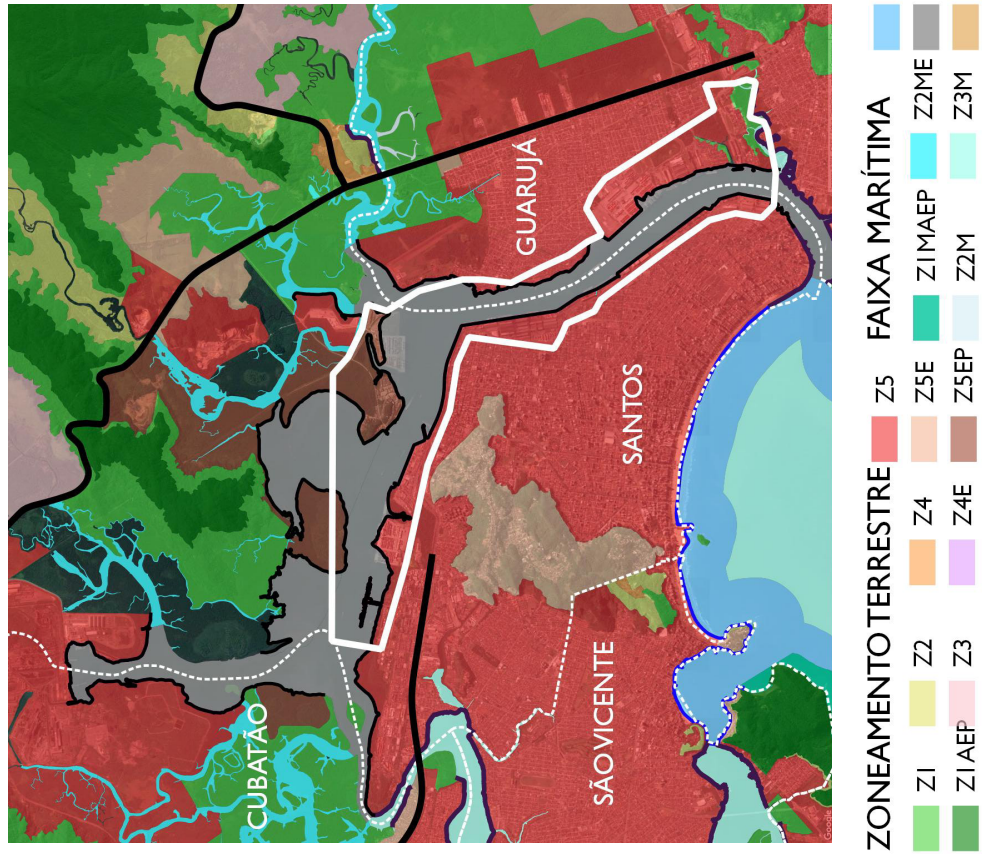
Deve-se levar em conta que o objetivo dos planos municipais é formular diretrizes de uso do solo para o território de um município, **ao passo que o ZEE indica alternativas de uso que não comprometam o meio ambiente em territórios maiores do que os municípios**. Esse caráter indicativo do ZEE permite sua utilização como ferramenta para informar o planejador urbano que define, por meio da lei de zoneamento urbano, o destino de determinadas áreas. Permite também, por um lado, que os planos municipais passem a ter um referencial sobre a região na qual estão inseridos e, por outro lado, que o ZEE não desconheça o urbano contido nos municípios que fazem parte do território a ser zoneado. Daí a complementaridade (Steinberger, 2006, p.158, grifo nosso).

De fato, tal complementariedade foi considerada tanto pela revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo municipal de 2011, quanto pelo Decreto Estadual nº 58.996, de 25 de março de 2013, que por fim ratificou o ZEE da Baixada Santista e incorporou os mesmos limites definidos pelo zoneamento municipal, ao estabelecer para a referida região a Zona 5 Terrestre de Expansão Portuária (Z5TEP), a qual:

[...] tem localização estratégica por suas peculiaridades geográficas e socioeconômicas e é uma zona na qual são permitidos, além dos usos estabelecidos para Z1T, mineração e empreendimentos portuários e retroportuários, observadas e respeitadas as legislações pertinentes (SMA, 2013, p.40).

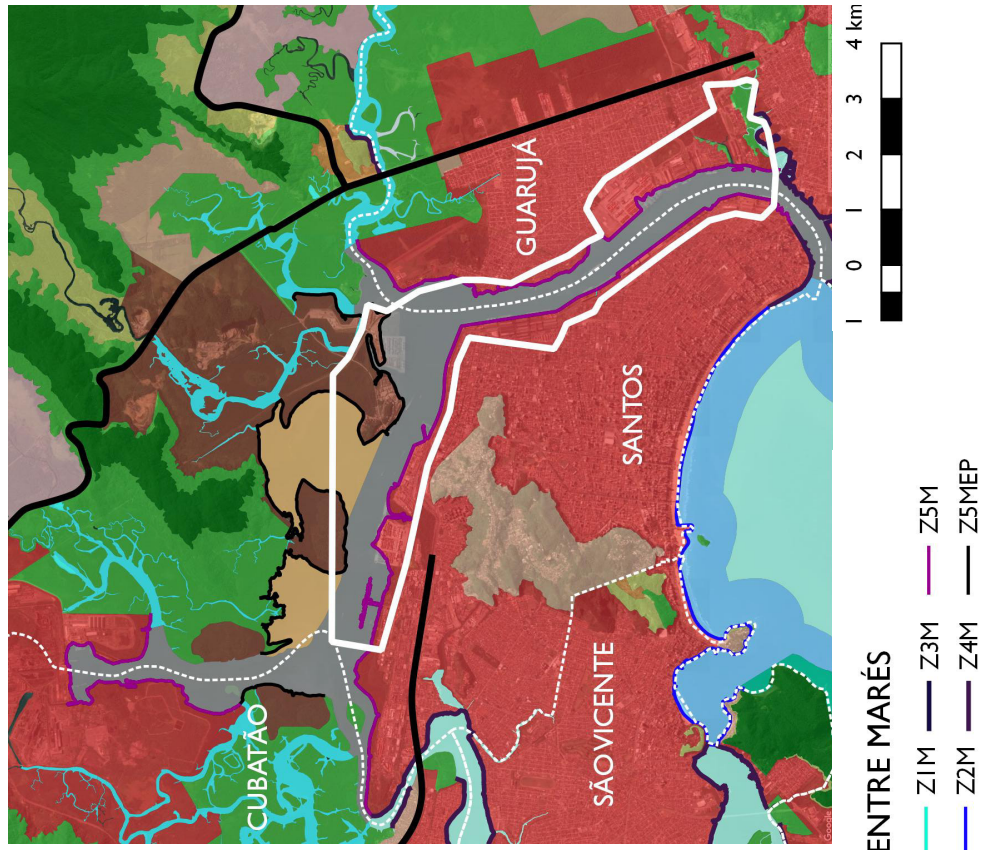


Mapa 7. Projeto do Zoneamento Ecológico-Econômico da Baixada Santista, apresentado ao Cosema em 2008



Fonte: SMA/CPLA/DGDA/DGEO, 2008. Elaboração própria.

Mapa 8. Zoneamento Ecológico-Econômico definido pelo Decreto estadual nº 58.996 de 2013



Fonte: SMA, 2013. Elaboração própria.

Ainda segundo o relatório divulgado pela SMA do estado de São Paulo (2013), a respeito do ZEE da Baixada Santista, as áreas onde incide a Z5TEP foram caracterizadas por sua localização no interior do estuário, às margens do canal de navegação, e próxima aos modais rodoferroviários que atendem aos terminais portuários já existentes. Estas são áreas ainda não ocupadas ou parcialmente ocupadas, com cobertura vegetal característica de manguezal em sua maior parte, mas em condições de sustentar os principais fluxos ecológicos associados ao ecossistema, embora tenham sofrido alterações provocadas pela degradação ambiental do estuário. E, apesar de abrigar significativas frações de mangue e importantes ecossistemas,<sup>23</sup> segundo o referido relatório, em função de suas peculiaridades geográficas e socioeconômicas, tais áreas foram consideradas de interesse estratégico para o desenvolvimento e expansão portuária e retroportuária, uma vez que apresentam condições para viabilizar instalações portuárias e infraestrutura ferroviária ou rodoviária.

De forma coerente, o mesmo princípio que norteou a definição do zoneamento terrestre foi considerado para o zoneamento marinho das margens desta mesma região, sendo assim gravada a Zona 5 Marinha de Expansão Portuária (Z5MEP), definida como aquela que

[...] tem localização estratégica por suas peculiaridades geográficas e socioeconômicas e é uma zona na qual são permitidos, além dos usos estabelecidos para Z1M, empreendimentos portuários e retroportuários, desde que atendida a legislação pertinente, e pesca artesanal, sendo vedado o arrasto motorizado (SMA, 2013, p.42).

**Mapa 9. Zoneamentos Terrestre e Marinho da região continental de Santos, às margens do Canal Piaçaguera, definidos pelo ZEE da Baixada Santista, instituído pelo Decreto estadual nº 58.996, de 25 de março de 2013**



Fonte: SMA, 2013.

<sup>23</sup> O biólogo Fábio Olmos comenta sobre essa diversidade no portal O Eco: “[...] rumo ao Estuário de Santos, será impossível ignorar o grande banco de lodo no Largo do Caneu, que chega até a Ilha dos Bagres. É um dos sítios

Os aspectos econômicos prevaleceram sobre os elementos físicos e bióticos da região, pois, como visto, a despeito da legislação ambiental em vigor, que protege manguezais, restingas e a Mata Atlântica, foram criadas, tanto pelo ZEE da Baixada Santista (2013), quanto pela Lei de Uso e Ocupação do Solo de Santos (2011), as condições imprescindíveis para que as fronteiras da atividade portuária avançassem pelo território na direção do Canal Piaçaguera.

A respeito do processo de elaboração das diretrizes do ZEE da Baixada Santista, o biólogo Fábio Olmos (2009, s/p) pontuou que as “limitações do ‘participativismo’, que virou epidemia na gestão ambiental brasileira e comumente tem dado mais poder a interesses privados,” permitiram que os interesses coletivos e difusos fossem subjugados, diante do grande poder político e representatividade que determinados setores econômicos detêm dentro destes espaços de debate, sendo alguns deles também espaço de deliberação.

Conselhos, fóruns e companhia ilimitada para deliberar sobre questões ambientais que geram conflitos são instrumentos extremamente interessantes e válidos se o processo respeitar critérios mínimos como, para começar, a obediência à lei. **O problema é quando um instrumento que deveria fixar limites a ímpetos predatórios se transmuta em carta branca para a destruição sob a chancela de “decisão da maioria”.**

Foi o que aconteceu no ZEE da Baixada Santista, onde o processo foi dominado por setores que parecem desejar mandar a lei às favas e dar à região um futuro estilo Blade Runner (quem passeou pelo pólo de Cubatão à noite ou pela periferia de São Vicente já fez a associação) enquanto mantém apartamentos em locais onde o uso do solo é estritamente regulado, como Paris (Olmos, 2009, s/p, grifo nosso).

Diante do ocorrido, é impossível discordar da afirmação de Marília Steinberger que supõe “[...] o ZEE, como síntese de informações, conflitos e decisões deve ser a expressão espacial de uma rede de relações de poder dos agentes e seus respectivos atores” (2006, p.163). Não só o ZEE, como também planos diretores e leis de zoneamento, enquanto instrumentos de gestão urbana, são expressão de uma rede de relações de poder, uma vez que incidem sobre o espaço urbano, que, conforme a autora, “é aglutinador de relações de poder” (2006, p.152).

Como visto, tanto a LUOS de Santos (2011), quanto o ZEE da Baixada Santista (2013) são, de fato, a expressão espacial não de uma relação justa e equilibra de poderes que disputam ideias e projetos para o território, mas de uma relação desigual entre as forças dos diversos agentes que usam e disputam o território, assim como é desigual a voz – política – que os representa.

tradicionais de monitoramento de aves aquáticas na região e apresenta algumas das maiores concentrações de aves no litoral paulista.” (Olmos, 2009)

### 5.3.3 O COMPLEXO BAGRES

#### Concessões prejudicaram duplicação de porto de Santos

Sex, 30 de novembro de 2012 06:37

VALOR ECONÔMICO, FERNANDA PIRES, DE SANTOS.

A aprovação de áreas da União no estuário de Santos (SP) para particulares comprometeu o projeto que duplicaria o tamanho do porto público.

Em 2008, antes de a empresa São Paulo Empreendimentos Portuários conseguir a concessão da Ilha de Bagres, a Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp) solicitou ao governo a ampliação dos limites do chamado porto organizado. O pedido, enviado à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), incluía a Ilha de Bagres e terrenos nas proximidades.

Uma vez dentro do porto organizado, a estatal pretendia licitar os terrenos para construção e exploração de novos terminais. A Codesp chegou a fazer concorrência pública e recebeu quatro estudos de empresas que apontaram a melhor opção de cargas para as futuras instalações.

A expectativa da estatal era arrecadar altos ágios com os leilões e viabilizar a competitividade futura de Santos. Mas passados quatro anos do pedido, a Codesp ainda não obteve resposta da pasta de Portos, à qual é subordinada.

Nesse meio tempo, a **Secretaria do Patrimônio da União (SPU) realizou aforamentos onerosos de terrenos da União a pessoas físicas**, conforme o Valor apurou, **e a empresas privadas**. A SPU não informou quantas cessões onerosas foram feitas desde então. Nem explicou a razão de tê-las realizado já que a Codesp tinha um plano de ampliação. O suposto tráfico de influência de servidores públicos na aquisição de terrenos está sendo investigado na Operação Porto Seguro, da Polícia Federal.

Parte da Ilha de Bagres já fica dentro do porto organizado, cujo limite atual é uma linha imaginária, o paralelo 23°54'48", que passa bem em cima dessa porção de terra. Entre setembro e outubro de 2010 — a assessoria da empresa não confirmou a data com exatidão —, a empresa São Paulo Empreendimentos Portuários obteve da SPU o chamado domínio útil da Ilha de Bagres, por meio de um aforamento estimado em R\$ 15 milhões.



Ontem, o Ministério do Planejamento realizou uma vistoria na Ilha de Bagres. A inspeção faz parte dos procedimentos da sindicância administrativa instaurada pelo Ministério para apurar supostas irregularidades apontadas pela Operação Porto Seguro.

Em nota, o Ministério limitou-se a dizer que “trabalha em cooperação com a investigação da Polícia Federal, sob determinação de sigilo de justiça estabelecido pela decisão da 5ª Vara Federal Criminal de São Paulo”.

Ao conseguir aprovar o novo perímetro do porto, a Codesp projetava lançar uma série de licitações de novos terminais na região conhecida como Barnabé Bagres, o nome do projeto de expansão do porto. A área fica ao final do canal de navegação, na direção de Cubatão. Seriam agregados 7,8 milhões de metros quadrados ao cais santista, o equivalente a um novo porto de Santos.

Como a titularidade da maior parte dos terrenos já era da União, a incorporação dessa nova fronteira poderia ser feita por meio de um decreto presidencial, cuja minuta teria de ser enviada à Casa Civil pela Secretaria de Portos. Em 2008 a pasta era liderada pelo ex-ministro Pedro Brito e hoje é comandada por Leônidas Cristino (ambos do PSB-CE).

A aprovação do novo traçado “congelou” nos meandros burocráticos. Entre os problemas do desenho enviado pela Codesp estavam a inclusão de uma base da Aeronáutica e de um distrito industrial privado, no bairro da Alemoa, respectivamente na margem esquerda (Guarujá) e direita (Santos). Foram anos de idas e vindas entre a Secretaria de Portos e a Antaq.

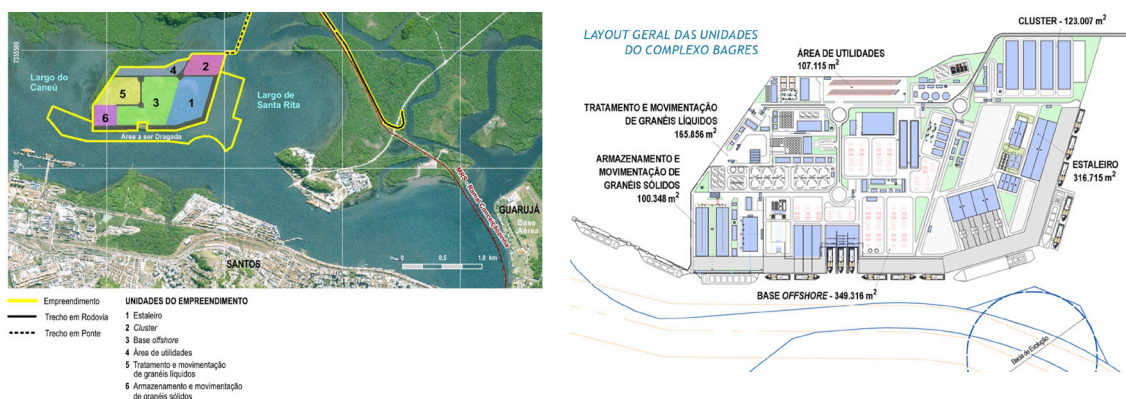
**Em junho de 2011, a diretoria da Antaq aprovou a expansão da área do porto organizado de Santos, tendo enviado o processo à Secretaria de Portos no dia 8 de julho seguinte. A essa altura, a São Paulo Empreendimentos Portuários já tinha o domínio útil da Ilha de Bagres havia um ano e começou a desenvolver o projeto.**

Em setembro de 2011, o Ibama recebeu o estudo e o relatório de impacto ambiental para construção do empreendimento: um complexo privativo de estaleiro e instalações de apoio offshore avaliado em R\$ 2 bilhões. A licença prévia foi emitida em outubro agora. O terminal privativo é uma modalidade, prevista na Lei dos Portos, que não depende de prévia licitação e, fora do porto organizado, é dispensada de uma série de obrigações com a autoridade portuária. Tanto a Antaq como a Secretaria de Portos dizem não ter ainda aprovado o projeto.

Questionada sobre o fato de até hoje o pedido feito pela Codesp não ter tido resposta, a Secretaria de Portos limitou-se a dizer que a nova poligonal de Santos “será tratada no pacote de portos”, previsto para ser anunciado no dia 6 de dezembro (Pires, 2012, grifo nosso).

Sob a nova perspectiva dos *greenfields projects*, em outubro de 2011, a imprensa noticia que a empresa São Paulo Empreendimentos Portuários (SPEP) realizaria empreendimento de cerca de R\$ 2 bilhões para implantação de complexo formado por estaleiro de reparos navais e terminais multiuso, no Porto de Santos, justamente na Ilha de Bagres (A tribuna, 2011). Apesar de o processo tramitar desde 2009 junto ao Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama), o projeto se tornou público naquela data, no momento da realização da audiência pública para tratar do empreendimento, em cumprimento dos ritos processuais de licenciamento ambiental, após um mês da entrega do Estudo e Relatório de Impacto Ambiental (EIA-RIMA) pela SPEP ao órgão ambiental.

Imagem 23. Projeto Centro Portuário Industrial, Naval, Offshore de Santos - Complexo Bagres. Mapa de situação e Layout geral das unidades



Fonte: Relatório de Impacto Ambiental – RIMA do Projeto Complexo Bagres, (junho de 2011).

O assunto logo ganhou repercussão<sup>24</sup> na sociedade, suscitando diversos questionamentos, relacionados, entre outros aspectos, à questão fundiária e à sobreposição do referido projeto, denominado Centro Portuário Industrial Naval Offshore de Santos - Complexo Bagres, em área de interesse da Codesp para implantação do Projeto Barnabé-Bagres, de amplo conhecimento público.

<sup>24</sup> Ver post do professor José Marques Carriço no blog Olhar Praiano: <<http://olharpraiano.blogspot.com.br/>>. Ver também reportagens publicadas em jornais locais, como A Tribuna. A repercussão também se deu em função da audiência pública realizada no dia 26 de outubro de 2011 sobre o empreendimento Centro Portuário Industrial Naval Offshore de Santos – Complexo Bagres, na etapa do processo de licenciamento ambiental, e pela Câmara Temática de Planejamento e Pesquisa da APA Marinha Litoral Centro, diante da divulgação do empreendimento.

Como seria possível o trâmite do licenciamento ambiental do empreendimento privado, uma vez que sobre a área já havia pleito da Codesp junto aos órgãos portuários? Lembrando que, desde 2008, tramitava entre a Antaq e a Secretaria Especial de Portos solicitação da Codesp para alterações dos limites do Porto Organizado de Santos, estabelecido pelo Decreto nº 4.333, de 2002.

A empresa afirmava ter adquirido, da Secretaria do Patrimônio da União, o domínio útil no valor de cerca de R\$ 15 milhões (A tribuna, 2011). Mas como seria possível uma empresa privada obter aforamento oneroso de terreno da União, sem que ninguém tivesse tomado conhecimento dos procedimentos do leilão ou concorrência pública para disponibilização da área de domínio da administração federal para uma empresa de capital privado?

Em entrevista publicada no jornal *A Tribuna*, em 6 de dezembro de 2011, o diretor presidente da Codesp José Roberto Correia Serra demonstrou descontentamento sobre a falta de agilidade da Antaq e Secretaria Especial de Portos da Presidência da República (SEP/PR) a respeito das definições em torno da ampliação dos limites do Porto de Santos (Carrigo, 2012). Além do projeto recém-divulgado, pretendido pela empresa SPEP para a Ilha de Bagres, veio à tona a informação de que outro empreendimento portuário, conhecido como Terminal Brites, do Grupo Triunfo, também estaria em fase de licenciamento ambiental,<sup>25</sup> e que este se sobrepunha, assim com o Complexo Bagres, à área compreendida pelo Projeto Barnabé-Bagres, almejada pela Codesp há mais de uma década.

Considerando esse suposto conflito de interesses sobre a referida área da União, seria possível pensar que não havia espaço de diálogo entre órgãos do governo federal como Codesp, Secretaria de Portos, Antaq e SPU, onde pudesse ser debatida a expansão portuária de Santos, território estratégico para a economia e o desenvolvimento nacional. A Codesp, em meio a este processo, havia procedido a algum tipo de manifestação formal de interesse sobre a área para a SPU, solicitando a disponibilização dessas terras, nas quais o Projeto Barnabé-Bagres poderia vir a ser implantado? Quais as razões para que a SEP/PR e a Antaq, desde 2008 e até então, não

<sup>25</sup> Em matéria publicada no portal G1, Eduardo Carvalho (2012) relata: “Chamado de ‘Terminal Brites’, o porto privado vai ser operado pela empresa Vetria Mineração – um consórcio operado pela América Latina Logística (ALL), a Triunfo Participações e Investimentos e a Vetorial Mineração. A empresa será responsável pela extração, transporte e comercialização de minério de ferro proveniente do Maciço do Urucum, em Corumbá (MS)”. Segundo a matéria, o terminal seria instalado na margem esquerda do Porto de Santos, situado no Largo de Santa Rita. O Ibama havia concedido a licença prévia em abril de 2011, e a empresa aguardava a licença de instalação, quando o Ministério Público Federal apresentou ação civil pública para impedir a sua construção, motivado pelo fato de a região ser “um dos maiores complexos de mangue do Sudeste do Brasil. É uma área de águas rasas e bancos de sedimentos, com grandes bancos de mexilhões, algas e uma fauna rica de crustáceos e pequenos peixes que servem de alimento para aves que habitam a região [...], ao menos 20 espécies de aves consideradas ameaçadas de extinção, como o guará-vermelho (*Eudocimus ruber*)” (Carvalho, 2012)

tenham se pronunciado, de forma conclusiva,<sup>26</sup> sobre o pedido de expansão dos limites do Porto Organizado de Santos, sob jurisdição da Codesp, para garantir a ampliação do porto público?

Ao mesmo tempo, o que justificaria o desapego, sem maiores esclarecimentos, por parte da Codesp, em relação ao projeto que vinha sendo planejado desde o final da década de 1990, a despeito da grande evidência que este ganhou nos últimos anos e do interesse e envolvimento, não só do governo federal, mas de outros setores privados e da Prefeitura de Santos, em viabilizá-lo?

## 5.4 A CONCESSÃO DA ILHA DE BAGRES: DO CATADOR DE CARANGUEJO À EMPRESA PORTUÁRIA

A Ilha de Bagres, com 1.086.421,59 m<sup>2</sup> de área, situada no estuário de Santos, defronte às regiões de Alemoa e Saboó, no município de Santos, é caracterizada como ilha costeira e, portanto, é propriedade da União por força constitucional (art. 20, IV) (Brasil, 1988).

Em dezembro de 2006, o engenheiro agrimensor Manuel Martinez Vasquez solicitou à Secretaria do Patrimônio da União, através do seu Escritório Regional na Baixada Santista (ERBS),<sup>27</sup> a inscrição de ocupação do imóvel descrito como Ilha de Bagres, com base em instrumento particular de cessão de posse e venda de benfeitorias, adquirida por ele em outubro de 2006, pelo valor de R\$ 12 mil, do então cedente Dagifel Izidoro dos Santos, que, por sua vez, tinha comprado tal imóvel, em janeiro de 1996, de Delson Vieira dos Santos, que mantinha a área sem qualquer oposição há mais de 20 anos.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> De acordo com matéria de Fernanda Pires (2012), em junho de 2011, depois de idas e vindas a respeito de correções feitas no perímetro do Porto Organizado de Santos, finalmente a Antaq aprovou a expansão do porto público e, em 8 de julho, enviou o processo para a SEP/PR, onde permanece sem novos elementos.

<sup>27</sup> O Escritório Regional do Patrimônio da União na Baixada Santista (ERBS) foi organizado institucionalmente a partir de 2005/2006, por meio de convênio firmado entre governo federal e municípios da Baixada Santista, com a cessão de servidores, meios físicos e operacionais, em função da grande demanda e acúmulo de processos administrativos nessa região. A partir de sua formalização, certas ações da SPU-SP foram descentralizadas, sendo o ERBS, a partir de então, a porta de entrada dos processos administrativos de casos da região.

<sup>28</sup> A narrativa sobre o processo de concessão da Ilha de Bagres aqui apresentada foi construída com base nas informações contidas nos processos administrativos (P.A.) que tramitaram junto à SPU. Vale esclarecer que a área foi destinada a partir de três etapas distintas e formalizadas pelos P.A. nº 04977.005884/2006-14 e nº 04977.003561/2010-64, que se referem à inscrição de ocupação e aforamento, respectivamente, da primeira fração de área, seca e ocupada, da Ilha, de aproximadamente 250 mil m<sup>2</sup>; pelos P.A. nº 04977.009994/2009-90 e nº 04977.005128/2010-63, referentes, respectivamente, à inscrição de ocupação e aforamento da segunda fração de área, seca e cultivável, da Ilha, correspondente a cerca de 370 mil m<sup>2</sup>; e, ainda, pelo P.A. nº 04977.011952/2010-52, que se refere a uma terceira

Neste instrumento contratual, registrado em cartório de notas de Santos, todavia, não havia qualquer referência à dimensão da área adquirida, sendo apenas mencionada a aquisição da ilha. O próprio interessado, sendo engenheiro agrimensor, elaborou e assinou relatório técnico, não datado, em que apresentou breve descrição da área, seguida por imagens fotográficas e planta, para caracterizar os elementos mencionados por ele:

[...] área aproximada de 1.000.000,00 m<sup>2</sup>, sendo ocupada no lado Oeste e Norte da ilha com uma diversidade de cultivos como, mandioca, tomate, maracujá, e vários tipos de árvores frutíferas tais como coqueiros, mangueiras, goiabeiras, alguns tipos de hortaliças, contendo cinco pequenas edificações, todas construídas em madeira, área essa próxima a 200.000,00 m<sup>2</sup>, demonstrações em fotografias anexas. Tem ao lado sul, três pequenas edificações com água potável captada do morro das Neves através de mangueiras, e uma cobertura, todas construídas em madeira, sendo que duas estão ocultas pela vegetação, um grande bananal de mais ou menos 30.000,00 m<sup>2</sup> por onde se chega através de trapiche quase todo destruído, deixando um grande barranco. [...] existem colmeias [...], no centro há um grande capinzal com aproximadamente 40.000,00 m<sup>2</sup>. Para locomoção existem caminhos que permitem acesso por toda a ilha [...] (MPOG/SPU/P.A. n° 04977.005884/2006-14, fls.05).

Cabe recuperar que a inscrição de ocupação, conforme tratamos na primeira parte desta tese, é um ato administrativo precário, resolúvel, e pressupõe o efetivo aproveitamento do terreno pelo ocupante, sendo este o requisito para o reconhecimento do direito de uso das terras públicas da União. As formas de verificação do efetivo aproveitamento de um determinado imóvel são estabelecidas por norma jurídica<sup>29</sup> e passam pela proporcionalidade entre a área construída, o tempo de ocupação, as benfeitorias nela existentes e a finalidade de uso.

área, de 464 mil m<sup>2</sup>, fração de mangue e, portanto, de área protegida. Tais processos tramitaram na SPU entre os anos de 2006 e 2011, quando foi totalizada a destinação da Ilha de Bagres à empresa São Paulo Empreendimentos Portuários, com a conclusão da alienação do domínio útil da área do mangue. Além da consulta aos referidos processos administrativos, também nos valem de outras fontes, e das entrevistas realizadas com ex-gestores da SPU que acompanharam os desdobramentos de tal processo, entre eles, Evangelina Pinho, entrevistada no dia 06/03/2017; Raphael Bischof, entrevistado em 19/09/2016; Luciano Roda, entrevistado em 18/09/2015; e Cassandra Nunes, entrevistada em 03/11/2016.

<sup>29</sup> Até 2014, a inscrição de ocupação era regulamentada pelas portarias da SPU n° 583, de 1992, e n° 07, de 2001. Naquele ano, foi editada a Portaria SPU n° 259, que alterou algumas disposições para aplicação da inscrição de ocupação, visando estabelecer maior controle, pelo órgão central, dos procedimentos realizados pelas superintendências. Conforme informações concedidas à pesquisadora por ex-gestores da SPU, por meio de entrevista, a adoção de procedimentos mais rigorosos foi motivada após serem deflagradas operações da Polícia Federal como Operação

**Imagem 24. Requerimento feito por Manuel Martinez Vasquez à SPU e instrumento legal de cessão de posse que motivou a inscrição de ocupação da Ilha de Bagres**

**MINISTÉRIO DA FAZENDA**

ILMO. SR. DELEGADO DO SPU, NO ESTADO,

O abaixo assinado em nome de V. Ex. requer a inscrição de Ocupação do imóvel, adiante descrito, de acordo com a certificação e demais anexos a seguir fornecidos.

**LOCALIZAÇÃO:** ILHA, COORDENADA: ILHA DOS BAGRES

**INÓVEL:** SANTOS

**DADOS DO PROPRIETÁRIO:** MANUEL MARTINEZ VAZQUEZ, 730.696.128-49, RG 6.800.175, SA 7, CASADO

**INTERESSADO:** EDNA MARIA DE SAUD MARTINS, 88.619.612-33, RG 1329.031, SA 7, CASADO

**ENDEREÇO PARA RESPONDER:** MANUEL MARTINEZ VAZQUEZ, 730.696.128-49, RG 6.800.175, SA 7, CASADO

**DECLARO QUE AS INFORMAÇÕES PRESTADAS SÃO A EXPRESSÃO DA VERDADE E QUE O IMÓVEL NÃO SE ENCONTRA EM "SOL JUDICIAL".**

**REQUERIMENTO EM QUATRO VIAS DOCUMENTO A ANEXAR (ver tabela explicativa)**

**INSTRUMENTO PARTICULAR DE CESSÃO DE POSSE COM VENDA DE BENFEITORIAS**

Pelo presente instrumento particular, de um lado **DAGIFEL IZIDORO DOS SANTOS**, brasileiro, solteiro, inscrito no CPF nº 259.030.758 - 50 e portador da CRO SSPSP nº 32.735.868 - 8, residente e domiciliado em Santos, no Sítio das Neves situado na área continental de Santos, no largo do Canil, doravante denominado simplesmente **CEDENTE VENDEDOR** e de outro lado **MANUEL MARTINEZ VAZQUEZ**, brasileiro naturalizado, casado, agricultor, inscrito no CPF sob nº 730.696.128-49 e portador da CRO SSPSP 6.800.175, residente e domiciliado em Av. Cons. Nébias nº 463, apto. 22, em Santos, doravante denominado simplesmente **CESSIONÁRIO COMPRADOR**, tem, entre si, justis e contratada a presente cessão de posse com venda de benfeitorias, sob as condições seguintes:

- O **CEDENTE VENDEDOR** é titular de uma posse de terras na ilha denominada "dos Bagres", situada defronte à sua moradia, no largo do Canil, na área continental da cidade de Santos, posse, esta mansa e pacífica, adquirida de Delson Vieira Santos, em janeiro de 1995, sendo que o referido Delson já a tinha mantendo sem qualquer oposição há mais de 20 anos à data em que transferiu seus direitos ao **CEDENTE VENDEDOR**, arrematando essa posse ao ano de 1976, e que está descrita na planta anexa a esta e que fica fazendo parte integrante do presente, estando assinada pelas partes e testemunhas deste instrumento.
- Referida posse vem sendo exercitada sem oposição de qualquer espécie e o cedente vendedor nessa área de terras construiu benfeitorias consistentes em:
  - 1) atracadouro situado no lado sul da ilha e apontado na planta anexa sob nº 1;
  - 2) dois ranchos de pesca, vizinhos um ao outro e situados no lado sul da ilha estando apontados na planta anexa sob nºs 2 e 3;
  - 3) 9 colmeias de abelhas em produção, situadas no lado este da ilha, em meio da vegetação natural e apontadas na planta anexa sob nºs 4 a 12;

d) Dois roçados, situados a norte e oeste da ilha, com plantações de bananeiras, mandioca e diversos pés de frutas e apontados na planta anexa sob nºs 13 e 14.

3. Por este instrumento e na melhor forma de direito o **CEDENTE VENDEDOR** cede e transfere ao **CESSIONÁRIO COMPRADOR** os seus direitos e ações decorrentes da dita posse, pelo preço de **R\$12.000,00** (doze mil reais) pagos neste ato, em moeda corrente nacional, da qual dá plena, geral e essa quitação para não mais repetir, subrogando-o, em consequência, em todos os direitos oriundos do exercício da mesma posse, que, no entanto, caberá ao **CESSIONÁRIO COMPRADOR** a boa ou má liquidação dos direitos objeto da presente cessão.

E, por estarem assim de acordo, assinam o presente em vias de igual teor, na presença das testemunhas abaixo.

Santos, de outubro de 2.006

*Dagifel Izidoro dos Santos*  
DAGIFEL IZIDORO DOS SANTOS

*Manuel Martinez Vasquez*  
MANUEL MARTINEZ VAZQUEZ

**TESTEMUNHAS**

1º *Edison Fortuato de Souza*  
Edison Fortuato de Souza  
RG SSPSP 6.955.271

2º *Nilton Barreto*  
Nilton Barreto  
RG SSPSP 3.853.341

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/SPU/ P.A. nº 04977.005884/2006-14, vol I, fls. 3-5.

A efetivação do cadastramento do ocupante no sistema gerencial da SPU, mediante análise de conveniência e oportunidade, com o propósito de regularizar uma situação fática, pode ser realizada por iniciativa da SPU ou a pedido do próprio interessado, como no caso em questão, e gera, automaticamente, obrigações do ocupante para com a União, por meio do pagamento anual de taxa de ocupação como contraprestação pelo uso do imóvel público por um particular.

A comprovação da cadeia sucessória também é elemento fundamental para justificar a inscrição de um ocupante e para que a SPU possa realizar a cobrança dos débitos devidos. Vale observar, ainda, que na época do pleito em análise somente as ocupações ocorridas até 1997 poderiam ser reconhecidas pela União.<sup>30</sup> Além desses aspectos, para melhor compreensão do caso, é necessário esclarecer que a inscrição de ocupação, como instrumento de reconhecimento de posse, é o fundamento jurídico do direito de preferência ao aforamento,<sup>31</sup> desde que o ocupante esteja em dia com a União.

O Escritório Regional do Patrimônio da União na Baixada Santista, após consultas ao

Porto Seguro (SP), Operação Perímetro (DF) e Operação Vista Mar (BA) — a respeito de irregularidades na destinação de terrenos da União a particulares.

<sup>30</sup> Lei federal nº 9.636, de 1998, artigo 9º, inciso I.

<sup>31</sup> Artigo 13 da Lei federal nº 9.636, de 1998.



Ibama<sup>32</sup> e à Companhia de Portos de São Paulo,<sup>33</sup> e sem maior fundamentação, propôs à SPU-SP, por meio de despacho de fevereiro de 2008, a realização do “[...] cadastramento do cedente, para cobrança das receitas patrimoniais desde o início da ocupação, observado o prazo decadencial, para posterior inscrição de ocupação do interessado” (MPOG/SPU/P.A. nº 04977.005884/2006-14, fls. 71-74), justificada pelo fato de que qualquer ocupação de imóvel da União sem prévia autorização é vedada por lei.

Conforme relatado pela então superintendente do Patrimônio da União em São Paulo, Evangelina Pinho,<sup>34</sup> tanto a Prefeitura de Santos quanto a Codesp já haviam manifestado à SPU interesse em relação à Ilha de Bagres, com intuito de viabilizar algum tipo de empreendimento relacionado à atividade portuária, considerando sua localização estratégica e o seu estado de abandono, pois não havia qualquer tipo de utilização relevante a não ser o cultivo de mandioca e banana para subsistência de pequenos posseiros. Entretanto, após essas conversas, nenhuma formalização ou tratativa mais concreta sobre o assunto foram efetivadas até então.

Ainda, segundo a superintendente, o processo administrativo chegou à SPU-SP sem que o responsável pelo ERBS, Esmeraldo Tarquínio Neto, tivesse feito qualquer menção sobre assunto de tamanha importância. No meio da pilha de inúmeros outros processos que aguardavam despacho da então superintendente, foi identificado o da Ilha de Bagres.

O processo foi analisado pelo Departamento de Identificação e Fiscalização (DIFI) da SPU-SP, que considerou superficial o relatório apresentado pelo interessado e, por isso, solicitou esclarecimentos e outros levantamentos pormenorizados para identificação precisa das cotas, medidas e hidrografia da ilha; das plantações perenes, por tipo e idade; e das edificações, com informações sobre a área ocupada, idade e utilidade de cada uma delas. Somente desta maneira seria possível um parecer conclusivo sobre o assunto.

Depois de idas e vindas do processo administrativo, foram apresentados novos documentos, como Relatório Técnico de Topografia, Relatório Fotográfico (com imagens que faziam referência ao início da ocupação, ainda nos anos de 1950, mais um conjunto de fotos atuais e das décadas de 1970, 1980 e 1990) e Laudo de Atividade Agrícola e Piscicultura, elaborado por engenheiro

<sup>32</sup> Nestas consultas ao Ibama, a ERBS buscava orientações quanto ao enquadramento do pedido, como projeto de subsistência, nas exigências da resolução nº 237/1997 do Conama. O Ibama informou que não há necessidade de licenciamento para atividade de subsistência, entretanto, caso a expansão da atividade demandasse supressão de vegetação, esta deveria previamente ser solicitada ao Departamento estadual de Proteção de Recursos Naturais (DPRN) e, ainda, qualquer outra destinação demandaria licença ambiental expedida pelo órgão ambiental competente (estadual ou federal).

<sup>33</sup> A Companhia de Portos de São Paulo manifesta que a disponibilização ao solicitante da área “[...] não interfere no ordenamento do espaço aquaviário e nem na segurança da navegação, não é necessária a emissão de parecer por parte dessa Capitania dos Portos” (MPOG/SPU/P.A. nº 04977.005884/2006-14, fls. 70).

<sup>34</sup> Em entrevista concedida à pesquisadora, em 23 de março de 2017.

agrônomo, que informava sobre os diferentes tipos de cultura, quantidade e idade das espécies de vegetação presentes na ilha. Este laudo trazia, ainda, a seguinte descrição das áreas:

[...] a área insular é margeada em todo o seu perímetro por manguezais, tendo a área total 1.089.30,63m<sup>2</sup>, sendo aproximadamente 616.295,54 m<sup>2</sup> de área utilizada/ utilizável, **área ocupada de 250.938,79 m<sup>2</sup>** e 473.325,09 m<sup>2</sup> de manguezais preservados. O terreno, formado por sedimentos marinhos recentes, é muito pobre em nutrientes, mas está fartamente irrigado (água levemente salobra) (MPOG/SPU/P.A. n° 04977.005884/2006-14, fls. 116/125, grifo nosso).

Além desse material técnico, foram anexados documentos com o propósito de comprovar a cadeia sucessória de posse da área, e relatório de vistoria técnica realizada por servidores locados no ERBS, em setembro de 2008, com acompanhamento do próprio Manuel Martinez Vasquez<sup>35</sup>. Em fevereiro de 2009, foi apresentado o Laudo de Avaliação elaborado por empresa de engenharia e geotecnologia a pedido do próprio interessado, no qual foi definido o valor de R\$ 616.380,95 referente à área de 250.938,79 m<sup>2</sup>. E, ainda, foi emitida a Certidão de Uso e Ocupação do Solo n° 01/2009, pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente, em 5 de janeiro 2009, na qual foi informado que a Ilha de Bagres estava inserida em uma Área de Proteção Ambiental e enquadrada, de acordo com a legislação municipal, como zona de preservação.

Após análise do material técnico complementar, novo despacho foi emitido pelo DIIFI/SPU-SP, em 04/03/2009, no qual adverte-se que somente 70.400,00 m<sup>2</sup> do total requerido seria passível de inscrição de ocupação:

De acordo com a legislação vigente;

- A área de mangue não é possível inscrever e nem a faixa de 15,00 m que contorna o mangue por ser área de preservação permanente (sic).
- A área efetivamente ocupada corresponde a 35.200,00 m<sup>2</sup>.
- As edificações existentes na ilha não podem ser consideradas, devido à precariedade das mesmas.
- **A área passível de inscrição corresponde a 70.400,00 m<sup>2</sup>** (MPOG/SPU/P.A. n° 04977.005884/2006, fls. 290/291, grifo nosso).

Visto que o referido despacho havia descartado um bananal de cerca de 150.000,00 m<sup>2</sup> do cômputo da área considerada como efetivamente aproveitada, o interessado ainda apresentou relatório de pesquisa acadêmica intitulado *Análise dos principais polos produtores de bananas no Brasil*, de

<sup>35</sup> Conforme o próprio relatório, reproduzido no processo administrativo n° 04977.005884/2006-14: “Toda a vistoria foi realizada sob o acompanhamento do solicitante, [do piloto do barco e do Sr. Timóteo, um dos posseiros da área] e as informações prestadas para elaboração deste relatório foram obtidas da vistoria e das entrevistas das três pessoas citadas” (MPOG/SPU/P.A. n° 04977.005884/2006-14, fls. 181/189).

autoria das pesquisadoras Marina Leite Matthiesen e Margarete Boteon, com intuito de que a SPU-SP revisasse sua decisão.

Afinal, em 7 de abril de 2009, a então superintendente da SPU-SP, contrariando as recomendações do setor técnico, emitiu despacho favorável à inscrição, em nome de Manuel Martinez Vasquez, da área de 250.938,79 m<sup>2</sup>, considerando os seguintes argumentos:

O relatório fotográfico, assim como, os laudos técnicos apresentados, demonstram suficientemente a anterioridade da posse – para fins do atendimento ao disposto no art. 9º da Lei 9.636, de 15 de maio de 1998, com redação da Lei 11.481, de 31 de maio de 2007 – **sendo o requerente sucessor de posseiros anteriores**, conforme instrumento particular juntado (fls. 03/04) e depoimentos obtidos durante a vistoria realizada.

O efetivo aproveitamento do imóvel – condição para a inscrição pleiteada – deve ser entendido como o exercício da posse estável, não transitória. Assim, as culturas desenvolvidas, ainda que sazonais, e a existência de edificações, que ainda que precárias vêm sendo utilizadas para fins de moradia e guarda de materiais, **caracterizam a efetiva utilização do imóvel e seu aproveitamento pelo requerente que, por si e por seus prepostos, vêm desenvolvendo as atividades agrícolas, de piscicultura e apicultura apuradas.**

Nesse sentido e considerando os elementos constantes do presente processo, com fundamento no art. 7º da Lei 9.636, de 15 de maio de 1998, com a redação dada pela Lei 11.481, de 31 de maio de 2007, **DEFIRO o pedido de inscrição de ocupação apresentado por Manuel Martinez Vasquez, tendo por objeto a área de 250.938,79 m<sup>2</sup>, situada no imóvel denominado “Ilha dos Bagres” (MPOG/SPU/P.A. nº 04977.005884/2006, fl.321, grifo nosso).**

Além de a área considerada ter sido maior do que a recomendada pelo parecer técnico, caberia ainda questionar se seria justificável o reconhecimento do efetivo aproveitamento exercido por posseiros que haviam deixado a área em favor de um terceiro.

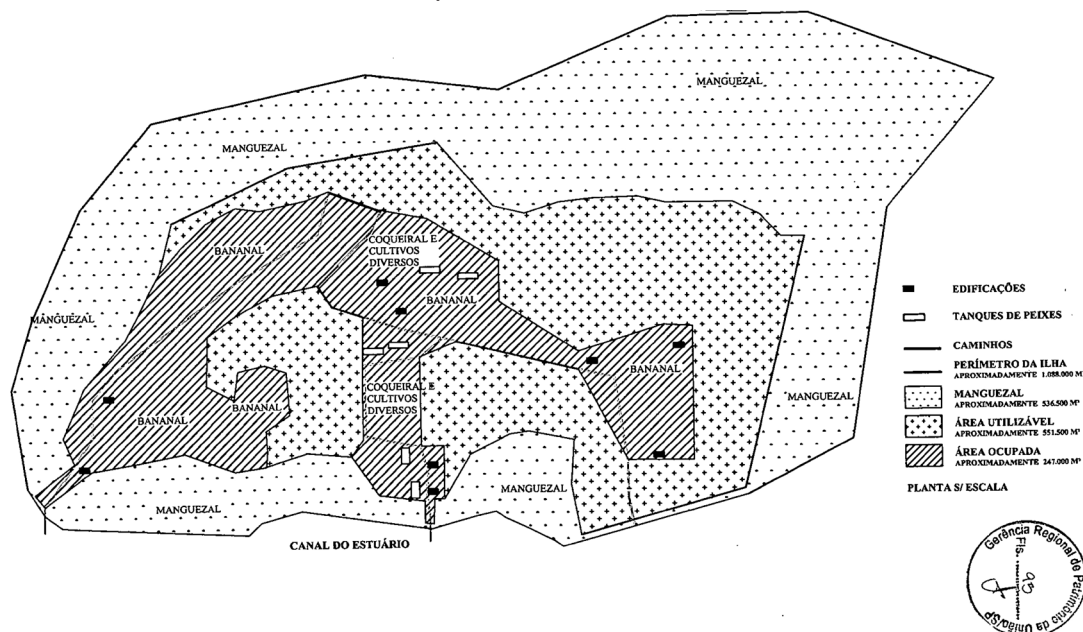
No mais, o fato de a empresa São Paulo Consultoria em Empreendimentos Portuários Ltda<sup>36</sup> ter requerido, em 19 de junho de 2009, a averbação de transferência da posse da referida área (de 250.938,79 m<sup>2</sup>), somente dois meses após o deferimento da inscrição em nome de Manuel Martinez Vasquez, corrobora com a avaliação de que o ocupante não tinha, em absoluto, qualquer vínculo efetivo com a área, mas, tão somente, visava participar da transação imobiliária da ilha.

<sup>36</sup> Posteriormente, em alteração contratual, a empresa teve seu nome modificado para São Paulo Empreendimentos Portuários – SPEP.

Em setembro de 2009, a empresa São Paulo Empreendimentos Portuários, representada por Luís Antônio Mello Awazu, apresentou à SPU-SP requerimento de inscrição de ocupação de uma segunda fração da ilha, identificada na Imagem 25 abaixo como “área utilizável”, com base em escrituras de cessão de direitos possessórios de duas áreas (com cerca de 64.000,00 m<sup>2</sup> e 302.000,00 m<sup>2</sup>), adquiridas pela SP Consultoria em Empreendimentos Portuários de Manuel Martinez Vasquez meses antes. E, em março de 2010, aquela mesma empresa, já inscrita como ocupante da primeira fração da ilha, solicitou à SPU-SP requerimento de aforamento da área de 250.938,79 m<sup>2</sup> identificada na Imagem 25 como “área ocupada”.

Vale mencionar que, no advento da requisição do aforamento da primeira fração da ilha, no mês de março de 2010, a pretensão da empresa já era de conhecimento da Antaq, observado o fato de esta agência ter encaminhado à Secretaria Especial de Portos, em fevereiro de 2010, consulta da própria São Paulo Empreendimentos Portuários a respeito da construção e operação de um Terminal de Uso Privativo exclusivo no município de Santos (Secretaria Nacional de Portos, 2012).<sup>37</sup> Além disso, em abril de 2010, por meio do ofício 505/2010-SEP/PR, enviado à Antaq, o então ministro Pedro Britto afirma que, “em benefício do interesse econômico e social da região”, nada teria a opor quanto ao pleito apresentado pela empresa (Secretaria Nacional de Portos, 2012). O mesmo ministro que, anos antes, havia validado Termo de Cooperação entre Codesp e empresas arrendatárias do porto público para que fossem elaborados estudos de viabilidade pormenorizados do Projeto Barnabé-Bagres, como já visto.

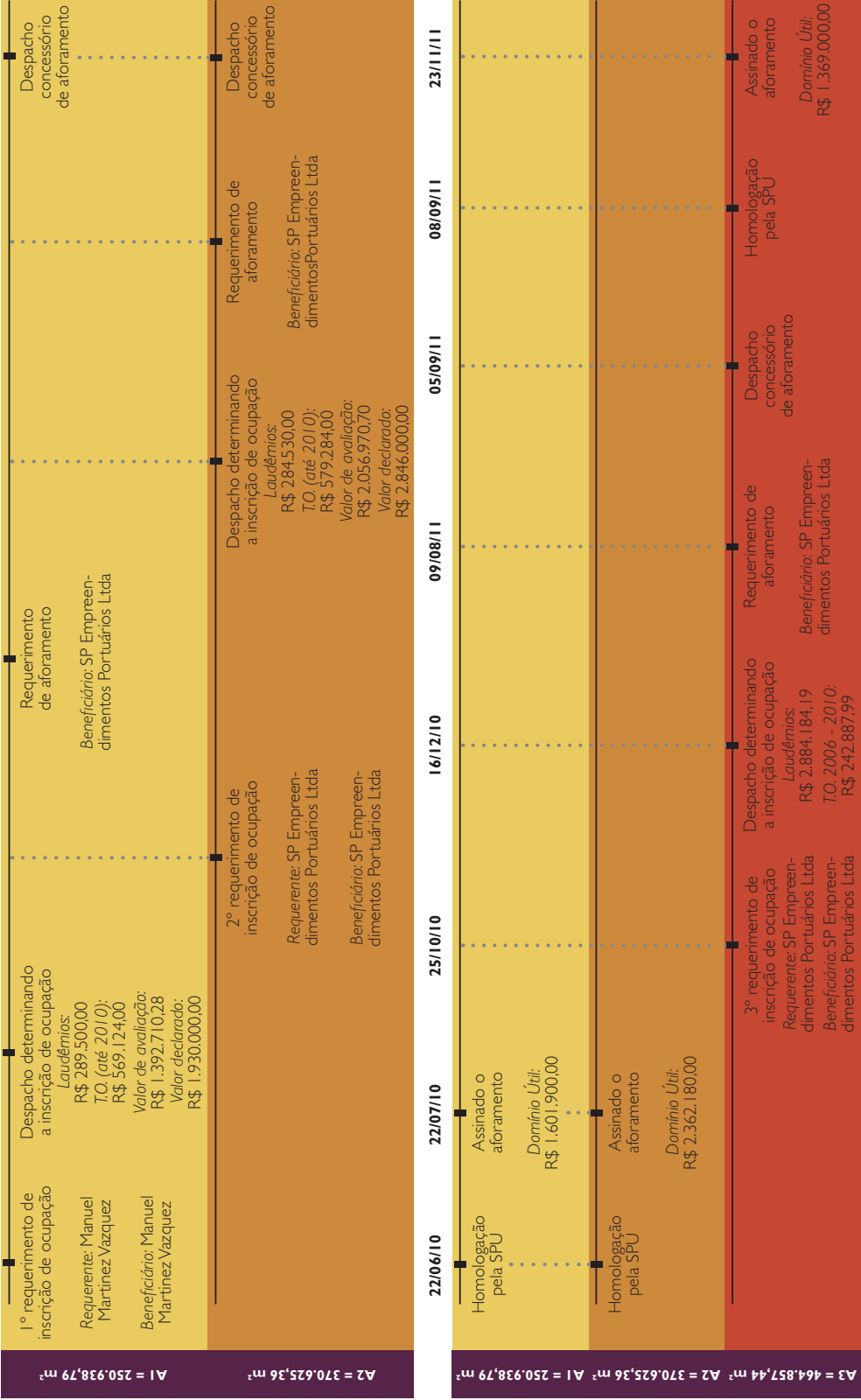
**Imagem 25. Croqui esquemático da Ilha de Bagres, segmentada em três áreas distintas, em função de suas características físicas e de ocupação**



Fonte: P.A. n° 04977.005884/2006-14, vol I, fl. 98.

<sup>37</sup> Segundo “Nota de Esclarecimento” publicada no site da Secretaria de Portos, a consulta foi encaminhada pela Antaq por meio do Ofício n° 053/2010, solicitando manifestação da SEP/PR (Secretaria Nacional de Portos, 2012).

Imagem 26. Cronograma dos passos institucionais ocorridos ao longo do processo de aquisição das terras públicas da Ilha de Bagres



Fonte: MPOG/SPU/PA. nº 04977.01 1952/2010-52; MPOG/SPU/PA. nº 04977.009994/2009-90; MPOG/SPU/PA. nº 04977.005884/2006-14. Elaboração própria.

A respeito do mérito da requisição da inscrição de ocupação da segunda fração seca da ilha, observados todos os elementos próprios do rito dessa análise, como documentos técnicos, fotográficos e cartoriais, e realização de vistoria técnica, os servidores da ERBS apontaram, em parecer, a discrepância entre a dimensão da área efetivamente aproveitável e aquela pleiteada pela empresa (até porque a área considerada ocupada, e já cultivada, havia sido objeto da primeira inscrição de ocupação deferida pela SPU, meses antes). Além disso, alertaram para a incompatibilidade do objeto social da empresa requerente, não só em relação aos usos exercidos no imóvel (cultivo e piscicultura), mas também em relação àqueles previstos na legislação municipal de uso e ocupação do solo em vigor:

O ocupante, requerente, constitui-se de uma pessoa denominada SP-Consultoria em Empreendimentos Portuários Ltda., que foi representada na vistoria por Manuel Martinez Vazquez (sic).

Trata-se de uma empresa cujo objeto é a exploração de atividades referentes a operações e instalações portuárias, de acordo com a alteração contratual (fls. 3 e 4).

Apesar de poder exercer outras atividades que possam interessar, diretamente ou indiretamente, à realização do objeto social (fl. 5), **fica muito difícil admitir que o objetivo da aquisição das posses seja para exploração das áreas como imóveis rurais, com a comercialização de produtos agrícolas.** (MPOG/SPU/P.A. nº 04977.009994/2009-90, fls. 155-175, grifo nosso).

Além destes aspectos a respeito da análise da oportunidade e conveniência para proceder à inscrição de ocupação, uma vez que a intenção do requerente, ainda que não estivesse explicitada entre os documentos apresentados à SPU, era empreender projeto portuário na ilha – considerando as características do território em questão, o objeto social da empresa e o contexto de crescimento econômico que demandava expansão da atividade portuária –, o parecer alertou que:

Deverá ser examinada, com muito cuidado, a conveniência e oportunidade da ocupação solicitada, por parte da Administração Pública Federal, uma vez que a **intenção da requerente é de implementar, provavelmente, instalações portuárias sobre as áreas.**

Por outro lado, todas as normas de inscrição de ocupação são restritivas, com o intuito de prevenir especulação imobiliária das terras de propriedade da União (MPOG/SPU/P.A. nº 04977.009994/2009-90, fls. 155-175, grifo nosso).



A despeito dos dispositivos restritivos presentes na regulamentação da inscrição de ocupação<sup>38</sup> e das ponderações apresentadas pelos técnicos do ERBS, a SPU-SP manifestou-se favorável ao pleito da SPEP.

A nota técnica nº 01/2010, de 5 de abril de 2010, da Coordenação de Gestão Patrimonial, na qual foram analisados a pertinência e o mérito do caso, considerou sólidos os argumentos acerca do potencial portuário apresentados pelo ERBS. Ainda assim, apoiada sobre o julgamento de que a superintendência deveria se pautar sobre a situação legal e fática atual, apresentou as seguintes observações transcritas:

- não existe qualquer pleito formalizado pela Autoridade Portuária para a área objeto do pedido de inscrição de ocupação até a presente data;
- o perímetro do Porto Organizado, apesar de disposto de maneira bastante imprecisa pelo Decreto nº 4.333/2002, não abrange a área pretendida;
- a área não é considerada como passível de arrendamentos pela Autoridade Portuária, conforme relatório de seu Programa de Arrendamento de Áreas e Instalações Portuárias do Porto de Santos;
- a existência de **diretrizes de ampliação do Porto de Santos, com a criação de retroportos, na região de Barnabés-Bagres**, conforme Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Santos, **deve ser combinada aos efeitos jurídicos da inscrição de ocupação, como ato administrativo precário e resolúvel a qualquer momento**, sujeitando qualquer regularização patrimonial imediata à revisão de política portuária superveniente [negrito do autor];
- a impossibilidade atual de outro uso que não aqueles compatíveis com a unidade de conservação que representa o zoneamento instituído para o local, **preserva a área da união de adensamento urbano informal e da realização de intervenções nas referidas áreas de intervenção, independentemente do objeto social do titular de direitos possessórios**;
- a posse do requerente encontra-se devidamente documentada, ensejando a remuneração à União pelo exercício privado da posse, que remonta há décadas; e,
- a eventual alteração de uso, com a permissão de usos mais lucrativos, decorrente de legislação municipal, enseja a revisão de planta de valores adotadas para o cálculo da remuneração pela SPU/SP, sem prejudicar por outro lado o caráter precário e resolúvel da inscrição.

<sup>38</sup> A norma vigente era a Portaria SPU nº 07, de 2001, que foi alterada em 2014 pela Portaria SPU nº 259. Esta, por sua vez, manteve o teor restritivo já observado e buscou criar mecanismos de maior controle e transparência para concessão da inscrição de ocupação.

Ainda que alterado o contexto acerca dos usos permitidos e abrangência do Porto Organizado de Santos, descaracterizam-se quaisquer prejuízos à União, que legítima posse de maneira resolúvel e precária, repise-se.

A Autoridade Portuária não considera atualmente a área para utilização e instalações portuárias, não manifestou interesse nesse sentido, tampouco poderia licitar seu arrendamento de acordo com a legislação portuária, uma vez não se encontrar sobre o perímetro de sua administração.

Ao contrário, a percepção que se afigura seria a manutenção das posses atuais, de maneira mansa e pacífica, com apropriação privativa de áreas pertencentes à União sem remuneração pelo seu uso, mantendo-se uma situação de informalidade de ocupação, que deve ser repudiada.

Damesma maneira que a regularidade patrimonial implica a remuneração pelo uso privativo, **entende-se pertinente a atribuição de responsabilidade conhecida para uma área ambientalmente sensível, capaz de gerar a responsabilização do ocupante por quaisquer infrações ambientais cometidas.**

Tais argumentos, sopesados, conduzem (i) à conveniente e oportuna inscrição do ocupante; (ii) à ausência de prejuízo à União, seja pela ausência de remuneração pelo uso, seja pela possibilidade de revisão do ato em virtude de motivo superveniente; e (iii) impossibilidade, nesta oportunidade, de serem configuradas para regularização patrimonial mediante a transferência da área para a CODESP, vista a impossibilidade de licitação de arrendamento por descumprimento do uso legalmente permitido.

#### VIII – Conclusões

Diante dos aspectos abordados, o pleito de inscrição de ocupação do requerente atende aos requisitos legais, uma vez aferido o efetivo aproveitamento da área e, em conformidade com julgamento de conveniência e oportunidade desta superintendência, não representar, dentro das atuais circunstâncias, qualquer prejuízo à União ou à execução de suas políticas atuais e supervenientes.

**Recomenda-se a inscrição de ocupação nos termos do quadro de áreas A, B e C e áreas de transição solicitadas pelo requerente, totalizando área de 370.625,36 m<sup>2</sup> (MPOG/SPU/P.A. n° 04977.009994/2009-90, fls. 336, grifo nossos).**

Os elementos apontados na referida nota técnica demonstram que tanto as pretensões da Codesp a respeito do Projeto Barnabé-Bagres, quanto as restrições para sua efetivação, uma vez que a jurisdição da autoridade portuária não alcançava a Ilha de Bagres, eram de conhecimento da SPU-SP.

Ainda assim, sob o argumento de que seria ilegal e, portanto, inadmissível a União permitir uso particular de área pública sem a devida cobrança,<sup>39</sup> mesmo sem a necessária caracterização e comprovação do efetivo aproveitamento desta segunda fração da ilha, a SPU-SP, ciente de que a legislação local não permitia o uso da ilha para atividades compatíveis com o objeto social da empresa, apoiou-se no fato de que a SPEP poderia garantir a preservação ambiental de área da União, impedindo eventual adensamento urbano irregular. E, ainda, valendo-se dos efeitos da resolubilidade e precariedade que recaem sobre o instrumento administrativo da ocupação, justificou a possibilidade de reversão de tal decisão, caso fosse necessária qualquer regularização patrimonial imediata, diante da revisão da política portuária superveniente. No dia seguinte, a nota foi ratificada pela superintendente da SPU-SP, que autorizou a inscrição no Siapa da SPEP como ocupante responsável pela segunda fração de área seca (de 370.625,36 m<sup>2</sup>) da Ilha de Bagres.

Vale observar que, para convalidação de tal ato administrativo, não é necessário estabelecer uma relação contratual, já que, ao menos em tese, não cabe ao ocupante quaisquer direitos sobre o terreno que utiliza,<sup>40</sup> a não ser o direito de preferência ao aforamento da área que ocupa.<sup>41</sup> E, justamente por não configurar uma relação contratual de garantias de direitos reais, não há, em absoluto, a necessidade de proceder à análise das consultorias jurídicas da administração federal, nem mesmo ao ato autorizativo da autoridade competente, tampouco à sua publicização em Diário Oficial da União, ou em meio eletrônico. E, respeitando essa dinâmica, os trâmites administrativos do caso em questão seguiram normalmente, conforme observado a partir da leitura dos processos.

Estes aspectos, como abordado no Capítulo 3, por um lado, caracterizam a inscrição de ocupação como instrumento precário, reforçado pelo princípio da resolubilidade, já que, a qualquer tempo, em tese, pode a União reaver a posse do terreno inscrito, sem mesmo estar obrigada a proceder à indenização de benfeitorias, e, por outro, permitem que os procedimentos que resultam no referido ato administrativo não estejam sujeitos a qualquer tipo de controle público. Seja o controle ou debate interno à administração federal – até mesmo dentro da própria SPU, uma vez que o ato, de competência dos superintendentes da União, não carece

<sup>39</sup> O artigo 1º da Lei Federal nº 1.561, de 1977, veda a utilização gratuita de terras da União por particulares.

<sup>40</sup> Conforme Artigo 131 do Decreto-Lei nº 9.760, de 1946: “A inscrição e o pagamento da taxa de ocupação não importam, em absoluto, no reconhecimento, pela União, de qualquer direito de propriedade do ocupante sobre o terreno ou ao seu aforamento, salvo no caso previsto no item 4 do artigo 105” (Brasil, 1946). No artigo 105, fica estabelecido que ocupantes até 1940, em dia com a União, possuem o direito de aquisição do aforamento gratuito.

<sup>41</sup> Conforme o artigo 13 da Lei federal nº 9.636, de 1998.

de convalidação do secretário do Patrimônio da União — seja o controle externo, já que não são publicadas portarias autorizativas das ocupações inscritas, nem estas são divulgadas em outros mecanismos de controle social, como sites oficiais da administração federal.

Transcorridos somente dez dias deste despacho, em 15 de abril de 2010, a São Paulo Empreendimentos Portuários protocolou documento pelo qual informou que “foram recolhidas as taxas necessárias para efetivação da transferência do [referido] imóvel para fins de concessão do aforamento do mesmo” (MPOG/SPU/P.A. n° P.A. n° 04977.004708/2010-33, fl. 358), explicitando sua intenção de garantir o domínio útil sobre a área. A partir de então, as duas requisições para constituição do regime enfiteutico das áreas secas da ilha passaram a tramitar em conjunto.

A SPU-SP, em atendimento aos dispositivos legais,<sup>42</sup> realizou, por meio de ofício, consulta à Antaq, ao Ministério da Agricultura e ao Ibama, e todos, inclusive a Antaq, não manifestaram quaisquer óbices quanto à demanda apresentada. A SPU-SP, assim, respaldada pela manifestação dos órgãos federais consultados, valeu-se dos mesmos argumentos apresentados anteriormente, que motivaram a inscrição de ocupação da área de 370.625,36 m<sup>2</sup>, para justificar a constituição do regime enfiteutico das duas áreas secas da ilha a favor da SESP.

A decisão da SPU-SP contradiz, contudo, sua própria manifestação, feita apenas 45 dias antes, a respeito da resolubilidade e precariedade que recaem sobre o instrumento de ocupação, uma vez que, a partir da constituição do regime enfiteutico, seriam necessárias medidas muito mais complexas e onerosas, como a desapropriação do domínio útil, devidamente justificada, para a reversão da decisão sobre o destino da Ilha, caso fosse necessário.

Quando questionada sobre o assunto, a então superintendente de São Paulo, Evangelina Pinho,<sup>43</sup> reafirmou o fato de a SPU-SP ter realizado as oitivas aos órgãos federais, conforme previsão legal. Entretanto, destacou que, apesar do interesse público sobre a área e do amplo conhecimento das pretensões da Codesp sobre o Projeto Barnabé-Bagres, os órgãos específicos e competentes, como SEP/PR, Antaq e Codesp, responsáveis pelo assunto de portos, em nenhum momento tomaram qualquer medida administrativa efetiva para garantir o acesso à terra da União.

Além do mais, ainda que seja o órgão responsável pela gestão dos bens da União, caberia à SPU arbitrar sobre o destino de um bem público, interferindo ou contrariando as diretrizes da política de portos? Em nosso entendimento, de maneira alguma, ainda mais se observado o fato

<sup>42</sup> Cf. Artigo 100 do Decreto-Lei n° 9.760, de 1946: “A aplicação do regime de aforamento a terras da União, quando autorizada na forma deste Decreto-lei, compete ao S. P. U., sujeita, porém, a prévia audiência: a) dos Ministérios da Guerra, por intermédio dos Comandos das Regiões Militares; da Marinha, por intermédio das Capitânias dos Portos; da Aeronáutica, por intermédio dos Comandos das Zonas Aéreas, quando se tratar de terrenos situados dentro da faixa de fronteiras, da faixa de 100 (cem) metros ao longo da costa marítima ou de uma circunferência de 1.320 (mil trezentos e vinte) metros de raio em torno das fortificações e estabelecimentos militares; [...]” (Brasil, 1946).

<sup>43</sup> Em entrevista concedida à pesquisadora, em 23 de março de 2017.

de o Canal de Santos ser um território considerado de interesse nacional e estratégico para o porto. Diante disso, ainda que a Antaq não tivesse manifestado objeções, seria razoável supor que qualquer decisão sobre um território de tal natureza demandaria, no mínimo, um debate interno ao governo, ao menos com a Casa Civil e demais interlocutores responsáveis pelas questões de portos. Até mesmo para que a SPU pudesse se valer do argumento de que não estaria na esfera de sua competência o controle sobre a finalidade pela qual um imóvel é ou será utilizado. Isso estaria justamente em consonância com a Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União daquele momento, que estabelecia que a gestão das terras da União tinha como propósito atender aos interesses da nação, em apoio às políticas públicas federais, visando à garantia de direitos fundamentais e ao desenvolvimento econômico e social do país.

Por fim, conforme argumentado pela então superintendente Evangelina Pinho, não seria razoável conjecturar que, naquele momento, o interesse por parte do governo em viabilizar o projeto, na forma proposta pela Codesp e SEP/PR anos antes, teria sido deixado de lado? E, uma vez que a Antaq não manifestou qualquer oposição ao pleito da São Paulo Empreendimentos Portuários a respeito da aquisição do domínio útil da ilha, não seria admissível supor que, possivelmente, havia se estabelecido uma outra articulação e pactuação entre novos atores para definir quem faria e o que se faria na Ilha de Bagres? Provavelmente, sim.

Outro aspecto a ser observado diz respeito ao fato de a empresa São Paulo Empreendimentos Portuários ter adquirido o aforamento oneroso de terras da União sem que fosse realizado qualquer tipo de concorrência pública, requisito legal previsto no artigo 12 da Lei Federal nº 9.636, de 1998.<sup>44</sup>

Conforme abordado na primeira parte desta tese, a inscrição de ocupação, enquanto ato administrativo, precário e resolúvel, não prescinde de processo licitatório, uma vez que a administração federal reconhece o direito possessório de um ocupante a partir de uma situação fática, na qual determinada *pessoa* está atrelada à determinada *coisa*. No caso, o reconhecimento, por parte da União, de que a São Paulo Empreendimentos Portuários estaria vinculada à Ilha de Bagres garantiu a ela o direito de preferência para aquisição do domínio útil da área. Isso porque o artigo 13 da Lei Federal nº 9.636, de 1998,<sup>45</sup> confere ao ocupante de terra pública federal, sujeita

<sup>44</sup> Conforme este artigo: “[...] os imóveis dominiais da União, situados em zonas sujeitas ao regime enfiteutico, poderão ser aforados, **mediante leilão ou concorrência pública**, respeitado, como preço mínimo, o valor de mercado do respectivo domínio útil, estabelecido em avaliação de precisão, realizada, especificamente para esse fim, pela SPU ou, sempre que necessário, pela Caixa Econômica Federal, com validade de seis meses a contar da data de sua publicação” (Brasil, 1998, grifo nosso).

<sup>45</sup> Diz o Artigo 13: “Na concessão do aforamento será dada preferência a quem, comprovadamente, em 15 de fevereiro de 1997, já ocupava o imóvel há mais de um ano e esteja, até a data da formalização do contrato de alienação do domínio útil, regularmente inscrito como ocupante e em dia com suas obrigações junto à SPU.

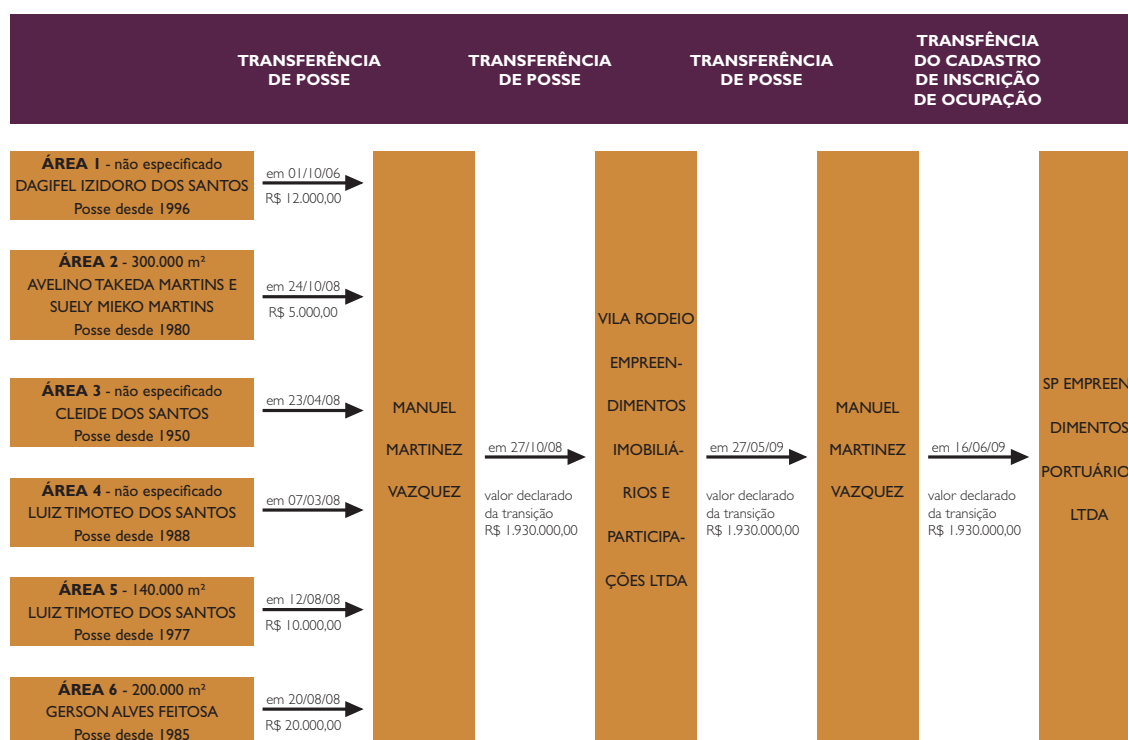
[...] § 5º No aforamento com base no exercício da preferência de que trata este artigo, poderá ser dispensada, na forma

ao regime de ocupação, o direito de preferência para adquirir o regime enfiteútico do imóvel ocupado, prescindindo de edital público, desde que esteja em dia com suas obrigações para com a União (pagamento dos débitos sobre o uso e transferências do direito de uso eventuais).

A aplicação deste dispositivo legal em benefício da SPEG dependia, contudo, da comprovação do exercício contínuo da posse<sup>46</sup> pela reconstituição da cadeia possessória, conforme ilustram as Imagens 27 e 28.

Confirmada a posse contínua, ilustrada pelas cadeias sucessórias das áreas, foi possível

Imagem 27. Cadeia sucessória área 250 mil m<sup>2</sup>



Fonte: MPOG/SPU/P.A. n° P.A. n° 04977.005884/2006-14; MPOG/SPU/P.A. n° 04977.009994/2009-90; MPOG/SPU/P.A. n° 04977.011952/2010-52.

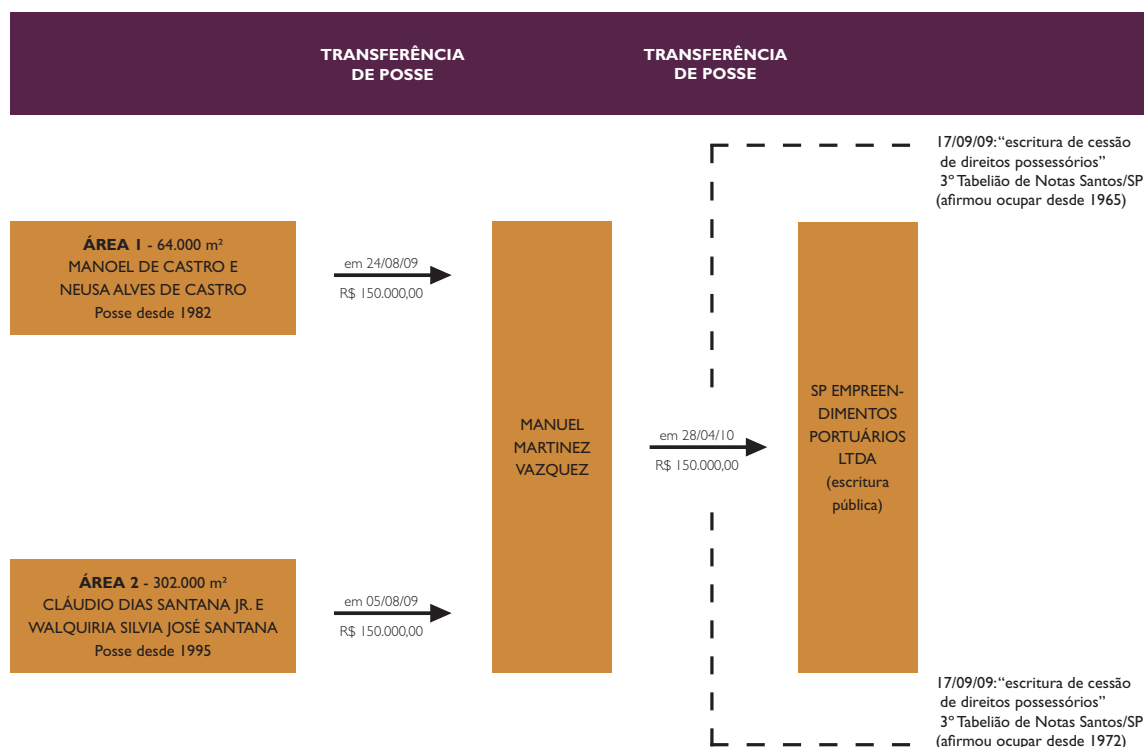
do regulamento, a homologação da concessão pelo Secretário do Patrimônio da União, de que tratam os arts. 108 e 109 do Decreto-Lei n° 9.760, de 1946” (Brasil, 1998).

Decreto-Lei n° 9.760 de 1946: “Art. 108. O Superintendente do Patrimônio da União no Estado apreciará a documentação e, deferindo o pedido, calculará o foro, com base no art. 101, e concederá o aforamento, devendo o foreiro comprovar sua regularidade fiscal perante a Fazenda Nacional até o ato da contratação. Parágrafo único. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão estabelecerá diretrizes e procedimentos simplificados para a concessão do aforamento de que trata o caput” (Brasil, 1946).

<sup>46</sup> Em parecer da Conjur/MP, no qual foi analisado caso análogo, o consultor jurídico, apoiado sobre o critério da razoabilidade, sustentou o conceito de que os efeitos legais são transferíveis ao requerente do aforamento oneroso, na medida em que “[...] quem adquire a posse de um terreno da União mediante instrumento particular pode, por força do artigo acima transcrito [Código Civil, Art. 1.207], somar ao seu tempo de posse o do seu antecessor, ‘para os efeitos



Imagem 28. Cadeia sucessória área 370 mil m<sup>2</sup>



Fonte: MPOG/SPU/P.A. n° P.A. n° 04977.005884/2006-14; MPOG/SPU/P.A. n° 04977.009994/2009-90; MPOG/SPU/P.A. n° 04977.011952/2010-52.

identificar, ainda, todas as transações de cunho oneroso sobre os imóveis constituintes dos dois Registros Imobiliários Patrimoniais (RIPs)<sup>47</sup> que circunscrevem a “fração seca” da Ilha de Bagres (“área ocupada” e “área utilizável”), sobre a qual incidiu a cobrança de receitas patrimoniais devidas, que se referem tanto aos laudêmios pagos sobre cada uma das transações realizadas,<sup>48</sup> como às taxas de ocupação pagas após a inscrição de ocupação, e às não pagas nos dez anos que antecederam a data do cadastramento (os anos anteriores estariam prescritos). A SPU, em decorrência da avaliação da cadeia sucessória, considerando o reconhecimento das posses

legais’, inclusive a obtenção do direito de preferência”. O mencionado Art. 1.207 do Código Civil afirma: “O sucessor universal continua de direito a posse do seu antecessor; e ao sucessor singular é facultado unir sua posse à do antecessor, para os efeitos legais” (Brasil, 2002). O consultor defendeu, ainda, que o direito de preferência deveria ser aplicado ao caso, e não à pessoa, uma vez que “a mudança da pessoa do possuidor não altera a situação ocupacional do bem, tampouco os efeitos da legislação patrimonial sobre ele, daí porque se entende possível a outorga do direito de preferência, mesmo com a mudança da pessoa do possuidor, uma vez que não houve alteração no tempo de posse, critério utilizado para reconhecer esse direito”. (PARECER/MP/CONJUR/MAA/Nº 1195 – 5.1.1/2009, de 09/09/2009).

<sup>47</sup> Trata-se do número de cadastro atribuído ao imóvel da União quando passa a existir formalmente para a SPU.

<sup>48</sup> Conforme determina a Lei nº 9.636/98, art. 7º, parágrafos 4º a 7º, segundo redação dada pela Lei nº 11.481/2007.

exercidas sobre o imóvel público e das transações onerosas das cessões de posse realizadas entre terceiros, incidentes sobre as duas áreas secas da ilha, arrecadou cerca de R\$ 859 mil referentes às taxas de ocupação devidas e R\$ 864 mil pela cobrança de laudêmios incidentes sobre as transações imobiliárias, até o ano de 2010.

O caráter especulativo que envolveu as transações imobiliárias das terras da União, entre particulares, fica evidente quando constatado que um conjunto de seis posses de sitiantes que desenvolviam atividades de subsistência, e que motivaram a inscrição de ocupação da “área ocupada” de 250.938,79 m<sup>2</sup>, foi transferido pelo valor de R\$ 57 mil<sup>49</sup> para Manuel Martinez Vasquez, entre os anos de 2006 e 2008. O engenheiro agrimensor, figurado como único “cultivador” (uma vez que o cultivo caracterizou o efetivo aproveitamento que justificou a inscrição da área deferida no dia 27 de maio de 2009), o vendeu para a empresa portuária pelo valor declarado de R\$ 1.930.000,00, apenas 20 dias após ter sido inscrito como ocupante.

Em relação à área “utilizável”, de 370.625,36 m<sup>2</sup>, a aquisição se deu a partir da compra de cessão de posses de dois sitiantes, uma de 64 mil m<sup>2</sup> e outra de 302 mil m<sup>2</sup>, em agosto de 2009, por Manuel Martinez Vasquez, pelo valor de R\$ 150 mil para cada uma delas, conforme consta nos respectivos instrumentos de cessão de posse. Estas áreas foram transferidas à SP Empreendimentos Portuários pelo valor de R\$ 2.846.000,00, em 17 de setembro 2009.

O que se percebe, ao se analisar a cadeia sucessória das transações entre particulares, de forma combinada com os trâmites internos da SPU, é que o maior grau de “formalização” dos regimes de utilização incidentes sobre os imóveis, ou seja, a maneira pela qual se regula o uso do bem público pelo privado (de posseiro – ausência de direitos, para ocupante – uso tolerado mediante pagamento, e, posteriormente, foreiro – detentor de 83% do domínio), contribui para agregar maior preço ao bem da União. E, contraditoriamente, essa valorização do imóvel recai em benefício do privado que está atrelado ao bem público e que não necessariamente faz uso produtivo do imóvel, mas, sim, vale-se de ganhos especulativos sobre ele, como foi o caso de Manuel Martinez Vasquez. Esse fato seria suficiente para justificar o cancelamento da inscrição de ocupação de Vasquez, bem como para obstar os desdobramentos posteriores se fossem observadas as normas legais que regulamentam tal ato administrativo, previstas na legislação que rege a gestão do patrimônio da União.

Além disso, vale observar que, no intervalo de um ano que separou a aquisição das cessões de posses da primeira e da segunda área seca da ilha, houve uma significativa valorização imobiliária. Sem desconsiderar o *boom* imobiliário que ocorreu no país a partir dos anos 2008, vale arriscar a hipótese de que tal valorização seria reflexo também do *know-how*<sup>50</sup> adquirido pelos agentes envolvidos no processo da Ilha de Bagres, sobre como proceder e enfrentar os mecanismos

<sup>49</sup> Em dois instrumentos de cessão de posse não foram declarados os valores pelos quais foram feitas as transações.

<sup>50</sup> Não há dúvida de que os leitores deste trabalho conheçam o significado da palavra *know-how*, ainda assim, consideramos oportuno reforçar o sentido do termo, que exprime, com maior clareza, a interpretação do caso

institucionais internos à SPU para regularizar as posses e efetivar a aquisição do aforamento oneroso, contornando a concorrência pública e outros trâmites administrativos que poderiam prejudicar o ágil acesso à terra pública, tão estratégica e fundamental para a implantação dos empreendimentos pretendidos na região.

A São Paulo Empreendimentos Portuários, como visto, ao conquistar “o primeiro acesso” à terra da União pela efetivação da inscrição de ocupação das áreas secas da Ilha de Bagres, não só garantiu o suposto “frágil” direito possessório sobre a ilha, como assegurou um determinante passo para a aquisição do domínio útil das áreas, sem ser submetida à concorrência pública. E, ainda, foi beneficiada pela possibilidade de adquirir o domínio útil do imóvel pelo valor mínimo de avaliação.

É competência da SPU estabelecer o valor de avaliação de seus imóveis, pelo qual são definidos os foros, as taxas de ocupação e os laudêmios incidentes sobre sua utilização, cobrados pela União, e também o valor a ser pago pelo particular na aquisição do domínio útil. Mas conforme esclarecido por técnico da SPU-SP, em troca de emails com a então superintendente, “temos a competência para avaliar imóveis rurais, mas não temos o profissional para isso. Não temos engenheiro agrônomo nem agrimensor. Quando precisamos temos de recorrer a outras regionais. Utilizamos em caráter recente a do Espírito Santo” (MPOG/SPU/P.A. nº 04977.005884/2006-14, V.2, fl. 37).

Diante de tal carência no quadro técnico da casa, a SPU-SP oficiou a SPEP, solicitando a elaboração de laudo de avaliação e informações técnicas sobre o valor alcançado, e assinalando, por fim, que quaisquer alterações no zoneamento municipal ou uso permitido no imóvel sujeitariam o contribuinte a ter o valor do imóvel revisto.

Os laudos de avaliação, elaborados por uma empresa contratada diretamente pelos interessados (inicialmente, por Manuel Martinez Vasquez, e depois, pela SPEP), estabeleceram para a primeira fração de área, de 250.938,709 m<sup>2</sup>, o valor de R\$ 616.380,95 e, para a segunda fração, de 370.625,36 m<sup>2</sup>, o valor de R\$ 865.985,65. E, embora tais laudos tenham sido homologados por técnico habilitado, lotado na superintendência da SPU na Paraíba, os valores alcançados foram questionados pelo Departamento de Identificação e Fiscalização da SPU-SP.

Em seus argumentos, o setor técnico sustentava que os valores apresentados pelos laudos de avaliação da empresa contratada estariam subdimensionados, uma vez que, como parâmetros à sua execução, teria sido utilizada a defasada planta de valores da própria SPU-SP,<sup>51</sup> que não era

em análise. Conforme consulta ao site *Significados*: “*Know-how* é um termo em inglês que significa literalmente ‘saber como’. *Know-how* é o conjunto de conhecimentos práticos (fórmulas secretas, informações, tecnologias, técnicas, procedimentos, etc.) adquiridos por uma empresa ou um profissional, que traz para si vantagens competitivas. [...] O *know-how* está diretamente relacionado com inovação, habilidade e eficiência na execução de determinado serviço. É um produto valioso resultante da experiência” (grifo nosso). Disponível em: <<https://www.significados.com.br/know-how/>>. Acesso em: 18/12/2017.

atualizada desde 1993, e não uma pesquisa de mercado, conforme exige a previsão legal. Afirmava também que, além de utilizar valores baixíssimos, ainda foi empregado fator de desvalorização de 0,77, pois, para proceder à avaliação, foi considerado pela empresa o conceito de “terra bruta”, que, de acordo com o próprio laudo de avaliação, diz respeito à “terra não trabalhada, com ou sem vegetação natural” (MPOG/SPU/P.A. n° 04977.005884/2006-14, fl.330).<sup>52</sup> Por fim, o setor técnico advertiu que não seria apropriado utilizar tais laudos como parâmetro para definição das cobranças incidentes sobre os imóveis.

Ainda assim, independentemente das observações feitas pelo setor técnico a respeito da subvaloração, definida por laudos técnicos realizados fora da norma, os trâmites processuais seguiram, sem novas informações sobre o assunto até a convalidação dos aforamentos das áreas secas. No dia 27 de maio de 2010, os pedidos para aquisição do domínio útil pela São Paulo Empreendimentos Portuários, por direito de preferência, foram deferidos pela superintendente de São Paulo, sendo homologados pela Secretaria do Patrimônio da União um mês depois, e os contratos, assinados no dia 22 de julho do mesmo ano. A SPU-SP, afinal, emitiu os Documentos de Arrecadação de Receitas Federais (DARFs) referentes ao domínio útil das áreas secas, com valores bem acima daqueles estabelecidos nos laudos de avaliação: R\$ 1.601.900,00 referentes à área de 250.938,79 m<sup>2</sup>, e R\$ 2.362.180,00 para a área de 370.624,36 m<sup>2</sup>, totalizando R\$ 3.964.080,00 pagos pelo domínio útil de 621.564,15 m<sup>2</sup> da Ilha de Bagres, excluída, entretanto, a área de mangue. Curioso notar que as transações das posses (irregulares) feitas entre os particulares Manuel Martinez Vasquez e a SPEP custaram mais do que o montante pago pela SPEP à União pela aquisição do domínio útil da mesma área, reforçando a ideia dos ganhos especulativos sobre as terras públicas em benefício de privados.

Para a empresa, contudo, angariar apenas a fração seca da Ilha não seria suficiente para permitir a concretização do empreendimento pretendido. Assim, restava garantir o acesso à área do manguezal no entorno da área seca já aforada.

Mesmo ciente de que área de manguezal deve constituir-se em RIP próprio, que não pode ser destinada a terceiros, uma vez que trata-se de área de preservação permanente e imprópria para qualquer utilização, dentro do quadro legal atual, em 15 de outubro de 2010, a SPEP apresenta, então, requerimento de inscrição de ocupação da área de mangue da ilha, com 464.875,44 m<sup>2</sup>, a partir do argumento de que tal área necessitaria de medidas urgentes de proteção — pois estava sujeita a danos constantes decorrentes de erosão das marés e acúmulo de grande volume de lixo proveniente das comunidades próximas — e de segurança da ilha contra ações de vândalos que

<sup>51</sup> A referência de valor foi obtida dos registros da SPU para áreas próximas, a exemplo do Sítio Sandy, área da União desocupada, caracterizada como área rural, situada na fração continental do município de Santos.

<sup>52</sup> Trata-se de mais um argumento que, por si só, justificaria o não reconhecimento da ocupação e, portanto, da inscrição nos cadastros da SPU, uma vez que o efetivo aproveitamento, fundamento que justifica tal ato administrativo, não se configurava na prática.

acessavam seu interior pelo manguezal (MPOG/SPU/P.A. nº 04977.011952/2010-52, fls. 03-04).

Em atendimento ao parecer do setor técnico responsável por esta avaliação, a SPU-SP encaminhou ofício à empresa, solicitando informações necessárias para a análise processual de praxe sobre a pertinência do reconhecimento da ocupação, de modo a comprovar a cadeia possessória e o efetivo aproveitamento, requisitos exigidos para proceder à inscrição de ocupação, sendo destacada a ressalva de que se tratava de área ambientalmente sensível.

A SPEP, em resposta a estas solicitações, em 13 de dezembro de 2010, entregou em mãos da superintendente o ofício pelo qual informa, entre outros elementos, que

**2. Não há atividade comercial nesta área de mangue. No entanto, como em toda região, o manguezal é efetivamente utilizado em toda a sua extensão para extração de caranguejo, conforme fotos em anexo.**

3. A prática de extração de caranguejo existe nesta área há décadas, por isso foi objeto de requerimento de inscrição de ocupação há poucos anos, o qual foi negado pela SPU, sob alegação de existência de parecer contrário à inscrição de ocupação em APP, feito pela Conjur. Estamos pedindo novamente esta inscrição em função das alegações de segurança e proteção do mangue que já fizemos neste processo, **e por termos tomado conhecimento do PARECER Nº 1316-5.12/2010/DPC/CONJUR/MP, de 01/09/2010, que permite as inscrições de ocupação em áreas de preservação permanente,** independente da data de sua concessão (MPOG/SPU/P.A. nº 04977.011952/2010-52, fls. 43, grifo nosso).

A Coordenação de Gestão Patrimonial, ao analisar o mérito dessa requisição, explicou que os RIPs circunscritos à Ilha de Bagres foram definidos como tal – um RIP referente à área ocupada, outro para a área “utilizável”, e o terceiro referente à área de mangue –, pois, com base no entendimento jurídico vigente à época, as áreas sujeitas à restrição ambiental, a exemplo daquelas caracterizadas como mangue, não poderiam ser objeto de inscrição de ocupação e, por isso, tal fração de terra teria sido apartada das demais. Mas, considerando novos elementos jurídicos defendidos pela Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Conjur/MPOG), apresentados no referido parecer, a SPU-SP passou a considerar que:

[...] o efetivo aproveitamento do mangue deve ser configurado à medida que existe algum exercício de posse sobre o imóvel. **A informada coleta de caranguejo (com a respectiva juntada de fotos que registram a prática existente pelas famílias que cederam suas posses mediante instrumentos particulares), bem como a acessibilidade do interior da ilha parecem ser suficientes para demonstrar o exercício para apropriação do espaço, ainda que sujeito a severa restrição de uso**

decorrente da legislação ambiental.

[...] Além disso, o instituto da inscrição e ocupação, conforme entendimento manifestado pela CONJUR/MPOG, possui caráter precário e resolúvel, e que demonstra-se compatível com o interesse público na exata medida em que define um responsável certo pela tutela do bem público em questão, principalmente, um bem público especialmente sensível, como se demonstra o caso (MPOG/SPU/P.A. nº 04977.011952/2010-52, fls. 78, grifo nosso).

Mesmo sem que o efetivo aproveitamento estivesse cabalmente caracterizado, contrariando o §1º do artigo 7º do Decreto-Lei nº 9760, de 1946,<sup>53</sup> a superintendência de São Paulo, por meio de despacho de 16 de dezembro de 2010, autorizou a inscrição de ocupação da área de mangue de 464.857,44 m<sup>2</sup>, cujo valor de avaliação foi registrado em R\$ 1.027.334,94, novamente se apoiando sobre o argumento do cumprimento do interesse público e do caráter precário e resolúvel do instrumento aplicado. Oito meses depois, em 09 de agosto de 2011, a empresa solicitou o aforamento da área de mangue, da mesma maneira que procedeu em relação às demais áreas.

Aproveitando a força-tarefa que iria ocorrer na SPU em Brasília, no mês de setembro de 2011, para analisar processos de aforamento de todo o Brasil, a superintendente solicitou, ainda em agosto, envio com urgência das consultas sobre eventual oposição a este pedido de aforamento. Novamente, o Ministério da Agricultura, Pesca e Abastecimento, o Ibama, a Antaq e, agora também, a Prefeitura de Santos foram consultados e não apresentaram óbices à demanda.

A Prefeitura de Santos, aproveitando a oportunidade, informou que a Lei Complementar nº 729, em vigor desde 11 de junho de 2011, estabeleceu nova disciplina de uso e ocupação do solo de Santos continental, na qual a Ilha de Bagres, assim como parte significativa da região situada ao fundo do estuário de Santos, às margens do Canal Piaçaguera, passaram a ser definidas como área de expansão urbana, gravada como zona portuária e retroportuária. Considerando a alteração de zoneamento, novo laudo de avaliação, no valor de R\$ 1.369.000,00, foi entregue pela empresa à SPU-SP, sendo este homologado por parecer de técnico locado na SPU-PB, como das outras vezes.

Em meio à referida força-tarefa, um técnico da Coordenação Geral de Apoio ao Desenvolvimento Local (CGADL) elaborou instrução processual favorável à concessão do aforamento oneroso da área de mangue da Ilha de Bagres, sem que fossem apresentados novos elementos. Neste despacho, é ressaltada novamente a importância de atribuir um

<sup>53</sup> Decreto-Lei nº 9760, de 1946, Art. 7º: “§ 1º É vedada a inscrição de ocupação sem a comprovação do efetivo aproveitamento de que trata o caput deste artigo” (Brasil, 1946, grifo nosso).



responsável pelo imóvel da União considerado ambientalmente sensível, justificando, a partir desse argumento, a conveniência de proceder à destinação na forma proposta, uma vez que o domínio direto do imóvel público estaria resguardado à Administração Federal. Em 08 de setembro de 2011, o aforamento oneroso foi homologado pela Secretaria do Patrimônio da União, sendo os autos restituídos posteriormente à SPU-SP e o contrato assinado no dia 23 de novembro de 2011.

Passados cinco anos da primeira solicitação apresentada por Manuel Martinez Vasquez, ainda em 2006, após idas e vindas nos trâmites processuais internos à SPU e aos órgãos de assessoramento jurídico, enfim, a São Paulo Empreendimentos Portuários conseguiu garantir o domínio útil de toda a Ilha de Bagres, passo determinante para empreender as futuras instalações do complexo privativo de estaleiro e instalações de apoio offshore – o Complexo Bagres –, no território recentemente “liberado” para receber atividades portuárias e afins, dadas as alterações apresentadas pela LUOS de Santos continental em 2011. A SPEP não seria a única empresa interessada nesse novo flanco de realização de capital. Outros agentes privados já estavam se movimentando para garantir sua fatia dentro deste território.

## 5.5 A “FRAGILIDADE PLANEJADA” E A REDE DE ATORES

Como justificar a pessoalidade das relações mercantis, o acesso privilegiado a informações, concorrências e fundos públicos senão pelo fato de que nos encontramos, afinal, em uma situação de emergência em que as infrações à regra devem ser encaradas com ‘naturalidade’? Quando se trata de ‘salvar a sociedade’ é preciso ter flexibilidade para que as normas não atrapalhem. Isso é verdadeiro quando o cenário que abriga esses movimentos é o do capitalismo periférico (Paulani, 2010, p.132-133).

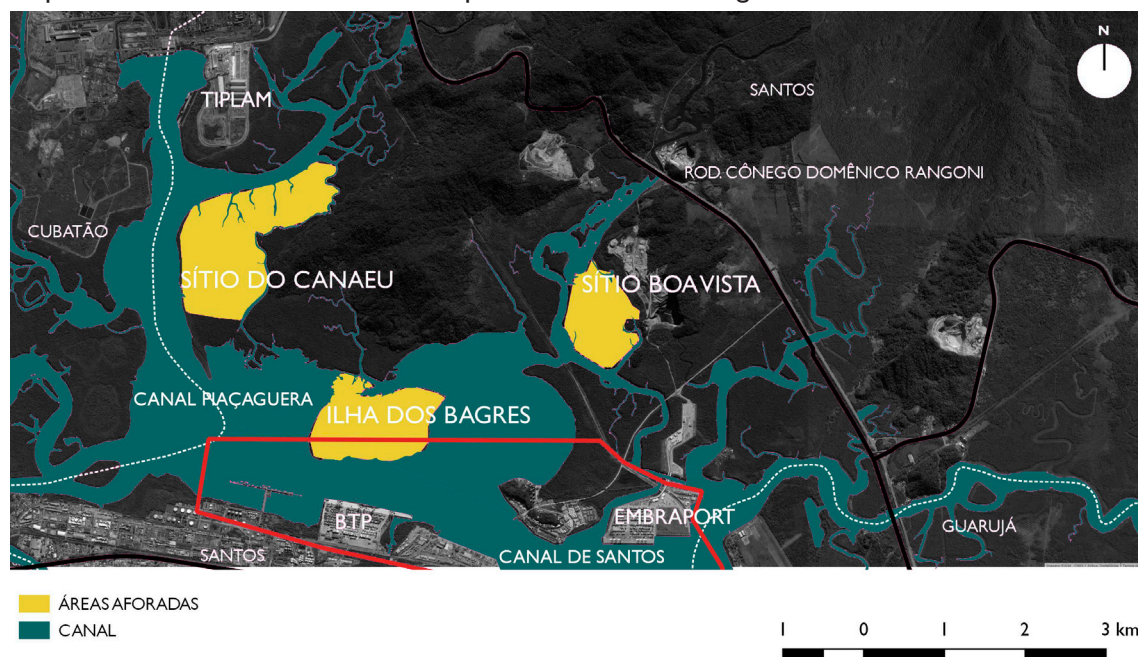
Em meio ao contexto de ampliação da importância estratégica da região para a economia do país, em vista, principalmente, da exploração do pré-sal e da ampliação da atividade portuária, respondendo às demandas do comércio exterior e do “efeito China”, o caso da Ilha de Bagres não seria o único. A Consultoria Jurídica em São Paulo (CJU/SP),<sup>54</sup> ao analisar casos semelhantes, antes mesmo da assinatura do terceiro e último contrato de aforamento da Ilha de Bagres, observou uma série de coincidências entre fatos e, ainda, uma evidente inter-relação dos agentes envolvidos na requisição das áreas da União Sítio do Caneu e Sítio Boa Vista, também situadas ao fundo do

<sup>54</sup> Vale esclarecer que a CJU é um braço da Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, criada a partir de 2011 nos estados para dar suporte jurídico às ações da Secretaria do Patrimônio da União.

estuário de Santos, às margens do Canal Piaçaguera.<sup>55</sup>

A percepção de similaridades, de fragilidades (aparentemente planejadas), existência de

Mapa 10. Áreas da União de interesse portuário aforadas irregularmente



Fonte: MPOG/SPU/P.A. nº 04977.01/1952/2010-52. Elaboração própria.

personalidade das relações entre agentes privados e públicos, e do acesso privilegiado a informações por um grupo bem postado junto ao Estado, reforçou a ideia de que, de fato, existia uma atuação coordenada para atender aos interesses de determinado grupo, na execução de grandes investimentos na região.

A similaridade dos casos envolvia inicialmente pessoas físicas responsáveis pelos levantamentos técnicos iniciais das áreas (engenheiro agrimensor e técnico agrimensor), e que adquiriram os direitos possessórios de pequenos sitiantes produtores de banana, pescadores e catadores de caranguejo que, tradicionalmente, utilizavam as áreas para atividades de subsistência. Após a compra, formalizada por instrumento particular de cessão de posse e aquisição de

<sup>55</sup> O Sítio do Caneu compreende as duas áreas da União (uma seca e outra de mangue) que totalizam 2.083.077,67 m<sup>2</sup>. Sua inscrição de ocupação foi realizada em 2010 e o contrato de aforamento foi firmado em 8 de setembro de 2011 com a empresa GWSPE Empreendimentos e Participações Ltda. O Sítio Boa Vista possui área que totaliza 796.274,25m<sup>2</sup> e teve a inscrição de ocupação realizada em 11 de julho de 2011 e aforamento oneroso concedido em 8 de setembro de 2011 à Vila do Rodeio Empreendimentos Imobiliários e Participações Ltda., mesma empresa que participou das transações imobiliárias que envolveram a Ilha de Bagres, conforme observado na análise da cadeia sucessória das posses da Ilha (MPOG/SPU/P.A. nº 04977.005884/2006-14. fls 483 e 484 – V. III).

benfeitorias, aqueles profissionais requisitaram da SPU a regularização da situação dessas posses, através da inscrição de ocupação justificada pelo efetivo aproveitamento da área pela prática de atividades permitidas em territórios caracterizados como APA e compatíveis com a zona de preservação, incidente na fração continental de Santos até junho de 2011.

Uma vez deferida a inscrição de ocupação em nome desses particulares, as cessões de posse das áreas foram transferidas para empresas do setor portuário (ou ligadas a ele) constituídas, todas elas, por sociedade de pessoas jurídicas estrangeiras e formalizadas junto à SPU. Tais empresas passaram a ser responsáveis pelos imóveis da União, ainda que a legislação municipal não permitisse a implantação de qualquer tipo de atividade correlata aos objetos sociais destas empresas. Diante da regularização da ocupação em seus nomes, fato que lhes garantiu o direito de preferência para constituição do regime enfiteutico, requisitaram a aquisição dos aforamentos onerosos, sendo estes concedidos por procedimento simples, realizado na própria Superintendência do Patrimônio da União em São Paulo, carecendo apenas de homologação da Secretaria do Patrimônio da União.

Ainda mais relevante foi a constatação da inter-relação dos agentes envolvidos nos referidos casos, que não se esgotaria em torno do já mencionado papel do engenheiro agrimensor, intermediário entre os posseiros originais e a empresa portuária, e, que, inclusive, representou a empresa SP Empreendimentos Portuários em vistoria técnica.

Vale recuperar a presença da Vila do Rodeio Empreendimentos Imobiliários na cadeia sucessória das transações imobiliárias sobre as áreas secas da Ilha de Bagres. Lembrando que uma única posse, adquirida pelo engenheiro agrimensor, em 2006, teria dado subsídio à requisição da inscrição de ocupação da Ilha de Bagres inteira junto à SPU. Mas, com o desenrolar dos trâmites internos, outras posses foram adquiridas pelo engenheiro ao longo do ano de 2008, e, em seguida, foram transferidas para a Vila do Rodeio Empreendimentos Imobiliários.<sup>56</sup> Contudo, tão logo essas terras voltariam para as mãos de Manuel Martinez Vasquez, que, por sua vez, com o cadastro de ocupação enfim efetivado junto à SPU, transferiu-as em seguida para a São Paulo Empreendimentos Portuários. Essas transações imobiliárias intermediárias entre o engenheiro e a empresa imobiliária, sem aparente motivação, somente se justificariam em função do risco de que o reconhecimento da ocupação em nome de Vasquez, deferido em maio de 2009, fosse inviabilizado, uma vez que nessa data a posse da área se encontrava em nome da referida empresa. O fato de a Vila do Rodeio Empreendimentos Imobiliários fazer parte desta cadeia sucessória, todavia, evidenciou o elo importante entre outros agentes privados que buscavam alcançar o domínio das terras da União na região, seguindo os mesmos passos processuais experimentados de forma pioneira no caso da Ilha de Bagres.

<sup>56</sup> Cujá sócia majoritária era a empresa americana Thorold RE LLC.

Aqui, é importante ressaltar que as empresas interessadas nas terras públicas às margens do Canal Piaçaguera, embora estivessem inscritas no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica, eram constituídas majoritariamente por capital estrangeiro, e seus representantes estabeleciam uma imbricada rede de relações. A São Paulo Empreendimentos Portuários, interessada na Ilha de Bagres, foi constituída inicialmente como São Paulo Consultoria em Empreendimentos Portuários Ltda., pelos brasileiros Luiz Henrique Paiva José e Haydée Sallum Batalha, em maio de 2009. Entretanto, observadas as alterações contratuais, vinte dias depois de sua formalização, Luiz Henrique transferiu 999 de suas quotas da sociedade para a empresa norte-americana Eagle Technology & Trading LLC, representada pelo italiano Gianfranco Di Médio, e Haydée transferiu uma única quota à Aglais Investment Company, empresa inglesa representada pela própria Haydée Sallum Batalha. O capital social da empresa, que nesse momento era de R\$ 1 mil saltou, então, para R\$ 1 milhão.

Em nova alteração contratual, a SP Consultoria em Empreendimentos Portuários passou a ser denominada São Paulo Empreendimentos Portuários e representada pelo brasileiro Luís Antônio de Mello Awazu.<sup>57</sup> Em agosto de 2010, as empresas Eagle Technology & Trading LLC e Aglais Investment Company transferiram suas cotas às empresas Baron CV, holandesa, e Claremont Is LLC, norte-americana, ambas representadas pelo brasileiro Sami Arap Sobrinho, que, a partir de janeiro de 2011, passaram a ser as únicas sócias da empresa São Paulo Empreendimentos Portuários.

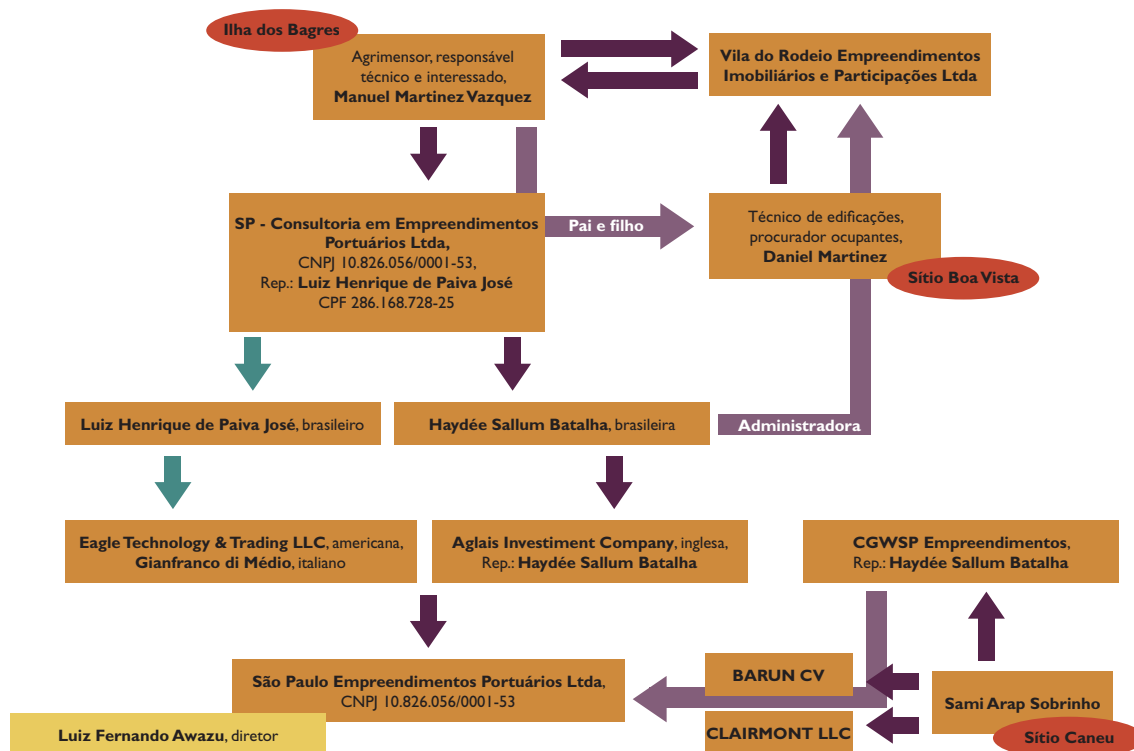
Merece destaque não só o fato de Haydée Sallum Batalha, ora representante da SPEP, ter participação na GWSPE Empreendimentos e Participações Ltda, empresa interessada na área do Sítio do Caneu, mas também o fato de ela ser administradora da Vila do Rodeio Empreendimentos Imobiliários e Participações Ltda, empresa que, além de participar das transações imobiliárias intermediárias da Ilha de Bagres, era requerente da área do Sítio Boa Vista junto à SPU. E, ainda, não é possível deixar de mencionar que Sami Arap Sobrinho, representante da São Paulo Empreendimentos Portuários, a partir de 2011, já possuía relação direta com a GWSPE Empreendimentos e Participações Ltda.<sup>58</sup>

A teia de interação entre estes agentes privados não se restringiria à relação interpessoal circunscrita ao próprio grupo de empresas, mas se embrenharia na complexa, fragmentada e heterogênea estrutura do Estado, onde transitariam internamente em meio aos diferentes órgãos e instituições públicas, nos diversos níveis de governo, a partir de distintas, e indistintas, formas de interlocução.

<sup>57</sup> Luiz Antônio Awazu é presidente da Companhia Bandeirantes de Armazéns Gerais, arrendatária de terminal portuário nos armazéns 22 e 23 do Porto de Santos.

<sup>58</sup> Informações apresentadas no Despacho de 28 de maio de 2014, de encaminhamento do Departamento de Destinação Patrimonial da SPU, para anulação das inscrições de ocupação e aforamento das áreas envolvendo os casos Ilha de bagres, Sítio do Caneu e Sítio Boa vista (MPOG/SPU/P.A. nº 04977.005884/2006-14, fls.459-495. V.III).

Imagem 29. Organograma das relações interpessoais dos interessados pelas áreas do Sítio do Caneu, Sítio Boa Vista e Ilha de Bagres



Fonte: MPOG/SPU/ P.A. nº04977.005884/2006-14, Relatório de vistoria elaborado pela Departamento de Destinação da SPU, realizada no dia 25 de fevereiro de 2014.

Para dar fim às restrições de uso do território fora de alcance do mercado, mas almejado para a acumulação de capital, foi preciso torná-lo “utilizável” e potencialmente apto a ser explorado pelos grupos econômicos interessados na região. No município de Santos, os setores locais de pequenos portuários com capacidade de utilização das áreas do porto público consolidado, e que possuem uma interface com a cidade, não só participaram das arenas de negociação junto ao poder Executivo, como demonstraram grande representatividade e poder de barganha<sup>59</sup> nestes espaços. E, assim como outros setores que compõem o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano de Santos, no processo de revisão do Plano Diretor e da Lei de Uso e Ocupação do Solo,<sup>60</sup> que resultou na legislação de 2011, estes setores portuários locais entraram no debate de ideias

<sup>59</sup> A exemplo da tradicional Associação de Comerciantes de Santos (ACS), de grande prestígio e representatividade local, que foi anfitriã de diversas audiências públicas ao longo do processo de revisão do Plano Diretor e da LUOS de Santos.

<sup>60</sup> Trata-se da histórica relação de conflito entre porto-cidade, especialmente na zona de interface entre a atividade portuária e a área urbana vizinha, estabelecida no decorrer do século XX, no entorno da expansão do porto e da cidade de Santos, assunto tratado no Capítulo 4 deste trabalho.

para disputar e definir quais áreas atenderiam seus interesses. Diferentemente, o grande capital internacional – interessado e com capacidade financeira para viabilizar os *greenfields projects* nas margens do Canal Piaçaguera – garantiu a negociação “por cima”, em função do trânsito político que possui e de relações de pessoalidade, sem passar necessariamente pelas arenas de decisão local, apesar do impacto gerado no território do município.<sup>61</sup>

A suposição de que os representantes da SPEP circulavam entre os meandros institucionais de governo (nas três esferas) está baseada, também, no fato de a empresa ter garantido o acesso às terras da União sem prescindir da concorrência pública, ao se valer de subterfúgio normativo e seus efeitos (o direito de preferência ao aforamento em decorrência do regime de ocupação), algo tão particular da legislação patrimonial da União. Ora, tal hipótese fica ainda mais evidente se considerada a declaração feita pela empresa a respeito da “tomada de conhecimento” sobre um recente parecer da Conjur/MP, que tratava de assunto deveras específico e determinante para garantir à SPEP o acesso à área de mangue da ilha de Bagres, mas a respeito do qual a própria SPU-SP ainda não tinha ciência.

Recorde-se que, em ofício enviado pela empresa à SPU-SP, no mês de dezembro de 2010, a SPEP, além de atestar que o manguezal era “efetivamente utilizado em toda a sua extensão para extração de caranguejo”, também sugere que a superintendência poderia revisar sua decisão anterior, diante dos novos entendimentos trazidos pelo referido parecer da Conjur:

A prática de extração de caranguejo existe nesta área há décadas, por isso foi objeto de requerimento de inscrição de ocupação há poucos anos, o qual foi negado pela SPU, sob alegação de existência de parecer contrário à inscrição de ocupação em APP, feito pela Conjur. Estamos pedindo novamente esta inscrição em função das alegações de segurança e proteção do mangue que já fizemos neste processo, **e por termos tomado conhecimento do PARECER N° 1316-5.12/2010/DPC/CONJUR/MP, de 01/09/2010, que permite as inscrições de ocupação em áreas de preservação permanente**, independente da data de sua concessão (MPOG/SPU/ P.A. n° 04977.011952/2010-52, fls. 43, grifo nosso).

Trata-se do mesmo acesso privilegiado que a SPEP demonstrou possuir junto às estruturas institucionais do governo do Estado de São Paulo, quando buscou obter, por meio da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Econômico, a declaração de utilidade pública da área, documento

<sup>61</sup> Conforme sugerido por José Marques Carriço, em entrevista à pesquisadora realizada em 18 de novembro de 2016. À época do processo de revisão do Plano Diretor e da LUOS de Santos, ele compunha a assessoria do mandato da então vereadora Cassandra Nunes, onde foi responsável pelo acompanhamento das discussões das leis urbanísticas. Tal perspectiva foi corroborada por outros entrevistados.



de importância estratégica para a concretização do empreendimento portuário. Isso porque, com base no artigo 8º do Código Florestal (Lei Federal nº 12.651/2012), somente mediante a declaração de utilidade pública ou de interesse público, é permitida a supressão da vegetação numa área de preservação permanente.<sup>62</sup> Na ocasião, o atual prefeito de Santos, Paulo Alexandre Barbosa (PSDB-SP), era secretário estadual de Desenvolvimento Econômico, e revelou à reportagem do jornal *O Estado de S.Paulo* “[...] que [o senador Gilberto] Miranda procurou a secretaria para obter a declaração de utilidade pública da ilha com objetivo de obter licenciamento ambiental” (Boghossian; Duailibi, 2013).

Apesar da manifestação favorável da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Econômico de São Paulo assinada pelo então secretário adjunto da pasta, Luiz Carlos Quadrelli, a declaração de utilidade pública não foi ratificada pelo governador de São Paulo: a “[...] procuradora do Estado Elizabete Matsushita deu um parecer no qual afirmou que ‘a competência para declarar utilidade pública do empreendimento apresentado é da Secretaria Especial dos Portos da Presidência da República.’” (Boghossian; Duailibi, 2013). Nota-se, assim, a existência de um certo insulamento burocrático presente nas estruturas públicas, que permitiu blindar demandas políticas em favorecimento da empresa portuária, em que pesem os mecanismos de persuasão, de pessoalidade e acesso privilegiado ao aparelho do Estado (Nunes, 2003).

Ainda cabe elucidar que o ex-senador Gilberto Miranda (PMDB-AM), apontado por Paulo Alexandre Barbosa como a pessoa interessada em garantir o licenciamento ambiental do empreendimento Complexo Bagres, tinha fortes vínculos com Gianfranco Di Medio,<sup>63</sup> representante da empresa norte-americana Eagle Technology & Trading LLC, sócia majoritária da São Paulo Empreendimentos Portuários nos idos de 2009, mesmo período em que Di Medio

<sup>62</sup> Bruno Boghossian e Julia Duailibi relatam o caso, em reportagem do jornal *O Estado de S.Paulo*, publicada em 11 de janeiro de 2013: “Em 6 de janeiro de 2012, a empresa São Paulo Empreendimentos Portuários, que a PF diz pertencer a Miranda, enviou à secretaria um pedido de reconhecimento de utilidade pública. A pasta deu encaminhamento ao projeto e, posteriormente, declarou que era ‘imprescindível para a expansão portuária paulista’. [...] O prefeito [ex-secretário estadual de desenvolvimento econômico de São Paulo] destacou ainda que Miranda procurou a secretaria para obter a declaração de utilidade pública da ilha com objetivo de obter licenciamento ambiental, que o pedido foi encaminhado à Procuradoria do Estado, que emitiu parecer contrário, por considerar impertinente a declaração nos termos da solicitação” (Boghossian; Duailibi, 2013).

<sup>63</sup> Notícia publicada no portal *Estadão*, em janeiro de 2013, comenta o caso: “O diretor financeiro da BTP entre 2006 e 2011, quando o projeto já estava em andamento, era o italiano Gianfranco Di Medio, que trabalha com Miranda há 20 anos. [...] Desde 2009, Di Medio também atua como representante da São Paulo Empreendimentos Portuários (SPE), empresa que a Polícia Federal afirma pertencer ao ex-senador e que teria sido beneficiada pelo esquema desmantelado pela Operação Porto Seguro. A relação entre os dois é comprovada por um telefonema interceptado pelos investigadores em novembro de 2012. Em uma ligação a Paulo Vieira, Miranda se refere a Di Medio como ‘nosso financeiro’. ‘Ô, Paulo, eu tô com o Gianfranco, nosso financeiro aqui’, diz o ex-senador” (O Estado de S.Paulo, 2013).

foi diretor financeiro (2006-2011) da empresa Brasil Terminal Portuário (BTP), terminal de contêineres e granel líquido, arrendatária de berço público, instalada na região da Alemoa sobre o antigo lixão da Codesp. A empresa que iniciou suas operações comerciais em agosto de 2013 é, de acordo com seu website institucional,

resultado de uma joint-venture entre os grupos internacionais Terminal Investment Limited (TIL), com sede em Genebra, na Suíça, e APM Terminals, com sede em Haia, na Holanda; ambos com vasta experiência em construção, gerenciamento e operação portuária em dezenas de países e culturas ao redor do mundo (BRASIL TERMINAL PORTUÁRIO).

A BTP é exemplo do movimento de incursão do capital estrangeiro – com maior capacidade de investimentos disponibilizados pela engenharia financeira internacional – na promoção dos grandes e modernos terminais portuários, que teve início, no país, no ano de 1997, com a entrada do Grupo Opportunity, que arrematou a operação do Terminal de Contêineres (TECON-Santos).

Mas, este movimento ganhou maior dimensão, a partir da adoção da nova matriz proposta para o setor de portos, conforme abordado no início deste capítulo, que acompanhou a tendência mundial em que grandes empresas internacionais e multinacionais, sejam elas ligadas ou não aos grandes armadores mundiais, abocanhem importantes frentes de negócio de exportação. Isso tem, por um lado, ameaçado a permanência de pequenas empresas “familiares” locais, como é o caso, em Santos, da Deicmar e Rodrimar, arrendatárias que atuam no porto antes mesmo da Lei de Portos,<sup>64</sup> com estruturas menores, e que têm feito uso dos mais diversos artifícios para se

<sup>64</sup> A partir da Lei de Portos de 1993, o Porto Organizado de Santos foi segmentado em terminais e, para cada um deles, foi aberto edital público para seleção de arrendatário responsável pela exploração das respectivas atividades portuárias. Algumas empresas de famílias de Santos que já operavam no setor, como a Deicmar e a Rodrimar, com contratos de arrendamento assinados desde 1991, assim permaneceram. Grandes empresas, contudo, passaram a fazer parte do grupo de operadores do Porto de Santos, como as “gigantes do açúcar”, a exemplo da Copersucar, e as “gigantes da laranja”, como a Cutrale (margem esquerda), Citrovita, do grupo Votorantim, e Citrosuco (ambas na margem direita), entre outras, promovendo a modernização das instalações de terminais de grãos vegetais. Além dessas, grandes grupos de empresas, como a Rumo, na região de Outeirinhos, o grupo Libra, na região do Macuco (Armazéns 35 e 37), e o Grupo Opportunity, que arrematou o Terminal de Contêineres (Tecon) na margem esquerda, em 1997, são responsáveis pelos terminais de contêineres. A entrada no Porto de Santos de grandes grupos multinacionais, como a Archer Daniels Midland (ADM), Bunge, Cargill e Dreyfus, principais responsáveis pela exportação do agronegócio, e das grandes armadoras, como Maersk e MSC, nas últimas décadas, reforça uma tendência de que as pequenas empresas no porto, ao final das atuais concessões, devam perder espaço para os grandes grupos.

sustentar no setor<sup>65</sup> e, por outro, considerando a iminente saturação do porto público, tem levado empresas de grande porte fortemente financiadas por capital estrangeiro a buscar efetivar, nas margens do Canal Piaçaguera, uma nova frente para realização do capital excedente disponível no mercado financeiro internacional, por meio de empreendimentos portuários concretizados sob a perspectiva dos *greenfields projects*.

Como visto, esse capital excedente entra aqui, na periferia do sistema, obedecendo a uma estratégia que perpassa os interstícios do Estado, num momento da história do capitalismo em que processos típicos da fase de acumulação primitiva do capital estariam presentes de forma mais enfática do que em outros momentos, como tem defendido David Harvey (2004). Na fase do capitalismo financeiro, que predomina hoje em escala mundial, os processos seriam marcados “por um estreitamento das relações entre poder e dinheiro, uma vez que o sistema é marcado pela discricionariedade, pelo compadrio e pelo privilégio” (Paulani, 2010, p.109).

Como destacado por Paulani (2010), fraudes, roubos, usurpações e outros tipos de violência nunca deixaram de existir completamente, mas vêm se mostrando de forma mais exacerbada no atual contexto, em que ocorreram crises de sobreacumulação experimentadas das últimas décadas. Ainda, segundo a autora, apesar das semelhanças identificadas, a grande diferença entre o capitalismo mercantilista e o atual, em que há o predomínio da valorização financeira, está no fato de que, naquele momento, o discurso pautava abertamente a prática protecionista do Estado em defesa dos interesses de mercado, enquanto hoje se difunde a falsa ideia da ampla concorrência, da competitividade e da eficiência (Paulani, 2010).

Isso porque, conforme caracterizado por Paulani, a acumulação financeira:

É rentista, apropria-se da renda gerada no setor produtivo; é curto-prazista, ou seja, é arisca a projeto a longo prazo, porque preza antes de tudo a liquidez; é avessa ao risco, mas ao mesmo tempo é instável e arriscada, porque enseja e reproduz a especulação; é exterior à produção, porque não lhe importam a necessidade de atividade produtiva em si, mas tão somente a valorização dos ativos financeiros — originem-se ou não da esfera produtiva (Paulani, 2010, p.129).

<sup>65</sup> Com base nos acontecimentos recentes noticiados na grande mídia que se referem ao episódio em que o ex-deputado Rodrigo Rocha Loures (PMDB-PR), considerado como interlocutor de Michel Temer para resolver problemas do setor portuário, no caso, em atendimento aos interesses do executivo Ricardo Mesquita, diretor da Rodrimar (Valor, 2017). Reportagem publicada no *Estadão* também menciona a questão: “Ao autorizar a abertura da investigação, [o ministro] Barroso afirmou que há razoabilidade no pedido de abertura de inquérito com base nos elementos trazidos pela PGR. ‘Os elementos colhidos revelam que Rodrigo Rocha Loures, homem sabidamente da confiança do Presidente da República, menciona pessoas que poderiam ser intermediárias de repasses ilícitos para o próprio Presidente da República, em troca da edição de ato normativo de específico interesse de determinada empresa, no caso, a RODRIMAR S/A’, disse Barroso” (Pires; Araújo, Moura, 2017).

O rentismo procura, portanto, extrair o máximo retorno financeiro, no menor prazo de tempo possível, e só se arrisca em situações em que haja perspectiva de enormes ganhos. Assim, em circunstâncias que envolviam uma significativa quantidade de capital excedente disponível no sistema de acumulação financeira mundial, agentes privados atuantes no caso da Ilha de Bagres buscaram, através do trânsito político junto às estruturas públicas, nas brechas do insulamento burocrático,<sup>66</sup> minimizar os potenciais riscos que poderiam correr diante da operação necessária para empreender terminais portuários de grande monta na região de Santos. Valeram-se, portanto, de mecanismos que, de acordo com Paulani (2010, p.130), são capazes de “transformar o jogo capitalista cada vez mais num jogo de cartas marcadas”.

É certo, conforme manifestado por Marx (apud Harvey, 2005, p.47), que “Embora a indústria do transporte seja, potencialmente, uma fonte de mais-valia, há boas razões para que o capital não se engaje em sua produção, **exceto sob certas circunstâncias favoráveis**. Desse modo, o Estado é, muitas vezes, bastante ativo nessa esfera de produção”.

É certo também que tal relação, no mínimo controversa, entre o Estado e o capital não é algo novo na história do Porto de Santos, como mostra o modo pelo qual se deu a concessão do governo Imperial para a família Guinle, história que recuperamos e debatemos no Capítulo 4. Entretanto, qual seria a fronteira entre o legal e o legítimo sobre a qual o Estado poderia atuar com o propósito de criar as tais circunstâncias favoráveis, minimizando os riscos dos agentes privados? Especialmente naquilo que se refere a gestão e apropriação privatista das terras públicas por agentes privados.

No caso em questão, assegurar o domínio da terra pública, não apenas como suporte para a construção das novas instalações portuárias, mas como mecanismo de garantia, tanto para ações compensatórias decorrentes do processo de licenciamento ambiental, como para alavancar, de maneira coordenada, financiamentos públicos e privados necessários para o empreendimento pretendido, foi o motivo que justificou a constituição do regime enfiteutico, em detrimento de outros instrumentos jurídicos.

Contudo, justamente em função do potencial econômico incidente sobre o caso, a utilização do arrendamento ou da cessão onerosa, por exemplo, poderia ser mais vantajosa aos cofres públicos, uma vez que, ambos permitem estabelecer um retorno contínuo de receitas pelo uso do patrimônio público, de acordo com a exploração econômica desenvolvida e dos lucros auferidos, atendendo ao princípio da racional, justa e efetiva exploração dos bens públicos, desde que esteja em consonância com o interesse coletivo da sociedade, fazendo valer, também desta maneira, a função social das terras públicas da União.

<sup>66</sup> Sobre o insulamento burocrático Nunes afirma: “O insulamento burocrático é percebido como uma estratégia para contornar o clientelismo através da criação de ilhas de racionalidade e de especialização técnica. Na linguagem da teoria organizacional contemporânea, o insulamento burocrático é o processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias” (Nunes, 2003, p.34).

É importante advertir que a constituição do regime enfiteutico oneroso, a partir do direito de preferência, não significa, em absoluto, um direito subjetivo do ocupante de terras da União, na medida em que ele não detém qualquer direito sobre o imóvel que ocupa.<sup>67</sup> A concessão de aforamento oneroso implica, obrigatoriamente, a análise da oportunidade e conveniência de cada caso, sendo o interesse público<sup>68</sup> a baliza que orienta (ou deveria orientar) a discricionariedade da administração federal quanto à decisão sobre a destinação de um imóvel da União para um uso privativo (Di Pietro, 2016).

No caso, a SPU-SP não estava obrigada a deferir a requisição do aforamento feita pela empresa, ainda assim, porém, levou a cabo a destinação nesse formato, desconsiderando uma avaliação mais rigorosa dos elementos do processo referente àquilo que poderia ser mais conveniente à União ou à nação – tanto em relação ao debate mais amplo sobre o destino daquele território e o controle sobre o que, por quem e como seria viabilizado, quanto em relação ao potencial econômico que recairia sobre a área, uma vez utilizada para implantação de empreendimento portuário.

A opção pelo aforamento foi justificada pela superintendência da SPU com base no Art. 49, §3º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), supondo que este seria o instrumento prioritário para a regularização de terrenos de marinha, mesmo que a legislação patrimonial e as orientações sobre como proceder às destinações de áreas da União – que vinham, naquele momento, sendo divulgadas pelo órgão central da SPU às superintendências –<sup>69</sup> demonstrassem que este não era o único instrumento disponível.

Ora, na medida em que os sistemas gerenciais da SPU não estavam aptos para realizar o acompanhamento eletrônico de contratos firmados por outros instrumentos que não o

<sup>67</sup> Art. 131 da Lei 9760, de 1946.

<sup>68</sup> Art. 5º do Decreto-Lei nº 2.398, de 1987, alteração proposta pelo art. 33 da Lei Federal nº 9.636 de 1998: “Art. 5º Ressalvados os terrenos da União que, a critério do Poder Executivo, venham a ser considerados de interesse do serviço público, conceder-se-á o aforamento: I - independentemente do pagamento do preço correspondente ao valor do domínio útil, nos casos previstos nos arts. 105 e 215 do Decreto-Lei no 9.760, de 1946; II - mediante leilão público ou concorrência, observado o disposto no art. 99 do Decreto-Lei no 9.760, de 1946. Parágrafo único. **Considera-se de interesse do serviço público todo imóvel necessário ao desenvolvimento de projetos públicos, sociais ou econômicos de interesse nacional, à preservação ambiental, à proteção dos ecossistemas naturais e à defesa nacional, independentemente de se encontrar situado em zona declarada de interesse do serviço público, mediante portaria do Secretário do Patrimônio da União**” (Brasil, 1998, grifo nosso).

<sup>69</sup> Trata-se do documento “Orientações para a destinação do Patrimônio da União”, elaborado pelo Departamento de Destinação Patrimonial da SPU, em outubro de 2010. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/patrimonio-da-uniao/legislacao/cartilha-memo-90-destinacao-orientacoes-para-a-destinacao-do-patrimonio-da-uniao.pdf/view>>. Acesso em: 09/03/2016.

aforamento,<sup>70</sup> conforme mencionado na primeira parte desta tese, a superintendência poderia até se valer do argumento das inúmeras dificuldades que seriam enfrentadas para proceder à rigorosa gestão dos contratos,<sup>71</sup> uma vez que esta deveria ser realizada manualmente, algo de fato inconcebível e incompatível com o princípio da efetividade da administração pública. Mas não o fez.

A partir da leitura dos processos, seria possível sustentar a hipótese de que a opção pelo aforamento nada mais seria do que um ato contínuo ao reconhecimento da ocupação deferida anteriormente, não fosse o argumento da superintendente, reforçando a opção realizada, de que “o arrendamento, por outro lado, não oferece ao particular a segurança necessária para oferecer o contrato como suporte a ações de compensação ambiental ou de financiamentos” (MPOG/SPU/P.A. n° 04977.011952/2010-52, fls. 354/355). Cumpre questionar, todavia, quais seriam as razões que justificariam, por parte da União, o comprometimento de seu próprio bem público como garantia a ela mesma, fosse diante de ações compensatórias, fosse para alavancar financiamentos para viabilizar o empreendimento privado.

A devida exploração econômica dos bens públicos, como antes mencionado, implicaria no atendimento de ao menos um dos três objetivos indicados por Marques Neto:

(i) gerar receitas para o poder público; (ii) atrair os particulares para darem uma determinada utilidade ao bem, utilidade esta que seja de interesse geral; ou (iii) fomentar a utilização de um bem público ocioso, de modo a que ele cumpra sua função social correspondente a produzir riquezas para a sociedade (2014, p.433).

A partir dos elementos abordados até aqui, foi possível observar que os princípios que deveriam balizar a equilibrada e eficiente exploração econômica de bens da União passaram ao largo dos processos que envolveram a destinação das terras da União na região de Santos. O que se viu, diante do descolamento das diretrizes incidentes sobre a gestão do patrimônio da União, foi um mirabolante e embrenhado processo de usurpação de terras públicas por agentes privados.

Em 28 de novembro de 2012, operação da Polícia Federal denominada “Porto Seguro” deflagrou suposto esquema de tráfico de influência no qual agentes públicos e privados teriam

<sup>70</sup> Conforme noticiado, até agosto de 2014, ainda estavam em desenvolvimento as adaptações ao Siapa necessárias, entre outros, para a incorporação dos casos de destinação de natureza. Disponível em: <[http://patrimoniode todos.gov.br/pastanoticia.2009-07-02.8239097967/encontro-nacional-novo-sistema-siapa?set\\_language=pt-br/contact-info](http://patrimoniode todos.gov.br/pastanoticia.2009-07-02.8239097967/encontro-nacional-novo-sistema-siapa?set_language=pt-br/contact-info)>. Acesso em: 15/10/2015.

<sup>71</sup> A exemplo da efetivação das cobranças, da emissão de DARFs, do controle do vencimento de prazos, da aplicação de multas, do envio à Dívida Ativa da União por débitos devidos e outros requisitos estabelecidos nas cláusulas contratuais.



atuado de forma coordenada para legitimar a concessão do aforamento de áreas da União e garantir celeridade no processo de licenciamento ambiental, incorrendo em improbidade administrativa.<sup>72</sup> Tendo em vista os desdobramentos da Operação Porto Seguro,<sup>73</sup> a SPU, respaldada por novos elementos e vistorias técnicas,<sup>74</sup> elaborou análise detalhada das irregularidades e ilegalidades flagrantes nos trâmites processuais, minuciosamente apresentada pela Nota Técnica nº 233/2014 – DEDES/SPU. Diante da constatação de vícios processuais contrários ao interesse público,<sup>75</sup> foi proposto o cancelamento dos aforamentos por nulidade das inscrições de ocupação incidentes sobre a área da Ilha de Bagres, deferidas anteriormente a favor da empresa São Paulo Empreendimentos Portuários, sendo, assim, iniciados os processos de reintegração de posse das áreas pela SPU.<sup>76</sup>

<sup>72</sup> O esquema previa a emissão de pareceres favoráveis à concessão do aforamento e da autorização para construção e exploração do complexo portuário na Ilha dos Bagres e, além disso, à imprescindível declaração de utilidade pública para viabilizar o empreendimento portuário da empresa ligada ao ex-senador Gilberto Miranda. Notícia publicada no site da consultoria Intercorp afirma que a “investigação da PF concluiu que a aprovação do projeto exigiu lobby na Secretaria de Patrimônio da União (SPU), na SEP, na Antaq, no Ibama e na AGU” (Centro de Pesquisas Intercorp, 2012). A Folha também repercutiu o caso em seu portal, relatando que “Miranda acionou a Antaq e seu ex-advogado [nomeado ouvidor da agência em junho de 2010] porque precisava de uma declaração de utilidade pública para o porto. Só com a declaração de utilidade pública seria possível implantar o projeto numa área de proteção permanente, como é a ilha de Bagres, e obter autorização para suprimir mata atlântica” (Carvalho; Credendio; Ferreira, 2012).

<sup>73</sup> Considerando, também, a nulidade do despacho concedido pelo adjunto do advogado-geral da União, que apresentou orientações jurídicas sobre os entendimentos da legislação de Portos, por requisição da Antaq, bem como sobre os questionamentos apontados pela CJU/SP, mencionados neste capítulo, que teriam induzido a vícios processuais sobre a matéria analisada.

<sup>74</sup> Cf. PIRES, Fernanda. “Após operação da PF, Planejamento realiza vistoria na Ilha de Bagres”. *Valor Econômico*, 29 nov. 2012. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/politica/2923180/apos-operacao-da-pf-planejamento-realiza-vistoria-na-ilha-de-bagres>>. Acesso em: 15/06/2016.

<sup>75</sup> Com base no Parecer nº 3875-5.12/2012/MAA/CONJUR-MP/CGU/AGU, que considerou a nulidade do despacho emitido pelo adjunto da AGU, pela ausência de competência para proferir orientação jurídica, que acabou contaminando os atos administrativos praticados em sua observância. A SPU publicou a Portaria nº 353, de 30/11/2012, sobrestando os efeitos dos despachos concessórios dos respectivos aforamentos.

<sup>76</sup> As inscrições de ocupação e os aforamentos das áreas do Sítio do Caneu e do Sítio Boa Vista também foram igualmente canceladas, com base nas mesmas motivações que ensejaram a anulação das destinações das áreas de Bagres.

## 5.6 ENFIM, TUPs!

Diante da série de denúncias que envolveram o setor portuário, após deflagrada a Operação Porto Seguro, o novo modelo de gestão dos portos, que pretendia trazer mais transparência para o setor, foi anunciado pelo governo em dezembro de 2012. Na época, em declaração ao jornal *O Globo*, a presidente Dilma Rousseff afirmou:

“Nós iremos garantir publicidade e transparência no setor portuário, assim como fazemos em todas as áreas do governo. Todas as autorizações para operação de terminais privados, por exemplo, serão precedidas de chamada pública. E todas as etapas para a concretização de uma autorização, inclusive as manifestações e deliberações de órgãos e instituições da administração, serão divulgadas pela internet, em tempo real” — disse Dilma (Fariello; Batista; Gama, 2012).

O “Pacote de Portos”, como foi chamado o conjunto de medidas anunciadas, entrou no bojo das ações do governo Dilma para sustentar a política, empreendida entre agosto de 2011 e abril de 2013, que trata-se daquilo que André Singer (2015) chamou de “ensaio desenvolvimentista”.<sup>77</sup> Entre as ações do início do primeiro mandato da então presidente Dilma, dentro desta matriz anticíclica, foi proposto o Plano de Investimentos em Logística (PIL), um pacote de concessões em rodovias, ferrovias, portos e aeroportos para elevar o nível de investimentos na economia e alavancar investimentos do setor privado em infraestrutura.<sup>78</sup> Como efeitos do PIL, a partir do planejamento dos sistemas de transportes integrado com as cadeias produtivas, esperava-se

<sup>77</sup> Segundo André Singer (2015), a então presidente Dilma, no início de seu mandato, dando continuidade às ações empreendidas na última fase do governo Lula, graças ao ambiente “Rooseveliano” criado pelos investimentos direcionados em infraestrutura e demais ações públicas financiadas pelo PAC, promove uma série de medidas em atendimento à agenda do segmento produtivista (industriais e proletariado). Diferentemente da condução política própria do Lulismo, caracterizada pela constante arbitragem sobre conflitos de interesses entre os segmentos rentista (bancos e classe média tradicional) e produtivista (industriais e proletariado), a presidente Dilma, assim que assume o primeiro mandato, toma abertamente partido dos interesses do segmento produtivista, aos quais interessam juros mais baixos e salários mais altos e, entre outras medidas, faz pesados investimentos no setor logístico, buscando destravar entraves históricos e dar maior competitividade à indústria nacional, promovendo crescimento da economia do país pelo capital produtivo.

<sup>78</sup> Sobre essa questão, ver matéria de Fábio Amato no portal *GI*: “Em agosto de 2012, o governo surpreendeu com um pacote que previa o investimento de R\$ 133 bilhões na duplicação e manutenção de 7,5 mil quilômetros de rodovias federais e na construção de 10 mil quilômetros de novas ferrovias. Pouco depois, em dezembro do mesmo ano,

construir uma logística integrada de transportes, reduzir custos de escoamento, aumentar a competitividade da produção nacional e melhorar a qualidade dos serviços.

Em relação a portos, o objetivo do PIL era a revisão do marco regulatório para diminuir as barreiras aos portos privados, impostas pela legislação anterior, e aproveitar a oportunidade da revisão dos arrendamentos nos portos públicos (considerando 117 arrendamentos vencidos ou a vencer até 2017) para redefinir diretrizes e critérios para as licitações dos novos arrendamentos e renovação dos existentes, agora centralizadas e padronizadas pela Antaq, para modernizar e aumentar a capacidade dos terminais portuários, conferir-lhes escala competitiva e reduzir custos para atender à demanda por movimentação crescente de carga.

O pacote de portos abarcou investimentos na ordem de R\$ 60 bilhões até 2017, destinados a obras de infraestrutura portuária, logística terrestre e terminais públicos e privados. Entre as principais medidas adotadas estava o Programa Nacional de Dragagem 2, que passou a estabelecer contratos de manutenção contínua da profundidade dos calados dos portos e da largura dos berços públicos por dez anos.

Vale lembrar que, em relação às alterações propostas pela Medida Provisória nº 595, de 2012, convertida na Lei de Portos de 2013 (Lei Federal nº 12.815), entre outras medidas,<sup>79</sup> ganhou destaque o fim da diferenciação entre as operações de cargas próprias e de terceiros nos terminais privativos, prevista no Decreto nº 6.620 de 2008.

O governo vislumbrava a abertura do mercado de contêineres, o mais rentável entre os terminais comerciais, para além dos limites do porto organizado, com o propósito de aumentar a competitividade do setor portuário e, com isso, também dar fim a questionamentos jurídicos que recaíam sobre casos de terminais privativos, a exemplo da Embraport, de Santos, implementados antes de 2008, com base na Lei de Portos de 1993, que, apesar de ter incorporado o conceito de terminais privativos, não definiu diretrizes precisas sobre o assunto.

Neste mesmo contexto, foi definido como diretriz para a gestão do Patrimônio da União um esforço concentrado em apoio ao desenvolvimento da infraestrutura nacional (portos, aeroportos, hidroelétricas, áreas para instalação de energia eólica, e outros). Logo após a edição da MP nº 595, de 2012, conforme esclarecido pela então secretária do Patrimônio da União (2013-2015) Cassandra Nunes,<sup>80</sup> a pauta de portos ganhou forte apelo na Casa Civil, que, para destravar

lançou programa para ampliar investimentos em aeroportos e portos, incluindo um novo marco regulatório para o setor portuário” (Amato, 2013).

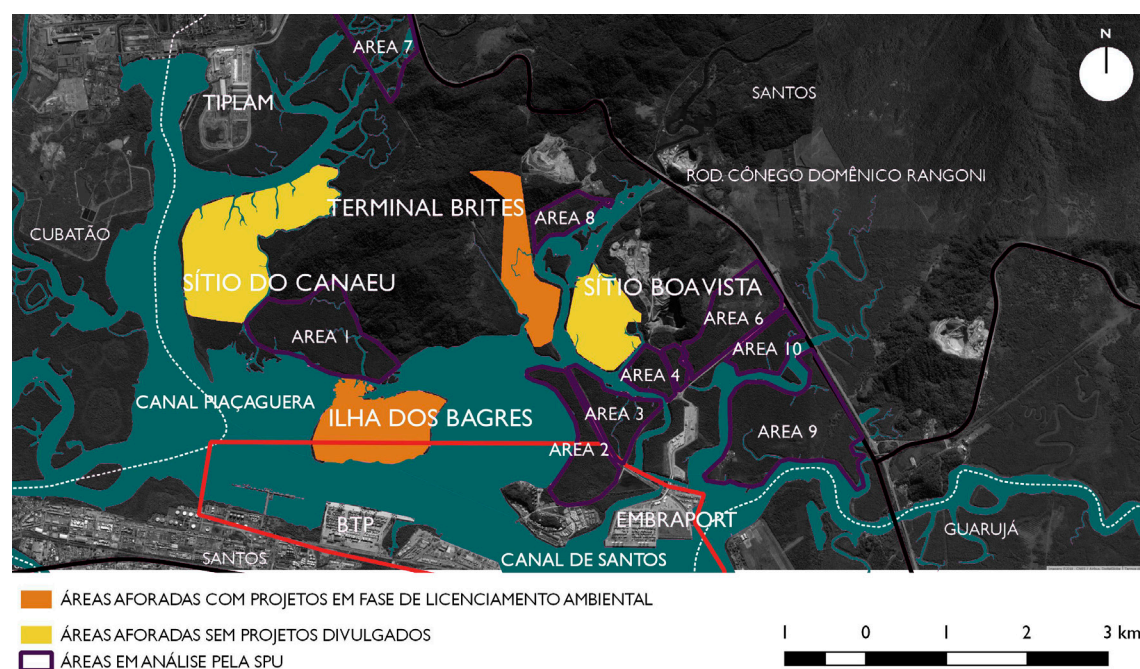
<sup>79</sup> Para os arrendamentos de terminais em berços públicos, ficaram estabelecidos o prazo de 25 anos, renováveis uma única vez, a redefinição dos critérios de licitação a partir da maior movimentação com menor tarifa, e a padronização e centralização das licitações, realizadas por leilão, pela Antaq. Em relação aos TUPs, as autorizações para sua instalação seriam precedidas de chamada pública realizada pela Antaq, e o prazo seria de 25 anos, com renovações sucessivas.

<sup>80</sup> Em entrevista concedida à pesquisadora no dia 03 de novembro de 2016.

o desenvolvimento portuário, tanto marítimo como fluvial, traçou o objetivo de viabilizar a outorga de maior número de Terminais de Uso Privativo, em curto espaço de tempo. Na prática, isso atendeu, afinal, aos interesses dos setores privados que buscavam entrar nesse novo flanco lucrativo.

Diversas requisições de agentes privados, que haviam adquirido posses de áreas situadas na região ao fundo do estuário de Santos, foram apresentadas à SPU. Como observado pela então secretária Cassandra Nunes,<sup>81</sup> entrou em debate uma reavaliação dos procedimentos para disponibilização de terras públicas desta região, sendo considerada a possibilidade de a SPU transferir tais áreas para a autoridade portuária, que conduziria, a partir de então, os processos licitatórios correspondentes, fato que poderia reacender os debates em torno das definições dos limites do porto público, não fosse a recente revisão da legislação de Portos.

Mapa 11. Áreas pleiteadas para atividade portuária às margens do Canal Piaçaguera



Fonte: MPOG/SPU/ P.A. nº04977.005884/2006-14, Relatório de vistoria elaborado pela Departamento de Destinação da SPU, realizada no dia 25 de fevereiro de 2014. Elaboração própria.

Considerando que os terminais privativos passariam a operar livremente qualquer tipo de carga, aumentando desta maneira a concorrência com os portos públicos, definir com rigor os limites da poligonal sob jurisdição da Codesp passou a ser de fundamental importância

<sup>81</sup> Entrevista concedida à pesquisadora no dia 03 de novembro de 2016.

estratégica<sup>82</sup> para o setor. Isso porque os terminais de uso privativo que já existiam, mesmo dentro da área do porto organizado (como Cutrale, Dow Química e Embraport), a partir de então só poderiam ser empreendidos fora do porto organizado.

Um terreno particular dentro do Porto Organizado só poderia servir à atividade portuária se fosse desapropriado pelo poder público, mas não como um TUP. Desta maneira, na visão do economista Fabrizio Pierdomênico, “saber qual a poligonal [do porto organizado] é definidor para saber o que pode ou não ser implantado nas suas fronteiras [...]. Definir uma poligonal que engloba áreas privadas, estará minando a possibilidade de se fazer um TUP, e micando áreas para atividade portuária”.<sup>83</sup>

Mesmo com o prazo de um ano para definir a poligonal do porto público, a contar da sanção da nova Lei de Portos, em 2013, nada mudou em relação aos limites do porto organizado de Santos, sendo selado, a partir de então, o caminho para o crescimento da atividade portuária em direção do Canal de Piaçaguera, fora do porto organizado, através da implantação dos terminais de uso privativo, uma vez que a Lei Complementar nº 729, de 2011, de Santos, passou a permitir na região a atividade portuária e retroportuária.

Vale destacar que, após a Operação Porto Seguro, nenhuma outra inscrição de ocupação na região do estuário de Santos foi cadastrada pela SPU-SP.<sup>84</sup> As áreas da Ilha de Bagres, Sítio do Caneu e Sítio Boa Vista, objetos das concessões de aforamentos anuladas, foram declaradas como de interesse público para utilização da atividade portuária pela Portaria SPU nº 327, de 19 de dezembro de 2014, na qual ficou estabelecido que uma futura destinação seria definida por ato conjunto entre SPU e SEP/PR, numa tentativa de gestão mais transparente e coordenada entre os órgãos gestores da terra pública e do setor portuário.

<sup>82</sup> Lembrando que, até 2013, a definição desse limite servia apenas para determinar onde recairia a jurisdição da Codesp, por exemplo, a respeito da responsabilidade pela dragagem do Canal. Mas o conceito e o nível de formalidade do Decreto nº 4.333, de 2002, que vigora até hoje, são frágeis, conforme debatido no início deste capítulo. Limite estabelecido apenas por um paralelo e áreas já utilizadas para atividade portuária ou desapropriadas (declaradas como de utilidade pública para atividade portuária, a exemplo das áreas situadas na margem esquerda do Canal de Santos).

<sup>83</sup> Em entrevista concedida à pesquisadora, no dia 17 de fevereiro de 2017.

<sup>84</sup> Informação fornecida por Denis Selymes, coordenador da área de caracterização da SPU-SP, em entrevista à pesquisadora realizada em 16 de junho de 2016.





## 6. SÍTIO CONCEIÇÃOZINHA

*[...] eu gostaria, se eu pudesse, ser o verdadeiro dono daqui, porque eu gosto muito daqui, e nós estamos aqui. Mas não sabemos o que pode acontecer, **porque se fosse uma gleba de terra de um particular já tinha loteado tudo, mas como é da União, então nós estamos aguardando o que vai acontecer...** [...] (Morador do Sítio Conceiçãozinha, não identificado, em entrevista concedida ao historiador Carlos Eduardo Vicente, em 2002. grifo nosso).<sup>1</sup>*

O Sítio Conceiçãozinha é um bairro de Vicente de Carvalho, situado no município de Guarujá, nas proximidades da desembocadura do Canal de Santos. Sua ocupação original iniciou-se há quase um século, por uma comunidade caçara que vivia da pesca e do cultivo de subsistência, e assim permaneceu, praticamente intocada, até os anos de 1950. O desenvolvimento do Porto de Santos, a instalação do Polo Petroquímico de Cubatão e a intensificação do processo de industrialização da Baixada Santista trouxeram novos contornos a essa comunidade, que foi sendo gradativamente descaracterizada (Romani, 2010).

Nas décadas seguintes, o antigo Sítio Conceiçãozinha ainda guardava características próprias que o diferenciavam dos demais assentamentos precários da região, mesmo com o avanço das atividades portuárias na margem esquerda do Canal de Santos – pela implantação de Terminal de Fertilizantes (1969), ao lado esquerdo da vila de pescadores, e da empresa Dow Química (1971), ao lado direito – e com o movimento migratório de diversas famílias vindas da região Nordeste do país para residir em Vicente de Carvalho, entre elas, a família do ex-presidente Lula.<sup>2</sup>

Em 1972, o Decreto Federal nº 71.398 declarou a margem esquerda do Canal de Santos como de utilidade pública para assegurar a ampliação física das atividades portuárias nessa região. A partir de então, as áreas ao longo da margem esquerda do canal foram desapropriadas, tornando-se domínio da União. A vocação portuária surge, então, como principal fato gerador da incerteza sobre a permanência da comunidade em seu território de origem.

Conceiçãozinha se conformaria como um *gray space*, ou zona cinzenta, nos termos de Oren Yiftachel (2009). Um fragmento urbano situado permanentemente entre a luminosidade (*whitening*) da legalidade, do consentido, da segurança e da inserção plena na cidade, e a obscuridade (*blackening*) da ilegalidade, da iminente remoção, da destruição, da criminalização e do não reconhecimento.

<sup>1</sup> Cf. VICENTE, Carlos Eduardo. *Sítio Conceiçãozinha em Guarujá*. Trabalho de Conclusão de Curso em História. Santos: Uni-Santos, 2002. Disponível na internet: <https://www.slideshare.net/coletivocave/analise-socioichistor>, visitado em 16/06/2016.

<sup>2</sup> Marcus Aurelius Pimenta relata sobre o movimento migratório para a região em seu livro *Caminhos do mar: memórias do comércio da Baixada Santista*: “A Baixada Santista vai ser, junto com a Grande São Paulo, a região paulista que mais atraiu migrantes nordestinos. Até os anos 40 eles vinham em busca de trabalho no porto. Nos anos 50, o polo industrial de Cubatão juntou-se ao porto como principal atrativo para os migrantes, que vêm principalmente de Sergipe, Bahia e Pernambuco para trabalhar nas obras de implementação e ampliação das zonas industriais. A princípio, os migrantes ocupam os morros e a Zona Noroeste santistas. Mas em fins dos anos 60, esgota-se em Santos a oferta de terrenos baratos para abrigar essa população pobre que chega cada vez em maior número, ocorrendo, então, a urbanização de áreas antes desertas na vizinha São Vicente e nos Bairros da Bocaina e Itapema, unidos depois para formar o atual Distrito de Vicente de Carvalho, no Guarujá” (2002, p.78). Em 1952, recém-chegado de Pernambuco, Lula residiu com a família no distrito de Vicente de Carvalho (Guarujá), nas proximidades do Sítio Conceiçãozinha.

Relatos de moradores sobre a história do bairro popular, apresentados por Vicente (2002), descrevem que, na década de 1970, buscando resguardar a área para instalações portuárias e impedir a construção de novas moradias em meio ao intenso movimento migratório vivido na região, a autoridade portuária instalou, na única via de acesso por terra, uma guarita com a presença de segurança, que controlava a entrada de materiais de construção na comunidade, impedindo até mesmo a melhoria das condições habitacionais ou instalação de infraestrutura que pudesse qualificar e consolidar a ocupação do bairro.

O não reconhecimento do bairro como parte integrante da cidade, desta maneira, implicaria na sua invisibilidade em termos administrativos, e os efeitos desse processo seria a ausência completa de serviços públicos.

Entretanto, a atuação de agentes externos à comunidade, como o Projeto Rondon e a Pastoral da Terra, nos anos de 1970, fomentou a organização dos moradores e resultou na formalização, em 1979, da Sociedade de Melhoramentos de Conceiçãozinha (Somecon), a porta-voz das famílias nas reivindicações de melhorias no bairro e de direitos sobre a posse da área, criando como contraponto, diante do contexto de informalidade, um germe de resistência e luta pela garantia da terra.

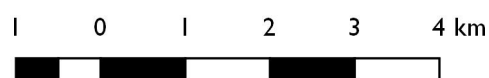
A respeito do Projeto Rondon, Carlo Romani esclarece que

a proposta de um projeto de pesca sustentável apresentada em 1974 foi o fato, apontado pelo atual presidente da UNIPESC, tido como fundamental para a compreensão do problema ambiental por parte da comunidade e a consequente utilização desse entendimento como estratégia de luta pela posse da terra. [...] A passagem marcante de Edmea Ladevig e do Padre Aldo, articuladores da ação política pastoral realizada nas comunidades de base, contribuiu para a vinculação da luta pela posse da terra ao reconhecimento da necessidade de haver uma prática de uso sustentável da atividade pesqueira. Ambas as ações convergem para que enfrentassem os problemas ambientais trazidos pelo “progresso” portuário-industrial. O 1º Plano para Conceiçãozinha, nome dado ao projeto de transformação do Sítio em uma agrovila, tinha como pauta o empreendimento de ações que permitissem à comunidade deixar de ser somente extrativista dos recursos marinhos para se tornar criadora de camarões, construindo reservatórios de ostras, caranguejos e mariscos. A proposta iniciava-se com a criação de uma associação de pescadores, o que efetivamente se realizou, cuja função seria a de reorientar as práticas pesqueiras, erradicando as atividades predatórias e procurando manter viva na comunidade a manutenção da pesca artesanal, que já recebia o forte impacto da grande empresa pesqueira. Em seguida, para a implementação do projeto da agrovila seria necessária uma capacitação técnico-administrativa dos pescadores, associados em regime cooperativo, e o financiamento da implantação da infraestrutura demandada. A segunda etapa fracassou no

Mapa 12 – Sítio Conceiçãozinha, no contexto do Porto de Santos.



- ESTUDO DE CASO
- LIMITE CODESP
- UNIDADES DE CONSERVAÇÃO
- CANAL



Fonte: Limite definido com base no mapa das Áreas arrendadas e previstas para arrendamento - PROAPS e MPOG/SPU. Elaboração própria.



decorrer dos anos oitenta, em parte pela falta de iniciativa da comunidade que não conseguiu dar continuidade ao projeto anterior, quando da saída de seus dois principais articuladores. Por outro lado, o inchamento populacional da antiga vila, levando praticamente à constituição de uma favela urbana, enfraqueceu a luta dos velhos moradores em torno de uma proposta política de valorização da cultura tradicional, dependente de uma estreita integração da comunidade ao meio, e que foi esvaziando-se (Romani, 2010, s/p).

Segundo Ananya Roy (2009), os mundos da informalidade e da insurgência são entrelaçados. A insurgência se desdobra no contexto da informalidade, onde a relação entre a legalidade e a ilegalidade, o reconhecimento e a criminalização, a inclusão e a marginalidade é a causa de contrapolíticas, ou políticas públicas compensatórias que vislumbram o reconhecimento daqueles sujeitos submetidos à informalidade, através de uma ação insurgente e de sua inserção na cidade. Essa relação intrínseca entre informalidade e insurgência surge como elemento central tanto para a conformação do território popular, como para a compreensão de sua dinâmica urbana, que, invariavelmente, é arbitrada pela dimensão política.

A respeito do processo de ocupação do bairro popular, conforme demonstra o depoimento da liderança comunitária do Sítio Conceiçãozinha Newton Gonçalves, o controle ostensivo sobre o bairro acontecia de acordo com a conveniência política, o que acabou, por fim, definindo sua caracterização como um assentamento precário onde residem pouco mais de 1700 famílias.

Na década de 80 teve uma ocupação muito forte, foi uma ocupação política. O capitão Dante Sinópolis, junto com outros politiqueiros da região vieram discutir a melhor forma de ocupação, então foi uma ocupação induzida... Em 1983, vem uma ocupação de médio porte com o porto. Já em 1994, foi uma ocupação também forte, o pessoal invadiu uma área aqui do lado que era de preservação, perto de uma guarita que servia justamente para impedir essas ocupações ilegais, essa ocupação também foi política, pois o próprio governo tinha o controle da área e deixou que o pessoal ocupasse, daí teve uma destruição de 60% da área da Conceiçãozinha (Romani, 2010, s/p).

O vínculo da comunidade com seu território, situado às margens do Canal de Santos, se dá pela tradicional e persistente atividade pesqueira, realizada por moradores do bairro e sustento de muitas famílias, e sua contraditória relação com o Porto de Santos. Se, por um lado, o porto significa a possibilidade de emprego para diversos moradores da área, por outro, representa uma ameaça sobre o futuro da comunidade no seu local de origem. Trata-se de uma relação conflituosa, que se estende por décadas de irresoluções sobre a irregularidade fundiária que recai sobre as terras ocupadas por esta comunidade.

O fato de estas terras serem públicas, como veremos ao longo deste capítulo, por um lado, protelou, em função da inércia administrativa, a definição sobre a efetiva ocupação da área (seja

qual fosse), proporcionando a perpetuação do estado de transitoriedade permanente<sup>3</sup> vivido pelas famílias do Sítio Conceiçãozinha; mas, por outro lado, foi o elemento que possibilitou o reconhecimento subjetivo do direito de posse dos moradores do bairro popular, a partir de uma perspectiva até então não experimentada pela administração federal sobre o papel dos imóveis da União no exercício da função social da propriedade pública.

## 6.1 A EXPANSÃO DO PORTO AMEAÇA A OCUPAÇÃO POPULAR

### Ocupação ilegal ameaça expansão de porto

FAUSTO SIQUEIRA, DA AGÊNCIA FOLHA, EM SANTOS.

Folha de São Paulo, Caderno Cotidiano, de 25 de agosto de 2003.

Considerado estratégico pelo governo federal, o plano de expansão do porto de Santos (SP), o maior do país, exigirá a remoção de aproximadamente 6.000 famílias de um conjunto de áreas invadidas em Vicente de Carvalho, distrito do Guarujá, onde o presidente Luiz Inácio Lula da Silva viveu nos anos 50 depois de migrar de Pernambuco com a família.

Por conta de uma pendência judicial acerca da desapropriação de parte da área e da necessidade de se atender à crescente demanda do porto, que bate sucessivos recordes de movimentação de carga, a Casa Civil da Presidência chegou a cancelar o lançamento oficial do programa nacional de regularização fundiária. O anúncio do programa, pelo qual os invasores receberão títulos de posse das áreas ocupadas, estava previsto para o último dia 1º, no Sítio Conceiçãozinha, bairro situado na margem esquerda do canal do porto, em Vicente de Carvalho. Nessa data, Lula esteve em Santos para reinaugurar um terminal de açúcar no porto.

Segundo a Agência Folha apurou, os preparativos para o lançamento do programa, de autoria do Ministério das Cidades em parceria com a SPU (Secretaria do Patrimônio da União), aconteceram sem o conhecimento prévio da Codesp (Companhia Docas do Estado de São Paulo), estatal administradora do porto.

<sup>3</sup> Segundo Raquel Rolnik, as zonas de indeterminação entre o legal/ilegal, planejado/não planejado, formal/informal, dentro/fora do mercado, presença/ausência do Estado são definidas como mecanismos por meio dos quais se construiu a situação de permanente transitoriedade, um vasto território de reserva, capaz de ser capturado no ‘momento certo’” (2015, p.174).



Diante do que poderia se tornar um entrave irremovível para a ampliação do porto, a perpetuação dos moradores no local, a Casa Civil decidiu adiar o lançamento do programa e promover uma reunião entre representantes dos ministérios das Cidades e da Justiça, da SPU e da Codesp, na qual se decidiu que caberá à estatal dar solução ao problema.

“O aumento da safra nos próximos anos será descomunal. O governo não tem como abrir mão da expansão física do porto, por mais que a gente reconheça a luta do povo daquela área que sempre teve o apoio do PT”, afirmou o advogado Danilo de Camargo, presidente do Conselho de Administração da Codesp e integrante da cúpula estadual do partido.

A eventual saída dos moradores não significa que eles perderão direitos ou que deixarão de ser incluídos no Papel Passado, novo nome do Cidade Legal, como vinha sendo chamado o Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável. A medida provisória 2.220, de 2001, garante o direito à moradia aos que ocupam áreas públicas por mais de cinco anos. “A MP prevê que eles têm direito, mas, por se tratar de área de interesse nacional, [esse direito será exercido] não necessariamente no mesmo local”, afirmou a engenheira urbanista Paula Santos, gerente do programa.

As ações para viabilizar a desocupação da área já se iniciaram. Em até dez dias, a Codesp deverá publicar cartas convite para selecionar as empresas com as quais serão firmados três contratos no valor total de R\$ 500 mil. O objetivo dos contratos é realizar levantamentos socioeconômico e topográfico das áreas e organizar um grupo de assistentes sociais para identificar as carências e reivindicações dos moradores, segundo informou a arquiteta Mariliza Fontes Pereira, assessora da presidência da Codesp.

O tamanho estimado do terreno ocupado, declarado de uso portuário por decreto federal de 1972, é de 500 mil m<sup>2</sup>, quase o mesmo do Terminal de Contêineres 1, arrendado em leilão por R\$ 274,5 milhões, em 1997, ao consórcio Santos Brasil.

No local, há seis núcleos de invasão: Aldeia, Jardim Cunhambebe, Porto Seguro, Forró Society, Prainha e **Sítio Conceiçãozinha, este último com mais de um século e onde há a maior resistência aos planos do governo federal** (Siqueira, 2003, grifo nosso).

### 6.1.1 O LANÇAMENTO DO PAPEL PASSADO E OS PRIMEIROS PASSOS RUMO À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Em meio ao clima de euforia que envolvia os gestores recém-chegados ao planalto central, diante da possibilidade de incorporar às ações do governo federal agendas históricas, como a da reforma urbana, a partir da estruturação de políticas nacionais, o Sítio Conceiçãozinha foi escolhido para sediar o lançamento oficial do Programa Papel Passado, programa de apoio à regularização fundiária formulado pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades (Municipalidades), que ocorreria em agosto de 2003.

A escolha do Sítio Conceiçãozinha foi motivada pela ampla força simbólica que recaía sobre o bairro, pois, nos anos de 1990, ao percorrer o país com a Caravana da Cidadania, Lula realizou visita àquela localidade, vizinha a Vicente de Carvalho, onde passou parte de sua infância, e lá se comprometeu, caso um dia fosse eleito presidente da República, a garantir a posse da terra aos moradores.<sup>4</sup>

Além disso, o fato de a área ser de propriedade da União reforçava ainda mais a escolha de Conceiçãozinha, uma vez que se acreditava que o protagonismo na condução da ação de regularização fundiária de interesse social pretendida estaria sob o controle do governo federal.

Para isso, seria necessário envolver no processo a Secretaria do Patrimônio da União e a então Gerência Regional do Patrimônio da União em São Paulo (hoje Superintendência do Patrimônio da União em São Paulo – SPU-SP), no período em que a atuação do órgão era marcada por um viés arrecadatário e pela fragilidade dos mecanismos de controle sobre a gestão dos bens da União. Naquele momento, ainda não se tinha muito claro qual deveria ser o papel abrangido pelo órgão gestor das terras públicas federais, nem tampouco a pauta da regularização fundiária de interesse social de terras da União estava incorporada entre as políticas da SPU, como visto no Capítulo 3.

Para que fosse possível compreender o real “estado da arte” sobre a situação fundiária do Sítio Conceiçãozinha, objetivando o reconhecimento do direito de posse da área ocupada

<sup>4</sup> Sobre a Caravana da Cidade, Vitor Nuzzi relata: “Durante 20 dias, de 23 de abril a 12 de maio de 1993, a trupe liderada por Lula percorreu 4.500 quilômetros, visitando quase 60 cidades em sete estados, mostrando um país pouco visto, pouco falado e muito maltratado. Não foi uma visita pelas capitais ou pela orla brasileira, mas pelos chamados grotões, lugares distantes do noticiário e da ação do Estado. [...] O projeto original das caravanas é de 1989, mas saiu do papel apenas em 1993. O objetivo, segundo seus idealizadores, era levar Lula ao encontro do Brasil real. [...] em vez de discursar, ele entrevistava as pessoas, perguntava como elas viviam ali. Colecionou histórias dramáticas e alguns relatos pessoais” (Nuzzi, 2013). O site *Memorial da Democracia* também registra o episódio: “A primeira caravana partiu de Garanhuns (PE), terra natal de Lula, e terminou em Vicente de Carvalho, distrito pobre de Guarujá (SP) para onde sua família havia migrado em 1952. Ao longo da viagem, aconteceram mais de cem encontros e atos públicos em 68 cidades. Outras seis caravanas seriam realizadas até 1994, alcançando um total de 359 cidades e percorrendo 80 mil quilômetros. Em 2001, partiriam três novas caravanas em visita a 47 cidades em sete Estados” (*Memorial da Democracia*, s/d.).

por famílias de baixa renda, ainda em 2003, foram realizadas reuniões entre representantes do Ministério das Cidades, Secretaria do Patrimônio da União e Superintendência do Patrimônio da União em São Paulo e poder local.

O então prefeito do município do Guarujá, quando procurado pelo MCidades, manifestou total interesse em apoiar o projeto de regularização fundiária intentado pelo governo federal, provavelmente por avaliar que esta seria uma excepcional oportunidade para equacionar o histórico problema fundiário, mas, ao mesmo tempo, mostrava-se reticente, já que defendia a necessidade de crescimento da atividade portuária como potencial gerador de renda para a cidade, conforme mostra reportagem da *Folha de S. Paulo*: “O prefeito Maurici Mariano (PTB) afirmou que a prefeitura não dispõe de áreas públicas para oferecer. [...] ‘O município tem um duplo interesse. Queremos equacionar a questão porque há pessoas que moram ali há 60 anos. Mas ampliar o porto significará gerar renda’, afirmou” (Agência Folha, 2003a).

Em julho de 2003, mês que antecedia o lançamento do Programa, a SPU-SP buscou informações sobre a situação jurídico-cartorial da área onde está inserido o assentamento popular, por meio da realização de reuniões com setores técnicos da Codesp e da Prefeitura do Guarujá e também de consultas aos cartórios da região.

Confrontando as informações obtidas com os dados cadastrais da própria SPU-SP, foi constatado que a gleba de cerca de 454.250 m<sup>2</sup>, situada entre o Canal de Santos e o Rio Pouca Saúde, onde está assentado o Sítio Conceiçãozinha, apresentava três distintas situações de dominialidade. A primeira delas, uma área de frente para o canal, caracterizada como terreno de marinha (com a Linha Préamar Média demarcada e homologada). A segunda era uma área localizada de frente para o Rio Pouca Saúde, também definida como terreno de marinha e acrescido (com a LPM demarcada, mas parcialmente aprovada), caracterizada, portanto, como área de propriedade originária da União. Já a terceira situação era compreendida por dois terrenos alodiais, sendo um de cerca de 3.000 m<sup>2</sup>, sem matrícula, e o segundo, de 79.750 m<sup>2</sup>, registrado em nome de Henrique Lage e seus sucessores, foi objeto de ação de desapropriação promovida, na década de 1970, pelo Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis (DNPVN), órgão então responsável pela gestão dos portos no país.

A pesquisa realizada em 2003 pela SPU-SP identificou, ainda, averbações nos registros imobiliários que citavam a existência de quatro ocupantes distintos nas duas áreas de domínio originário da União: Gelo Flocos S/A, José Console, Luiz Cherto e, por fim, Delfim S/A Indústria e Comércio de Pesca. Entretanto, apesar de os processos administrativos desses quatro ocupantes terem sido identificados nos arquivos da SPU-SP, nenhum deles se encontrava regularmente inscrito no Siapa, sistema gerencial através do qual o órgão realiza a gestão dos bens dominiais da União.

Lembrando que o efetivo aproveitamento das terras públicas da União é o fato motivador do reconhecimento de uma situação fática e que justifica a inscrição de um ocupante nos cadastros da SPU. Não seria, portanto, admissível, nos termos da legislação patrimonial, promover a regularização cadastral destas inscrições em detrimento da regularização fundiária pretendida pelo MCidades, uma vez que nas áreas compreendidas por tais matrículas há décadas estava consolidado um bairro popular.

Além destes ocupantes, foi identificada na matrícula da área de 79.750 m<sup>2</sup> a averbação que fazia referência ao aforamento em nome de espólio de Henrique Lage, que também não se encontrava regularmente cadastrado no sistema gerencial da SPU.

Vale lembrar que o Sítio Conceiçãozinha está contido integralmente na área que abrange o Decreto Federal de 1972, antes mencionado, pelo qual a margem esquerda do Canal de Santos foi declarada como área de utilidade pública para expansão do porto, e que resultou na desapropriação de diversas outras áreas. Este conjunto de terras, situado dentro dos limites do porto organizado, foi adquirido pela União e esteve, na época, sob jurisdição da Companhia Docas de Santos, e, posteriormente, da Companhia Docas do Estado de São Paulo. A exceção foi o terreno de 79.750 m<sup>2</sup>, objeto da ação de desapropriação proposta pelo Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis (DNPVN) contra o espólio de Henrique Lage, e que, ainda, em 2003, encontrava-se *sub judice*.

Isso porque o processo de desapropriação permaneceu em aberto mesmo após o depósito do valor referente à indenização,<sup>5</sup> realizado em 19 de agosto de 1974, seguido da expedição do auto de imissão na posse. Cumpre mencionar que, após alguns questionamentos feitos pelo espólio de Henrique Lage sobre o valor da indenização estabelecido judicialmente, e passados quase trinta anos sem nova manifestação dos expropriados a respeito da concordância do valor depositado, perpetuou-se o impasse. O montante referente à indenização continuou à disposição dos expropriados para saque e o processo de desapropriação seguiu inconcluso.<sup>6</sup>

Na época, o DNPVN chegou a comunicar a comunidade sobre a desapropriação em andamento e relacionou cerca de 300 famílias moradoras da área, conforme noticiou o jornal local *A Tribuna*, que, na edição de 2 de abril de 1975, trouxe a seguinte manchete: “Conceiçãozinha pode acabar em 90 dias”.<sup>7</sup>

Ocorre que o desenlace esperado sobre a utilização desta área, considerada estratégica para a suposta iminente construção do terminal portuário, em função do citado impasse jurídico, nunca se concretizou. E o bairro popular ali permaneceu, mesmo de forma precária e sob informalidade (Roy, 2009), consolidando-se a despeito da constante ameaça de remoção e de todo o contexto adverso que o envolvia.

As intimidações à comunidade, justificadas pelo prenúncio da execução de instalações portuárias, foram recorrentes ao longo das décadas seguintes a cada nova tratativa entre os órgãos

<sup>5</sup> Estabelecido judicialmente em conformidade com o artigo 15, §1º, do Decreto-Lei nº 3.365 de 1941, que trata da desapropriação por interesse público.

<sup>6</sup> Em 2006, a SPU-SP realizou uma consulta à Caixa, que informou que o valor ainda estava disponível aos expropriados, e que o montante reajustado pela TR (taxa referencial) na moeda corrente era, naquele momento, de R\$ 92.631,65. (MPOG/SPU/P.A. nº 05026.002283.2003-19)

<sup>7</sup> Conforme menciona o Processo Administrativo nº 05026.002283.2003-19.

federais e a Prefeitura,<sup>8</sup> ou a cada novo terminal portuário inaugurado nas redondezas.<sup>9</sup> Tais fatos, noticiados pelos jornais locais, atraíam as atenções sobre esta zona cinzenta (Yiftachel, 2009) e eram suficientes para trazer à tona especulações sobre a remoção de Conceiçãozinha, fomentando o estado de transitoriedade permanente, nos termos de Rolnik (2015), e a insegurança sobre a permanência das famílias no local de moradia.

É importante destacar que a formação do Sítio Conceiçãozinha, assim como de inúmeros outros bairros populares, não tem origem necessariamente numa violação da lei, conforme destacou Raquel Rolnik:

Em muitos casos, a terra pode não ter “proprietário” formal ou, ainda, ser objeto de disputa entre vários postulantes. Assim, mesmo numa situação que parece, a princípio, claramente configurada como ilegal, a presença de ocupantes pode não ser imediatamente contestada, levando muitas vezes à consolidação da ocupação (Rolnik, 2015, p.175).

Voltando a 2003, após o ajuntamento e análise das informações mencionadas, foi proposto pela SPU-SP, como solução ao caso, conforme divulgado em nota técnica, a concessão do aforamento gratuito para a Prefeitura do Guarujá, que se responsabilizaria pelos desdobramentos da regularização fundiária.<sup>10</sup> O andamento do processo, entretanto, foi condicionado pela SPU-SP à “liberação” das citadas áreas pela Codesp e o Ministério dos Transportes e, ainda, à revogação do decreto de declaração de utilidade pública, que deveria ser providenciada pelo próprio Ministério dos Transportes.

Vale ponderar o fato de que se os órgãos que sucederam ao DNPNV (Portobras e, posteriormente, o Ministério dos Transportes), assim como a Codesp, não haviam tomado as providências necessárias para destravar o imbrólio jurídico sobre a inconclusa desapropriação,

<sup>8</sup> No dia 13 de março de 1981, o jornal *A Tribuna* publicou matéria intitulada “Favela terá que sair”, na qual traz informações sobre tratativas entre o governo federal e a Prefeitura do Guarujá relacionadas a ações de “desfavelamento” da área. (MPOG/SPU/ P.A. n° 05026.002283.2003-19).

<sup>9</sup> O Terminal de Contêineres (Tecon) foi inaugurado em agosto de 1981. Nos anos seguintes, foi a vez da implantação de outros dois terminais privativos na região: em 1985, foi inaugurado o terminal da Cutrale, para operações de sucos cítricos a granel e polpa cítrica (farelo de laranja) e, em 1986, teve início a operação do terminal da Cargill Agrícola, para embarque de soja em grão e farelo de soja. Estes dois se juntaram à Dow Química, terminal privativo que já havia se instalado na margem esquerda do canal em 1971. Todos ficam no entorno do Sítio Conceiçãozinha.

<sup>10</sup> Nota técnica com carimbo do servidor, porém, não assinada, seguida por minuta de “Despacho concessório de Aforamento”, datados de julho de 2003. Isso mostra a incipiência da ação de regularização intentada neste contexto (MPOG/SPU/ P.A. n° 05026.002283.2003-19, fls.30 e 31).

fato que, a princípio, os impedia de promover construção de terminal portuário na área em questão, por qual razão estes mesmos órgãos envidariam esforços para viabilizar o projeto de regularização fundiária em benefício das famílias?

A SPU-SP, nesse momento, ao passar a responsabilidade da resolução do processo de regularização fundiária de interesse das famílias para a pasta que, em decorrência de tais medidas, teria seus próprios interesses contrariados, estaria conduzindo o caso para uma “irresolução jurídico-burocrática”, nos termos de James Holston (1991). Segundo o autor, diante de casos de conflito de interesses, as *instituições* fazem uso de subterfúgios administrativos para mantê-los sob o controle das teias da burocracia, até que uma solução no campo extrajudicial, ou de mediação política em situação “oportuna”, garanta os interesses dominantes.

Já se sabe qual foi o desfecho deste pontapé inicial no processo de regularização fundiária da área. Como noticiado pelo jornal *Folha de S.Paulo* de 25 de agosto de 2003, a Casa Civil cancelou, de forma inesperada, o lançamento oficial do Programa Papel Passado, que seria realizado no Sítio Conceiçãozinha no mesmo dia em que o presidente Lula esteve no Porto de Santos para reinaugurar um terminal de exportação de açúcar.

O cancelamento determinado pela Casa Civil foi justificado “por conta de uma pendência judicial acerca da desapropriação de parte da área e da necessidade de se atender à crescente demanda do porto, que bate sucessivos recordes de movimentação de carga [...]” (Siqueira, 2003), mas provocou enorme frustração às famílias, que acreditavam nos vínculos históricos entre as trajetórias da comunidade e do então presidente Lula.

Frustrado com o cancelamento do lançamento do programa nacional de regularização fundiária no Conceiçãozinha, ele [Newton Rafael Gonçalves, então presidente da Somecon] se diz convicto de que os moradores receberão os títulos de propriedade da área e ficarão no local unicamente com base na relação sentimental que une Lula e Vicente de Carvalho. “A gente tem uma confiança imensa no Lula, que assumiu um compromisso durante a campanha. Ele não nos sacrificará” (Agência Folha, 2003b).

O constrangimento gerado pelo cancelamento abrupto determinado pela Casa Civil demonstra o descompasso entre as decisões de governo, conforme sugerido pela *Folha de São Paulo*, ao afirmar que “[...] os preparativos para o lançamento do programa, de autoria do Ministério das Cidades em parceria com a Secretaria do Patrimônio da União, aconteceram sem conhecimento prévio da Codesp” (2003b). Ainda que reuniões sobre o caso tenham sido promovidas entre setores técnicos do Ministério das Cidades, SPU e Codesp, como já mencionado, naquele momento, as tratativas políticas sobre o futuro da área não avançaram como deveriam, explicitando as contradições internas do governo federal.

A importância do potencial econômico da área do Sítio Conceiçãozinha para a atividade portuária foi reforçada pela matéria de Fausto Siqueira publicada na *Folha* (2003), ao mencionar que o caso do Terminal de Contêineres (Tecon), de terreno de dimensões similares, havia sido



“arrendado em leilão por R\$ 274,5 milhões, em 1997, ao consórcio Santos Brasil”. O jornal dramatiza a situação ao afirmar que a regularização do Sítio Conceiçãozinha poderia representar um “entrave irremovível” para ampliação do porto. E, que em função disto, a Casa Civil teria tomado a decisão de promover uma reunião entre representantes dos ministérios da Cidades e da Justiça e da Codesp, na qual teria sido decidido que caberia à autoridade portuária dar solução ao caso.

O sentido de urgência sobre o caso é reforçado quando a Codesp se responsabiliza por “**em até dez dias**, [...] publicar cartas-convite para selecionar as empresas com as quais serão firmados três contratos no valor total de R\$ 500 mil” (Siqueira, 2003, grifo nosso), para promover os primeiros encaminhamentos do caso, amparados pela previsão legal de que as famílias teriam seu direito à moradia garantido pela Medida Provisória nº 2.220/2001, ainda que exercido em outro local.

A partir do momento em que a autoridade portuária se responsabilizou por promover o levantamento socioeconômico e topográfico da área e estabelecer a interlocução com os moradores, ela tomou para si a responsabilidade da resolução deste “passivo” — a presença do bairro popular dentro dos limites do porto organizado —, com o objetivo de dar fim ao “entrave irremovível” (Siqueira, 2003) que poderia prejudicar os planos de expansão dos setores portuários.

### 6.1.2 A SAÍDA NEGOCIADA

“Por meio de mecanismos de natureza política, a expansão, consolidação, permanência ou expulsão são constantemente disputadas e, eventualmente, negociadas” (Rolnik, 2015, p.193).

Tendo a Codesp assumido a responsabilidade pela questão, foi então criado um grupo de trabalho reunindo a companhia e representantes de diversos ministérios (Casa Civil; Transportes; Justiça; Cidades; e Planejamento, Orçamento e Gestão, incluindo a Secretaria do Patrimônio da União), com o propósito de discutir a necessária expansão e modernização do porto de maior importância para o país<sup>11</sup> e definir uma saída negociada para o caso do Sítio Conceiçãozinha.

Vale recordar que os poucos investimentos realizados na década de 1990, destinados à melhoria das instalações e infraestruturas para maior eficiência da operação do Porto de Santos, como mencionado no capítulo anterior, reforçaram o argumento de setores econômicos ligados à atividade portuária sobre a urgente e necessária adoção de medidas concretas pelo governo então recém-empossado.

E, para reverter o gargalo operacional que o Porto de Santos poderia apresentar à economia nacional, cujo crescimento pautava-se pela exportação de *commodities*, além da necessária instalação de novos terminais portuários e berços de atracação, outros aspectos relacionados à infraestrutura

<sup>11</sup> O Porto de Santos, em 2003, foi responsável pela movimentação de 32.405.349.381 toneladas de carga, representando 26,7% de toda balança comercial brasileira. (CODESP, 2016).

do Porto deveriam ser contemplados pelo Plano de Expansão em debate, como o baixo calado e a impossibilidade de cruzamento de navios no Canal; questões logísticas e de integração modal; e aspectos operacionais, como a modernização da triagem, do controle sanitário e dos armazéns alfandegários (Gonçalves; Nunes, 2008)

Para a Codesp, a margem esquerda do Canal de Santos era estratégica, pois somente ali havia áreas “disponíveis” dentro dos limites do porto organizado para atender às necessidades de ampliação do Porto de Santos. E a área do Sítio Conceiçãozinha<sup>12</sup>, particularmente, era considerada pela companhia como “[...] **a última grande área para expansão**” e “[...] um enclave no porto, cercada por terminais portuários”, conforme declaração de seu então diretor à *Folha de S.Paulo* (2003a, grifo nosso).

A primeira proposta apresentada ao grupo de trabalho por representantes do setor portuário não considerava, em hipótese alguma, manter os assentamentos populares da margem esquerda do canal, tampouco indicava meios de garantir o direito de posse de famílias que, no caso do Sítio Conceiçãozinha, vivam na área há pelo menos 60 anos. Tratava-se de uma *Terra Nulius*, para usar as palavras de Yiftachel comentadas por Rolnik:

Ignorando a presença por décadas de indivíduos e comunidades, [setores econômicos ou o Estado] declara o espaço como *terra nulius* (ou terra vazia) (Yiftachel, 2009) na hora de projetar a expansão de equipamentos ou obras de infraestrutura [...] sem a necessidade de pagar os “custos altos” dos processos da desapropriação (Rolnik, 2017, s/p).

Mas qual seria o custo (econômico e social) da remoção decretada de cerca de seis mil famílias moradoras da região, caso a área fosse utilizada exclusivamente para atividade portuária?

Tal proposta foi questionada pela representante do Ministério das Cidades, Paula Lima, incumbida pelo então ministro Olívio Dutra de defender a garantia dos direitos dos moradores de Conceiçãozinha neste grupo de trabalho. Seu principal argumento estava apoiado no fato de que, apesar de viverem há muito tempo no bairro, as famílias simplesmente seriam expulsas de lá, pois muitas delas não teriam como comprovar que moravam na área por tantos anos.<sup>13</sup>

Visando à elaboração de uma contraproposta, foram realizadas diversas reuniões na comunidade com representantes do MCidades. Nestes encontros, as lideranças locais chegaram a questionar a real necessidade de utilização da área de Conceiçãozinha para a expansão do Porto

<sup>12</sup> Somam-se ao Sítio Conceiçãozinha, como área com potencial de ser utilizada pela Codesp para novas instalações portuárias, dentro do porto organizado, os assentamentos Prainha, Vietnã e Marezinha, que estão localizados “[...] na área denominada Pae-Cará, situada na planície insular do sudoeste, à margem do Estuário de Santos” (PHLIS Guarujá, 2009, p. 28).

<sup>13</sup> Informações concedidas à pesquisadora por Paula Lima, representante do Ministério das Cidades no grupo de trabalho sobre a expansão do Porto de Santos, em entrevista realizada no dia 26 de novembro de 2016.

e alegaram uma dificuldade histórica de interlocução com a autoridade portuária. Explicitaram também a intenção de permanecer na área e afirmaram que resistiriam o quanto pudessem. Por fim, foi aventada a possibilidade de a comunidade ser incluída no processo de elaboração de uma nova proposta.

A resistência à remoção e a confiança de que poderiam permanecer na área decorriam do vínculo entre a comunidade e a trajetória de vida política de Lula, como mencionado.

Imagem 30 – Carta da Somecon a Lula, escrita em 1993

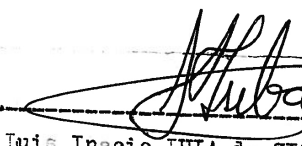
**SO. ME. CON.**  
**SOCIEDADE MELHORAMENTOS DE CONCEIÇÃOZINHA**  
FUNDADA EM 11-03-75  
DIÁRIO OFICIAL EM 11-08-79

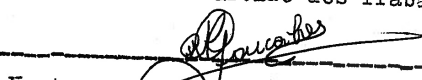
A Somecon, Sociedade de Melhoramentos do Sítio Conceiçãozinha, vem através desse documento firmar o compromisso do companheiro Luís - Inácio LULA da Silva, com os demais companheiros moradores da nossa Conceiçãozinha, bairro referencial de ~~inúmeras~~ lutas pela posse de um pedaço de chão para morar.

Solicitamos que o companheiro LULA, se eleito presidente do BRASIL, mantenha o compromisso de lutar junto com a nossa comunidade pelo direito de posse da terra onde vivemos.

Fazem mais de 40 (quarenta) anos, que os moradores vem lutando para que a justiça seja feita.

Esse é o compromisso de luta amarrado desde que contribuimos com a fundação da SOMECON, no sítio Conceiçãozinha.

  
Luis Inacio LULA da SILVA.  
Presidente do Partido dos Trabalhadores.

  
Newton Rafael Gonçalves.  
Presidente da SOMECON

Sítio Conceiçãozinha, 12 de Maio de 1993.  
Vicente de Carvalho, município de Guarujá.

Legenda: Na ocasião, em visita ao Sítio Conceiçãozinha, no encerramento da Caravana da Cidadania, Lula assumiu o compromisso de garantir a posse da terra às famílias, caso um dia fosse eleito presidente da República.

A força simbólica do caso é retomada quando a representante do MCidades, que estava diretamente envolvida no processo de diálogo com as famílias, foi recebida pelo presidente Lula e pelo chefe de gabinete da Presidência, Gilberto Carvalho, com a Carta da Somecon a Lula em mãos para tratar sobre a importância da regularização fundiária do Sítio Conceiçãozinha. Ambos mostraram-se sensibilizados e comprometidos com a proposta de regularizar e viabilizar a posse aos moradores, respaldando a posição do Ministério das Cidades frente ao grupo de trabalho.<sup>14</sup>

Ainda na gestão de Olívio Dutra no comando da pasta, as negociações em torno do plano de expansão do Porto de Santos avançaram. A proposta inicial foi definitivamente rejeitada pelo governo e passou a ser aventado o desenvolvimento de um segundo projeto, que previa a permanência das famílias em parte da área e, ainda, a possibilidade de serem incorporadas pelos futuros postos de trabalho oriundos da expansão portuária planejada.

Resistir à remoção vislumbrando à segurança da posse da terra que ocupa e, ao mesmo tempo, buscar inserção, como força de trabalho, dando lugar ao terminal que futuramente seria instalado ali, são elementos contraditórios inerentes ao processo que James Holston denominou de “cidadania insurgente” (2013). Trata-se de um regime de cidadania que se baseia nas tensões e intersecções da informalidade, nas fronteiras incertas e dinâmicas que cercam um território em “estado de suspensão” (Telles, 2010), como é o caso do Sítio Conceiçãozinha.

Ocorre que, em meados de 2005, após as denúncias do caso que ficou conhecido como “mensalão”, a correlação de forças políticas estabelecida internamente ao governo ganha outra direção e, com isso, muitas das contradições identificadas já no início da gestão ganham maior evidência.

A aliança política com diversos partidos e o pacto com o capital, conforme debatido no Capítulo 3, garantiram a Lula e ao Partido dos Trabalhadores a vitória eleitoral em 2002. Mas o PT, que até 2005 buscava governar com certa autonomia, foi, a partir daí, obrigado não só a fazer alianças com os diversos partidos que lhe permitiam a governabilidade a partir da maioria no Congresso, mas também a se render ao “pemedebismo”, termo empregado por Marcos Nobre, como já mencionamos, para fazer referência a uma cultura política decorrente de arranjos criados ainda no processo da Constituinte e “[...] que mesmo se modificando ao longo do tempo, estruturou e blindou o sistema a político contra as forças transformadoras” (Nobre, 2013, p.10). Ainda, segundo o autor,

apesar do PT ter se mantido durante mais de uma década como representante por excelência do antipemedebismo, o mesmo figurino se repetiu no período Lula, após o escândalo do mensalão, em 2005. Vendo-se acossado pelo fantasma do *impeachment*, o governo Lula aderiu à ideia pemedebista de construção de supermaiorias parlamentares (2013, p.12).

<sup>14</sup> Informações concedidas à pesquisadora por Paula Lima, em entrevista realizada no dia 26 de novembro de 2016.

A despeito das possibilidades (ou das amarras) criadas pela correlação de forças entre setores políticos e econômicos que permitiram sua chegada ao poder, na visão de Marcos Nobre (2013), o PT buscou, a duras penas, mesmo operando dentro do “pemedebismo”, romper com a atuação neoliberal que, ao longo da década de 1990, visava promover um “choque de capitalismo” e redesenhar uma política econômica voltada para o combate à pobreza e à desigualdade, modelo denominado pelo autor de “social-desenvolvimentismo”. A partir de então, estaria em jogo o aprofundamento ou não desse modelo neoliberal, bem como a velocidade em que tal processo se daria.

Em 2005, a partir da saída de Olívio Dutra (PT) e da entrada do Partido Progressista (PP) na condução da pasta, setores internos do Ministério das Cidades, criado com o propósito de implementar a agenda da reforma urbana, viram-se enfraquecidos com o rearranjo político e as trocas de cargos, e certas pautas que vinham sendo protagonizadas por este ministério, a exemplo dos esforços para implementação de uma política massiva de reconhecimento de direitos de posse, na qual se inseria o caso do Sítio Conceiçãozinha, foram ganhando, gradativamente, outras perspectivas.

Nesse momento de repactuação política, a representante do Ministério das Cidades no GT deixa a pasta e passa a compor o quadro de dirigentes da SPU, no contexto em que o papel dos imóveis da União, há cerca de um ano, tinha sido desenhado com mais clareza pelo governo. Segundo Alexandra Reschke, a nova missão atribuída à SPU – de “conhecer, zelar e garantir que cada imóvel da União cumpra sua função socioambiental, em harmonia com a função arrecadadora, em apoio aos programas estratégicos para a Nação” (2010, p.26) –, a partir de 2004, traduzia uma nova ótica sobre a gestão das terras da União, em apoio às diversas políticas setoriais do governo federal de reconhecimento e promoção de direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988, entre eles, o direito à moradia.

Construída como resultado dos trabalhos de comissão interministerial, a nova visão sustentava a ideia de que a inclusão social que se dá pelo reconhecimento do direito à moradia deveria ter foco não apenas no planejamento urbano e na política habitacional (preventiva e corretiva), mas também na perspectiva da gestão de bens públicos. Desta maneira, considerando o conteúdo inclusivo inerente à propriedade pública (Rocha, 2005), a pauta da regularização fundiária foi incorporada entre as demandas de trabalho da SPU, conforme abordado no Capítulo 3.

Nesse ínterim, aumentou a pressão, por parte da Codesp, de grandes empresas do ramo portuário, de partidos políticos e de setores do próprio PT,<sup>15</sup> em defesa da implantação de terminal portuário na área de Conceiçãozinha. Em função da correlação de forças políticas do

<sup>15</sup> Fabrizio Pierdomênico, diretor da Codesp, era ligado politicamente a Telma de Souza, ex-prefeita de Santos e deputada federal pelo PT naquele momento. Além disso, relatos de ex-gestores que participaram do governo federal e de pessoas que atuam no setor portuário apontam para uma leitura de conjuntura de que havia, então, forte interesse da Casa Civil na expansão portuária, a fim de fomentar os setores produtivos nacionais.

período, e diante do enfraquecimento da pauta da regularização fundiária dentro do governo e do próprio esvaziamento do conteúdo político da reforma urbana no Ministério das Cidades, a voz que representava os interesses da comunidade nas negociações do GT conduzido pela Casa Civil, antes representada pelo Ministério das Cidades e, depois, pela SPU, foi fragilizada.

Internamente à SPU, diante do prenúncio de que a implementação do terminal portuário seria inevitável, foi destacada a necessidade de definir uma estratégia de empoderamento das famílias moradoras do Sítio Conceiçãozinha para que sua participação no processo de negociação sobre a expansão do porto fosse possível.

Decorridos quase dois anos de negociações, era de interesse geral superar este entrave. O reassentamento forçado, aventado anteriormente, não se mostrava mais viável, nem mesmo para os setores portuários que antes defendiam tal proposta, uma vez que a articulação em torno dos interesses das famílias, construída pelo Ministério das Cidades, e o vínculo político-afetivo com o presidente da República mostravam-se suficientes para tirar o protagonismo da Codesp na condução do processo, estabelecido ao final do episódio do lançamento frustrado do Programa Papel Passado, nos idos de 2003. Mas, ainda assim, era preciso convencê-los de que, sem uma solução negociada com a obstinada comunidade, o impasse sobre o futuro da área não seria superado.

A titulação das famílias surge, então, de forma unânime, como saída para o impasse.<sup>16</sup> Por um lado, a Codesp via nesse ato de reconhecimento de direitos a possibilidade de quebrar a resistência das famílias e dar início ao edital público para a implantação do futuro terminal portuário na área. Por outro lado, com a segurança da posse garantida, as famílias passariam a ter maior “poder de barganha” frente às negociações com atores de peso, pois, ainda que viessem a deixar a área (algo tido como certo), seria mediante o pagamento de uma indenização mais justa ou o acesso a uma nova moradia em outro local.

A partir de então, o palco das negociações em torno da proposta da expansão portuária sobre a área de Conceiçãozinha deixa Brasília e é deslocada para a esfera local, e representantes da Prefeitura do Guarujá, da Codesp e da Superintendência do Patrimônio da União em São Paulo passam a tratar, diretamente, da solução para o caso.

<sup>16</sup> Essa afirmação foi feita tanto pela então superintendente da SPU-SP, Evangelina Pinho, quanto pelo então diretor da Codesp, Fabrizio Pierdomênico, que participaram ativamente das negociações e definições da proposta final visando à titulação das famílias, em entrevista concedida à pesquisadora nos dias 06 de março de 2017 e 17 de fevereiro de 2017, respectivamente.



## 6.2 A SPU-SP E A (IMPRATICÁVEL) RFIS EM TERRAS DA UNIÃO

Conforme lembrado pela então superintendente do patrimônio da União em São Paulo Evangelina Pinho,<sup>17</sup> assim que assumiu a gerência do órgão, em junho de 2004, a SPU-SP apresentava condições de trabalho extremamente precárias. As demandas sobre as atividades mais rotineiras eram colossais: ela recorda quando, por exemplo, mais de vinte mil documentos estavam acumulados, sem nem mesmo estarem anexados aos seus respectivos processos administrativos. As denúncias envolvendo diferentes níveis de irregularidades e os inúmeros inquéritos civis e policiais em andamento reforçavam o clima de desconfiança presente na atmosfera da repartição.<sup>18</sup>

O quadro de servidores restringia-se a 17 pessoas, entre servidores da própria carreira da SPU<sup>19</sup> e cedidos por outros órgãos federais, sendo a maioria deles de nível técnico. Nesse contexto, eram esperadas a forte resistência às demandas de trabalho pretendidas pela nova gestão e a recusa em adotar novos procedimentos que exigiam a ruptura da lógica de trabalho usual.

A estratégia inicial adotada pela SPU-SP, entre 2005 e 2006, para reverter este quadro caótico e pouco receptivo às novas diretrizes sobre a gestão dos imóveis da União, foi firmar parcerias com algumas prefeituras do estado de São Paulo para viabilizar a cessão de profissionais e, ao mesmo tempo, difundir o trabalho da SPU, tornando-o mais transparente e mais conhecido por outras instituições.<sup>20</sup>

<sup>17</sup> Evangelina Pinho foi superintendente do patrimônio da União em São Paulo, de junho de 2004 até 2011. Depois tornou-se assessora no gabinete da SPU em Brasília, até 2012, quando foi exonerada do cargo, após a deflagração da Operação Porto Seguro, da Polícia Federal, que envolvia denúncias de tráfico de influência de servidores federais de diversos órgãos, em benefício de interesses do então senador Gilberto Miranda, sobre a destinação de áreas da União no litoral de São Paulo.

<sup>18</sup> Informações concedidas por Evangelina Pinho, em entrevista à pesquisadora, nos dias 6 e 20 de março de 2017.

<sup>19</sup> Em entrevista à pesquisadora, Alexandra Reschke descreveu condições similares vividas na SPU em Brasília, quando assumiu a secretaria, em novembro de 2003, e encontrou servidores desestimulados, além de outros problemas, como consequência da falta de perspectiva de melhoras, uma vez que a carreira dos servidores da SPU estava fadada ao fim.

<sup>20</sup> Foi neste mesmo período que, em função do acúmulo dos processos administrativos referentes aos municípios da Baixada Santista, as ações da SPU-SP foram descentralizadas a partir da criação do Escritório Regional do Patrimônio da União na Baixada Santista (ERBS). Por meio de um convênio com as prefeituras de Santos, São Vicente, Cubatão e Guarujá, viabilizou-se a cessão de servidores e os meios físicos e operacionais para iniciar o funcionamento do ERBS. Imediatamente, o foco da ação do escritório foi responder às demandas do Ministério Público, às ações de fiscalização e, principalmente, às solicitações acumuladas para emissão de Certidões de Autorização de Transferências (CAT) de imóveis da região. Para se ter dimensão da gravidade deste cenário, sem este documento, em função da ausência de regularidade cadastral e de registro imobiliário, qualquer transferência de imóveis da União entre particulares

Nesse momento, cinco servidores que possuíam experiência em ações de regularização fundiária urbana e rural foram cedidos pela Prefeitura Municipal de São Paulo, e formaram um grupo de assessores vinculados diretamente ao gabinete da superintendente de São Paulo para tratar de assuntos estratégicos,<sup>21</sup> entre os quais, a missão de incorporar a perspectiva inclusiva da regularização fundiária à cultura institucional do órgão que, até então, tratava o reconhecimento de uma situação fática pela legitimação de posse de imóveis da União ocupados irregularmente, apenas por meio da inscrição de ocupação, como visto no Capítulo 3. Conforme destacado pela então superintendente em São Paulo, “[...] a SPU sempre fez regularização fundiária, porém agora seria feita de um jeito diferente”.<sup>22</sup>

Neste contexto, a SPU-SP procurou as prefeituras da Baixada Santista e os cartórios locais, com o propósito de mapear informações sobre as áreas da União ocupadas por assentamentos informais.<sup>23</sup> A partir daí, foram identificados na SPU-SP processos iniciados nas décadas de 1980 e 1990, quando algumas prefeituras municipais, que dispunham de recursos internacionais para urbanização de favelas (como o Programa Habitar Brasil BID), procuraram a SPU para obter a cessão das áreas públicas federais ocupadas.<sup>24</sup> Ocorre que todas estas demandas esbarraram, na época, em inúmeros dispositivos legais, administrativos e jurídicos, que tão somente correspondiam à perspectiva do patrimônio público adotada pelo Estado desde que as terras da União foram formalmente instituídas, e que impedia o desfecho positivo desses processos, uma vez que estes não alcançavam o conteúdo inclusivo incidente sobre as terras públicas (Rocha, 2005). Desde então, estes processos permaneceram em aberto e sem solução.

torna-se frágil e irregular. Portanto, somente com a CAT é possível promover a escritura junto aos cartórios. Por causa desse quadro caótico de acúmulo de solicitações, o acesso à CAT era uma fonte de corrupção promovida entre os servidores. Tal procedimento foi posteriormente informatizado, fato que promoveu maior agilidade e controle ao trâmite administrativo.

<sup>21</sup> Além da pauta da regularização fundiária, este grupo de assessores era responsável pela gestão e acompanhamento do Projeto Orla e pela prospecção de áreas livres para serem destinadas à produção de empreendimentos habitacionais de interesse social, especialmente após a extinção da Rede Ferroviária Federal (RFFSA), quando diversos imóveis não operacionais foram incorporados ao patrimônio da União.

<sup>22</sup> Evangelina Pinho, em entrevista concedida à pesquisadora nos dias 6 e 20 de março de 2017.

<sup>23</sup> Relato feito por Julia Moretti, advogada que compôs o grupo de assessores ligados ao gabinete da SPU-SP (2005 a 2008) e foi responsável pela condução das ações de regularização fundiária de interesse social na SPU-SP, em entrevista realizada à pesquisadora em 16 de setembro 2016.

<sup>24</sup> Foi o caso da Vila Gilda e do Lixão de São Vicente, que contavam com recursos do BID investidos em programas de urbanização de favelas. As respectivas prefeituras pressionavam a SPU para viabilizar a cessão das áreas, sobre as quais o órgão tinha mais informações e estava melhor instruído, mas, ainda assim, estes casos permaneciam sem desfecho.

Já era notório que os processos que envolvem a gestão do patrimônio público federal são extremamente complexos. Tal complexidade está relacionada à dimensão desse patrimônio, à natureza de cada um dos imóveis, suas características físicas, sua (ir)regularidade cadastral e cartorial, aos sistemas de gestão inadequados e ultrapassados, entre outros aspectos tratados nos capítulos anteriores. Porém, a efetiva gestão desses imóveis torna-se uma tarefa ainda mais árdua pelo fato agravado de que muitas dessas informações são carregadas de imprecisões (Falcoski; Castro; Frascá, 2011) e, até mesmo, são pouco confiáveis.

Entre 2005 e 2006, após o grande esforço dispendido para identificar e organizar as informações sobre tais processos,<sup>25</sup> foi necessário compreender como seria possível realizar um procedimento de regularização fundiária de interesse social (RFIS) em terras da União. Não havia *expertise* sobre o assunto e a gestão de terras da União era (ainda é) uma matéria específica, cuja legislação e procedimentos administrativos, além de complexos, são muito singulares.

Assim, foi necessário destrinchar a legislação patrimonial para verificar quais instrumentos jurídicos estariam aptos e quais mecanismos de gestão estavam disponíveis para proceder à regularização de interesse social em terras públicas federais. Afinal de contas, a legislação urbanística já dispunha, naquele momento, do Estatuto das Cidades (Lei Federal nº 10.257/2001) e da MP nº 2.220/2001, e experiências concretas e exitosas de regularização fundiária já haviam ocorrido em áreas públicas municipais. Além disso, entre as ações do governo federal, o Ministério das Cidades, desde 2003, por meio do Programa 1128, da Ação Orçamentária 8866 – Apoio à Regularização Fundiária Sustentável de Assentamentos Informais em Áreas Urbanas, vinha fomentando a regularização fundiária de interesse social, pelas sistemáticas de seleção de propostas municipais, no âmbito do Programa Papel Passado.

Conforme relato do servidor Auto da Cruz,<sup>26</sup> que atua no órgão desde 1994, antes da Lei Federal nº 9.636/1998, a legislação incidente sobre a gestão do patrimônio da União não possuía dispositivos específicos sobre a transferência de áreas públicas para desenvolvimento de projetos habitacionais para famílias de baixa renda ou carentes. Diante das demandas desta natureza, a única forma de viabilizar empreendimentos sociais em áreas da União era por meio da cessão sob o regime do aforamento, nos termos do Decreto-Lei nº 178, de 1967, que posteriormente foi revogado. Diversas cooperativas e conjuntos habitacionais realizados em diferentes estados do Brasil foram viabilizados dessa maneira, a exemplo do Conjunto Habitacional Cruzada São

<sup>25</sup> Em entrevista à pesquisadora, Julia Moretti descreveu os inúmeros entreves enfrentados para incorporar a pauta da RFIS dentro da SPU-SP, a começar pela dificuldade de identificar os processos e recompor o histórico das áreas ocupadas por assentamentos precários dentro do órgão. Havia documentos perdidos, outros protocolados, porém não anexados ao respectivo processo administrativo. A situação era tão trágica, chegando ao cúmulo de terem sido identificados documentos e processos escondidos no forro da repartição.

<sup>26</sup> Em entrevista à pesquisadora realizada no dia 17 de setembro de 2015.

Sebastião, situado no bairro do Leblon, na cidade do Rio de Janeiro, construído nos anos de 1950.<sup>27</sup> Os beneficiários finais de tais conjuntos habitacionais tornaram-se foreiros de imóveis da União, sujeitos ao pagamento dos foros anuais, ou à comprovação periódica de sua situação de carência, para que lhes fosse conferida a isenção desta taxa.<sup>28</sup>

A Lei Federal nº 9.636/1998, principal dispositivo legal sobre gestão do patrimônio da União, conforme foi discutido no Capítulo 3, estabeleceu a venda aos beneficiários de programas habitacionais de interesse social como o único mecanismo para viabilizar o acesso às terras da União. No mais, somava-se à legislação desprovida de instrumentos mais adequados e flexíveis para a condução de ações de regularização fundiária, a postura conservadora e positivista presente nos órgãos de controle em geral e no Ministério Público, que fazia com que a ‘letra da lei’ tivesse maior valor do que os direitos constitucionalmente garantidos na CF/1988, como é o caso do direito à moradia (Reschke, 2010).

Assim, em função disso, neste período em que se pretendia viabilizar ações de RFIS em terras da União, a partir de uma perspectiva inclusiva, prevalecia o entendimento apoiado exclusivamente no conteúdo que estava expresso na legislação vigente: que à União caberia tão somente demarcar, cadastrar, fiscalizar e cobrar dos particulares pela utilização de seus imóveis.

<sup>27</sup> Dom Hélder Câmara, arcebispo de Olinda e Recife, defensor de direitos humanos e um dos fundadores da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), convenceu o então presidente da República Café Filho a firmar um convênio para construir o conjunto habitacional em terras da União. Cruzada São Sebastião seria uma espécie de projeto-piloto para a construção de conjuntos habitacionais para atender moradores de 150 favelas do Rio de Janeiro. “Cruzada São Sebastião, construído em 1955 pela Arquidiocese da cidade, quando Dom Hélder Câmara era bispo auxiliar, com o objetivo de conceder moradia aos antigos moradores da favela da Praia do Pinto. Localizado entre a praia do Leblon e a Lagoa Rodrigo de Freitas, é constituído por dez blocos, com sete andares cada um, contendo 906 apartamentos de dois quartos, sala, cozinha e banheiro, outros de quarto e sala e algumas quitinetes. A Cruzada abriga hoje cerca de 5.000 pessoas, cujas características sociodemográficas podem ser sintetizadas como: majoritariamente negra, jovem, de baixa renda e escolaridade, exercendo ocupações de serviços de baixa qualificação e com fortes índices de desocupação atingindo especialmente a população de 17 a 24 anos, que chega a 60%.” (Ribeiro; Cruz; Marbela, s/d, s/p).

<sup>28</sup> Ocorre que tal instrumento, oneroso, foi amplamente utilizado pela administração federal para disponibilizar seus imóveis, sob a perspectiva de gerar receitas à União, independentemente da natureza dos terrenos e do uso neles promovidos, e, ainda, da capacidade do foreiro de arcar com os custos da utilização destes imóveis, conforme debatido no Capítulo 3. E, apesar da previsão legal sobre a possibilidade de negociação, por parte dos foreiros, sobre os valores a serem pagos, somente em 1981 foi estabelecida a possibilidade de isenção do pagamento das taxas diante da comprovação de carência. Vale destacar que a previsão da possibilidade de solicitar redução do valor a ser pago é feita no artigo 17 do Decreto nº 14.595, de 31 de dezembro de 1920, não sendo indicado, entretanto, nenhum critério objetivo para proceder a essa reavaliação de valores, cabendo à Diretoria do Patrimônio Nacional e Delegacias Fiscais a tomada de decisão de maneira arbitrária.

Não foi à toa que diversas solicitações de áreas da União, no âmbito de processos de urbanização e regularização de favelas, perpetuavam-se dentro da repartição sem solução. Estava claro que seria imprescindível incorporar os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, além de outros dispositivos, à legislação patrimonial.

Além de resolver os aspectos legais, era necessário, também, compreender a lógica cadastral que envolvia os imóveis da União, uma vez que esta seria mais uma camada de irregularidade a ser superada nos processos de regularização fundiária de interesse social. O que era o Registro Imobiliário Patrimonial (RIP)? Como se dava o funcionamento dos cadastros da SPU? Quais as formas de cobrança e de isenção em situações de carência? Como proceder ao cancelamento de inscrições de ocupação antigas com débitos em aberto? Além destes, outros diversos mecanismos administrativos específicos que incidem sobre a gestão do patrimônio da União deveriam ser conhecidos e apropriados pelos novos gestores para que fosse possível propor ajustes e reformulações administrativas frente às demandas próprias das ações de regularização fundiária de interesse social.

Um exemplo foi o necessário cancelamento de inscrições de ocupação que incidiam sobre assentamentos informais. Apesar de as áreas estarem abandonadas há anos, até décadas, pelos seus respectivos ocupantes inscritos, os cadastros continuavam ativos nos sistemas gerenciais da SPU, inclusive gerando débitos em nome daqueles ocupantes (muitos deles já falecidos), mesmo que não correspondessem mais à situação real.<sup>29</sup> De acordo com avaliação de ex-servidor da SPU-SP Glauber Giroto,<sup>30</sup> a administração, por inércia e sem meios para realizar os procedimentos típicos da regularização fundiária (como levantamentos físicos, cadastramentos socioeconômicos, entre outros), não iniciava o rito de cancelamento destes cadastros “podres” até que fosse provocada por algum interessado na regularização fundiária, geralmente as prefeituras. Ainda segundo Giroto, uma vez que

[...] o rito administrativo e legal para o cancelamento de inscrição de ocupação abandonada era demasiadamente burocrático, gerava **resistência interna dos servidores públicos que não queriam assumir a responsabilidade por erros no processo**. Além disso, quando a inscrição é cancelada, a SPU assume, em tese, a responsabilidade por destinar o imóvel adequadamente e zelar para que não seja irregularmente ocupado no período necessário para a nova destinação, [processo] que não costuma ser rápido (grifo nosso).

O fato de o cancelamento destes cadastros resultar em suposta renúncia fiscal pela SPU era outro elemento utilizado para justificar a enorme resistência entre os servidores da casa, que temiam responder judicialmente pela equivocada interpretação dos órgãos de controle interno,

<sup>29</sup> Lembrando que a inscrição de ocupante é motivada pela confirmação de efetivo aproveitamento do terreno da União, a partir de uma situação fática.

<sup>30</sup> Em entrevista à pesquisadora realizada em 14 de junho de 2016.

como o Tribunal de Contas da União (TCU), de que estariam incorrendo em improbidade administrativa. Assim, seria necessário modernizar e ajustar as funcionalidades dos sistemas gerenciais às novas demandas apresentadas pelas ações de regularização fundiária, permitindo formalmente o cancelamento de cadastros irregulares e, ainda, criar mecanismos legais para justificar tais procedimentos administrativos.

Estava claro que o avanço das ações de regularização fundiária de assentamentos informais de baixa renda, situados em terras da União, demandaria uma postura criativa frente aos mecanismos de gestão existentes para superar tais entraves legais e administrativos, a despeito da enorme resistência apresentada pelos servidores da casa, detentores do conhecimento operacional, e dos órgãos de assessoramento jurídicos e de controle.

## **6.3 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DO SÍTIO CONCEIÇÃOZINHA**

Em meio a este cenário, o Sítio Conceiçãozinha, em função dos diversos interesses que o envolviam e que lhe atribuíam grande visibilidade, somadas as pressões vindas de Brasília, foi estabelecido como o caso prioritário de regularização fundiária de interesse social a ser conduzido pela SPU-SP. Assim, após dois anos do episódio que motivou seu início, em 2003, o processo foi retomado, mas sob nova perspectiva.

Para dar andamento aos trabalhos, a partir de setembro de 2005, foram realizadas reuniões entre SPU-SP, Ministério das Cidades, Prefeitura Municipal do Guarujá e moradores do Sítio Conceiçãozinha. Nesses encontros foram mapeados os obstáculos que precisariam ser previamente superados e foram sugeridas algumas estratégias para conduzir a regularização. Para cada uma delas, foram destacadas as potencialidades e dificuldades que poderiam ser enfrentadas, e definidas as ações que deveriam ser executadas por cada um dos órgãos públicos envolvidos no processo, bem como pelos moradores do bairro (Moretti, *s/d*).

Diante da avaliação das quatro dimensões que envolvem a RFIS em terras da União — socioterritorial, jurídico-cartorial, cadastral e urbanística —, foi constatado que o caso apresentava todos os atributos necessários para justificar o direito subjetivo à moradia das famílias do bairro popular. Assim, em abril de 2006, a Sociedade de Melhoramentos do Sítio Conceiçãozinha, em nome de todos os moradores, solicitou formalmente à SPU-SP o reconhecimento do direito à Concessão de Uso Especial para fins de Moradia, de forma coletiva, conforme previsto na MP nº 2.220/2001.

### **6.3.1 DO ORDENAMENTO LEGAL E JURÍDICO-CARTORIAL**

Pela primeira vez, a Secretaria do Patrimônio da União buscava viabilizar a titulação de famílias de baixa renda ocupantes de terras públicas federais, por meio da Concessão de Uso Especial para fins de Moradia.

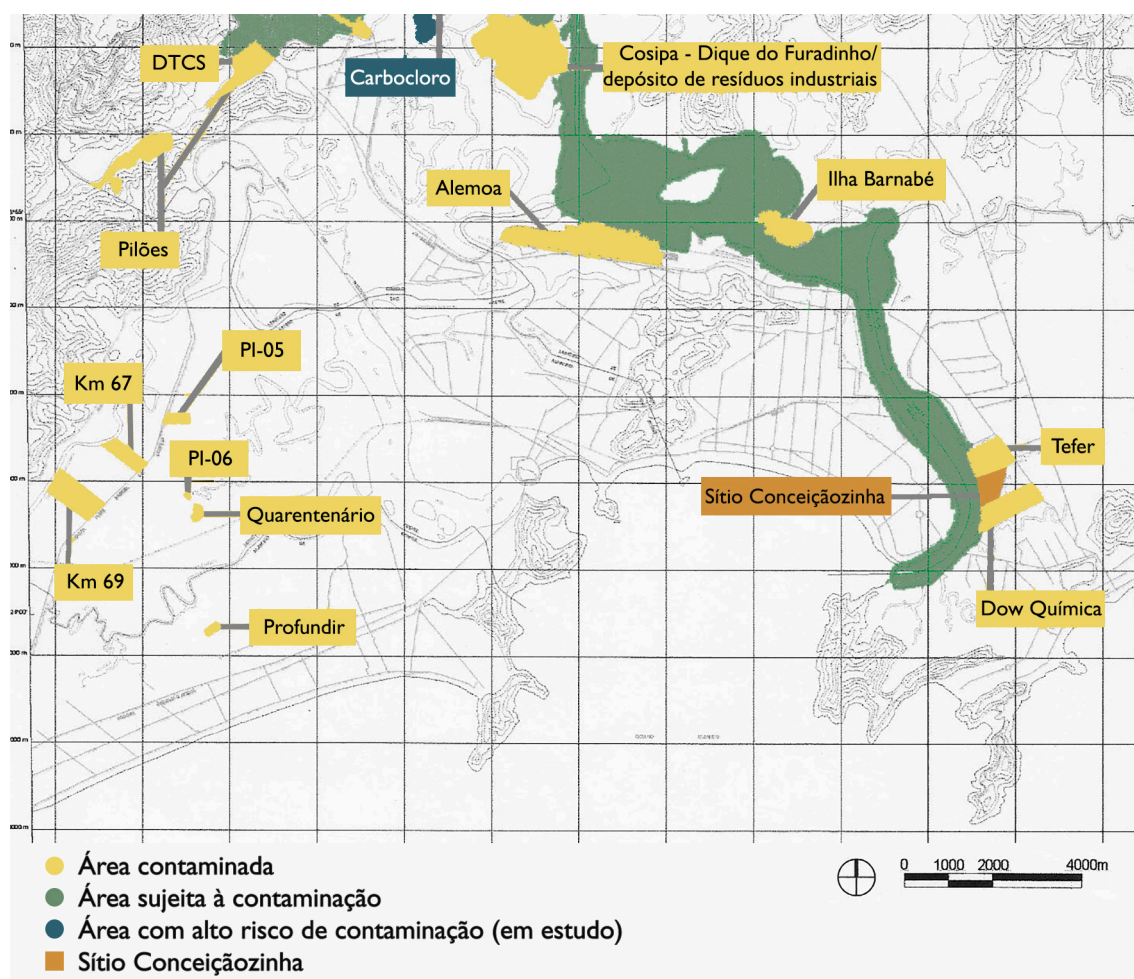


A CUEM, que apresenta a mesma norma constitucional da usucapião especial urbano (Saulle Jr., 2004), é caracterizada como direito subjetivo que deve ser reconhecido por via administrativa a partir da emissão de título. Não se trata, portanto, de um ato discricionário, mas de uma obrigação por parte do Estado de reconhecer o direito de posse de imóvel público, desde que sejam cumpridos os requisitos previstos na referida MP – pessoa que até 30 de junho de 2001 possuir como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até 250 m<sup>2</sup> de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família (Brasil, 2001).

Vale ressaltar que o exercício do direito à moradia previsto no artigo 4º da MP 2.220/2001 deve ser assegurado no próprio local onde a posse é exercida, mas, em situações caracterizadas como de risco à vida ou à saúde dos moradores, o exercício deste direito pode ser assegurado em outro lugar.

No caso de Conceiçãozinha, esse aspecto ganhou destaque pelo fato de o assentamento estar situado às margens de estuário contaminado, ao lado de indústrias e terminais portuários de cargas químicas e de fertilizantes (Dow Química e antigo Terminal de Fertilizantes - TEFER),

Imagem 31 – Sítio Conceiçãozinha e as áreas contaminadas na Baixada Santista, segundo Cetesb



Fonte: CETESB, 2001.

e, ainda, lindeiro ao Rio da Pouca Saúde, elemento que levava à suposição de que a área estaria contaminada. Em função disso, a SPU-SP realizou consulta formal aos órgãos competentes, como o Ibama, a Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (Cetesb) e a Secretaria Municipal de Saúde, que manifestaram não haver registro de contaminação do solo do bairro popular. Tal fato admitiria a permanência das famílias no local do exercício da posse, ainda que o relatório emitido pela Cetesb aconselhasse que tal “[...] área não mais [seria] adequada para a presença de residências, pois trata-se de zona portuária sujeita aos inconvenientes e riscos típicos das atividades desenvolvidas em porto comercial.” (MPOG/SPU/P.A. nº 05026.002283.2003-19).

Para além dos aspectos relacionados ao risco físico e à saúde da comunidade, cumpre ressaltar que estava em jogo a pacificação do entendimento, entre as instituições envolvidas no processo, de que o exercício de posse pelas famílias poderia ser contemplado em outro local, uma vez que a implantação de terminal portuário no Sítio Conceiçãozinha era inevitável. Mediante esse entendimento, em etapa posterior do processo de negociação, seria assegurado à população diretamente afetada a participação no debate com os demais atores envolvidos. Mas, para maior equilíbrio de forças, seria fundamental que a insegurança da posse vivida pelos moradores do Sítio Conceiçãozinha fosse superada (Moretti, s/d).

A titulação coletiva, nessa linha argumentativa, foi defendida pela SPU-SP, uma vez que, “[...] além de funcionar como mecanismo de agilização do processo, na medida em que congrega interesses semelhantes e os encaminha para uma solução única, também se configura como meio de afirmação dos direitos de cidadania” (Moretti, s/d, s/p).

Assim, com base nas análises sobre o cruzamento das matrículas e cadastros identificados no sistema gerencial da SPU, confirmou-se que o assentamento precário estava, de fato, totalmente inserido dentro de bem público de domínio da União.<sup>31</sup> Entretanto, sem que fosse possível identificar os limites exatos dos terrenos ocupados individualmente, coube a aplicação do dispositivo legal que estabelece que a fração ideal atribuída a cada possuidor não poderia exceder o limite de 250 m<sup>2</sup>.<sup>32</sup>

A existência do assentamento popular neste local, desde a década de 1950, foi comprovada a partir de conjunto de reportagens publicadas em jornais e de fotos antigas, entre outros documentos. A Prefeitura do Guarujá declarou, ainda, por meio de certidão, que a área do Sítio Conceiçãozinha, conforme Lei municipal nº 043, de 1998, ainda que estivesse situada dentro de área urbana/industrial, desde a década de 1970 era ocupada por cerca de 1.080 moradias de famílias de baixa renda. Além disso, com base em foto aérea da época, foi possível confirmar que o bairro apresentava a mesma configuração territorial desde 1997, cumprindo requisito temporal previsto na MP.

<sup>31</sup> Ainda seria necessário levar a cabo a ação de desapropriação promovida na década de 1970 pelo DNPNV contra o espólio de Henrique Lage, que ainda estava em curso.

<sup>32</sup> Previsto no art. 2º, § 3º, da MP nº 2.220/2001. Vale ressaltar que, no caso da CUEM coletiva, na medida em que a lei permite a soma das posses (art. 2º, §1º), pode-se dispensar a comprovação da posse individualmente, sendo suficiente a comprovação da existência do assentamento, com os mesmos limites atuais, desde junho de 1996.



Imagem 32 – Sobreposição das matrículas incidentes na área do Sítio Conceiçãozinha e foto aérea antiga.



Fonte: MPOG/SPU/P.A. n° 05026.002283.2003-19.

Avaliados tais requisitos, faltava ainda a identificação do número de domicílios, a qualificação socioeconômica de seus moradores e, ainda, o levantamento das certidões atestando que os moradores não possuíam outro imóvel.<sup>33</sup> Assim, independentemente do envolvimento da Prefeitura do Guarujá, a SPU-SP encabeçou o processo, elaborou manual de cadastramento socioeconômico e, por meio de uma força-tarefa interna, que contou com a participação de diversos servidores (inclusive de outros estados, como forma de capacitá-los), realizou, nos meses de agosto e setembro de 2006, a selagem dos domicílios e cadastramento das famílias, após mobilização prévia da comunidade conduzida pelas lideranças locais. Nesse momento, foram identificadas cerca de 5.800 pessoas, moradoras de 1.702 domicílios.

Contudo, para que se pudesse levar a cabo as ações de regularização fundiária de interesse social em terras da União, necessariamente, algumas dificuldades precisavam ser superadas.

Sem a pretensão de produzir um debate jurídico sobre o tema, vale tecer algumas considerações. A Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento (Conjur/MP), em parecer sobre caso similar,<sup>34</sup> defendeu que a MP nº 2.220/2001 demandaria prévia regulamentação, sem a qual não seria admissível sua imediata aplicabilidade. Especialmente sobre terrenos de marinha e acrescidos, afastando, naquele momento, a possibilidade de utilização da CUEM como instrumento de destinação das terras públicas da União (Moretti, s/d).

Conforme defendido em Nota Técnica da SPU-SP,<sup>35</sup> a titulação da CUEM, enquanto instrumento afirmativo do direito social à moradia, estaria conferindo a segurança na posse por meio de reconhecimento de direito real, sem transferir o domínio dos imóveis públicos, assegurando o domínio pleno do imóvel público à União. Lembrando que, nos casos de terrenos de marinha e acrescidos, sobre os quais incidem os princípios da inalienabilidade, impenhorabilidade e imprescritibilidade (conforme o art.2º da Lei federal nº 9.760/1946), quando aforados a particulares, fica resguardado à União tão somente o domínio direto (17% do imóvel público), sendo, portanto, descabida a interpretação apresentada pela Conjur.

O direito constitucional à moradia tem, entre seus componentes, a segurança jurídica da posse, que consiste no impedimento a ameaças de desalojamento forçado.<sup>36</sup> A segurança da posse, por sua vez, não pode ser confundida com acesso à propriedade.<sup>37</sup> À luz desse entendimento,

33 A legislação admite, como prova de que o interessado não possui outro imóvel, a declaração de próprio punho assinada pelo morador (art. 1º, Lei 7.115/1983).

34 Cf. PARECER/MP/CONJUR/AAS/Nº 1769 – 5.9.1/2005, de 16 de janeiro de 2006, conforme autos do Processo Administrativo SPU nº 04905.003383/2002-13.

35 MPOG/SPU/P.A. nº 05026.002283.2003-19

36 Cf. ROLNIK, Raquel. “Relatório temático sobre segurança da posse”. A/HRC/22/46, 2013. Escrito em colaboração Laure-Anne Courdesse, apresentado às Nações Unidas no momento em que esteve como relatora especial da ONU para o Direito à Moradia Adequada.

37 Nelson Saule Junior entende que “com a adoção da concessão de uso, a propriedade urbana fica mantida sob

a aplicação de instrumentos administrativos e jurídicos,<sup>38</sup> entre eles, a CUEM, que incide exclusivamente sobre áreas públicas, teria como propósito garantir a segurança da posse às famílias (Cardoso, 2010).

Além deste aspecto, a SPU-SP fez a defesa jurídica da ideia de que os terrenos de marinha e acrescidos não se sujeitariam exclusivamente ao regime enfiteútico, ao afirmar que a destinação dos imóveis da União poderia ser promovida por meio de diversos instrumentos legais, sendo o aforamento apenas um dos instrumentos para outorga de direitos sobre terrenos de marinha e seus acrescidos.

A propriedade pública pressupõe gerência e à gestão do patrimônio imobiliário associa-se o dever de destinar os bens. Para tanto, é atribuído ao Estado o poder instrumental de outorgar para particulares direitos sobre os bens públicos. Para a consecução do dever de dar destinação aos bens públicos “compete à Administração Pública eleger o uso adequado ao imóvel e o instituto jurídico apto a viabilizá-lo” (ABE, 2006, p. 111). **Além dos instrumentos previstos no Decreto-lei 9.760/46 e na Lei 9.636/98 a União pode fazer uso de outros institutos, inclusive aqueles previstos no Estatuto da Cidade**, lei federal que fixa as diretrizes gerais da política urbana e ordenamento territorial, ou seja, norma geral editada pela União em função de sua competência concorrente para legislar sobre direito urbanístico (art. 24, I, CF). **A utilização dos institutos previstos no Estatuto da Cidade se justifica na medida em que a gestão do patrimônio público imobiliário não deixa de ser ordenação do território e destinação econômico-social da propriedade**, e cabe à União, conforme disposto no art. 21, IX da Constituição, executar planos de ordenação do território e desenvolvimento econômico e social, nos termos da lei (Moretti, s/d, s/p.; grifo nosso).

Ocorre que, em função da ausência de previsão legal pela qual estivessem garantidos expressamente os entendimentos jurídicos indicados acima, os processos de regularização fundiária de interesse social em terras da União não avançariam como se pretendia. Assim, na medida em que se tentava dar andamento a diferentes ações de regularização fundiária e de programas habitacionais de interesse social em imóveis da União, em diversos municípios do país

o domínio do Poder Público, como meio de assegurar a manutenção da área para a finalidade social de moradia” (2004, p. 400).

38 A exemplo do instrumento jurídico da Concessão do Direito Real de Uso (CDRU), prevista no Código Civil, e, posteriormente, nas leis federais nº 11.481/2007 e nº 11.977/2009, e do Termo de Autorização de Uso Sustentável (TAUS), previsto na Portaria SPU nº 80/2010, ambos incorporados à legislação patrimonial.

e no Distrito Federal, inúmeros obstáculos legais eram identificados. Para que fossem superados, foram desenhadas alterações nos dispositivos legais existentes para atender às novas necessidades trazidas pelas demandas concretas.<sup>39</sup>

Considerando, então, a importância dada à política de regularização fundiária definida como ação prioritária pelo governo federal, conforme relatado por Reschke,

[...] a Presidência da República decidiu pela elaboração de uma proposta de Medida Provisória. A Casa Civil coordenou, com a participação da Secretaria do Patrimônio da União, das Secretarias Nacionais de Habitação e de Programas Urbanos do Ministério das Cidades e do Ministério da Previdência Social, dentre outros órgãos, a elaboração de um texto que afastasse os obstáculos jurídicos que impediam a regularização fundiária pretendida.

A Medida Provisória 292, de 27 de abril de 2006, dentre outras alterações, trouxe como um dos principais pontos a **mudança na lógica de regularização das ocupações de imóveis da União, visando contemplar os assentamentos informais de baixa renda. Buscou-se garantir que, após o cadastramento de ocupantes, fosse possível trabalhar com as diferentes possibilidades de regularização jurídica, não apenas a inscrição de ocupação, como era previsto até então na legislação patrimonial** (2010, p.32, grifo nosso).

A MP nº 292/2006, convertida, em 31 de maio de 2007, na Lei federal nº 11.481, teve como fim primordial facilitar os processos de regularização fundiária de interesse social em terras públicas federais e avançar na consolidação da função social como elemento norteador dessas ações (Cardoso, 2010). Antes disso, como visto no Capítulo 3, a aplicação dos avanços obtidos com as aprovações dos marcos legais da política urbana aos imóveis da União estava bloqueada, uma vez que incidia sobre a legislação patrimonial a perspectiva de que bens da União seriam exclusivamente da administração pública, e não “patrimônio do povo brasileiro”, *slogan* utilizado pela gestão à época, que traduzia sua visão pautada a partir da relação intrínseca entre a propriedade pública e o princípio da função social.

Assim, após idas e vindas de argumentos jurídicos entre Consultoria Jurídica e setores técnicos da SPU e SPU-SP, em especial por conta da questão da desapropriação da área do espólio de Henrique Lage, restou consolidado, somente em 28 de novembro de 2007, o entendimento de que todas as famílias seriam tituladas com contratos da CUEM,<sup>40</sup> uma vez que a contestação

<sup>39</sup> Além desses impasses, questões relacionadas aos imóveis vazios do INSS e da extinta RFFSA, nos quais se pretendia viabilizar empreendimentos de habitação de interesse social, também necessitavam de ajustes legais de modo a possibilitar a efetiva utilização desses imóveis.

<sup>40</sup> Prevista no art. 22-A, incorporada à Lei Federal nº 9.636/1998, após alterações propostas pela Lei Federal nº 11.481/2007.



por parte dos expropriados só poderia incidir sobre o valor da indenização ou eventual vício processual, e não sobre o mérito da ação, e que, independentemente do tempo que se levaria até a conclusão da ação desapropriatória, o resultado jamais poderia ser outro senão a consolidação do domínio público federal. Desta maneira, a titulação administrativa poderia ser promovida pela SPU-SP sem, no entanto, ensejar o imediato registro dos títulos no Cartório de Registro de Imóveis, que deveria ser providenciado somente após a conclusão da ação judicial.

Em 17 de dezembro de 2007, foi publicada portaria autorizando a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia para as famílias do Sítio Conceiçãozinha, no Diário Oficial da União. A partir deste ato, a superintendente de São Paulo estava autorizada a lavrar os títulos de CUEM no livro da SPU.

Vencidos os obstáculos mencionados, caberia à Procuradoria da Fazenda Nacional (PFN) representar a União nas assinaturas dos contratos, conforme estabelecido no artigo 14 do Decreto-Lei nº 147/1967. Ocorre que a Procuradoria Regional da Fazenda Nacional (PGFN), em parecer de 3 de julho de 2008, manifestou-se contrária à titulação, por entender que “[...] parte da área não pertence à União e, na área pública, se opôs à titulação na modalidade coletiva, além de apresentar restrições em função de possíveis riscos de contaminação” (MF/PGFN/SP, 2008), e, por fim, argumentou pela impossibilidade de promover a titulação em ano eleitoral, pois, caso contrário, a SPU poderia incorrer em improbidade administrativa.

Os inúmeros debates jurídicos promovidos entre SPU e a Conjur, agravados pelo fato descrito acima, ilustram a postura conservadora e positivista, até então usual entre os órgãos de assessoramento jurídico da administração federal, especialmente aqueles ligados ao Ministério da Fazenda, que não estavam familiarizados com a perspectiva inclusiva sobre o patrimônio da União que vinha sendo, a duras penas, incorporada pelo governo, nem tampouco com a aplicação da recente legislação urbanística incidente sobre a gestão patrimonial (Lei Federal nº 11.481/2007).

Vale lembrar que a SPU esteve vinculada ao Ministério da Fazenda até 1998, quando foi incorporada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Ainda assim, os órgãos de assessoramento jurídico, especialmente nos estados, em apoio às atividades das superintendências, continuavam vinculados às Procuradorias da Fazenda Nacional, cuja perspectiva em relação ao patrimônio federal estava distante dos ditames do reconhecimento de direitos fundamentais e do exercício da função social das terras públicas da União.

Em Nota Técnica, a SPU-SP desconstituiu juridicamente os argumentos trazidos pela PRFN e concluiu que tal manifestação não deveria ser acatada, uma vez que, no seu entendimento, caberia à PFN tão somente “[...] o controle da legalidade do instrumento contratual e não da discricionariedade na gestão do patrimônio público” (MPOG/SPU/P.A. nº 05026.002283.2003-19, fls. 543-552).

Diante a advertência da PFN sobre a impossibilidade da titulação em ano eleitoral, mesmo que o posicionamento da SPU estivesse consolidado sobre o entendimento de que o caso não se tratava de “[...] benefício mas sim o reconhecimento de um direito subjetivo com carga de justiciabilidade” (MPOG/SPU/P.A. nº 05026.002283.2003-19, fls. 543-552), a titulação das Concessões de Uso Especial para fins de Moradia à grande maioria das famílias foi feita somente no ano de 2009. Em função de algumas pendências documentais, cerca de 10% das titulações faltantes foram concedidas em 2012, sendo os títulos administrativos registrados no livro da SPU.



O registro dos títulos no Cartório de Registro de Imóveis, entretanto, não pôde ser feito pelas famílias, pois sem que a ação de desapropriação estivesse concluída, a SPU não poderia providenciar a unificação das matrículas incidentes sobre a área, não sendo possível, assim, levar a cabo a devida incorporação do imóvel.

### 6.3.2 A DIMENSÃO CADASTRAL

Cumprе destacar que a dimensão referente à regularidade cadastral também foi observada pela ação de regularização fundiária do Sítio Conceiçãozinha. Ainda em 2003, no início do processo, foram identificadas averbações nas matrículas dos imóveis compreendidos pelo Sítio Conceiçãozinha que mencionavam quatro ocupantes inscritos junto aos cadastros da SPU. Com o desenrolar do processo, tais ocupações foram identificadas, sendo que parte delas estava cadastrada no Sistema Integrado de Administração Patrimonial, e outra parte no Sistema de Gestão de Imóveis de Uso Especial da União. Ocorre que, em função da incompatibilidade entre os sistemas gerenciais da SPU, não foi possível viabilizar o cancelamento destes cadastros irregulares e proceder ao cadastramento da área sob um único Registro Imobiliário Patrimonial, para posterior individualização em nome dos titulares da CUEM de Conceiçãozinha.<sup>41</sup>

É importante mencionar que o Siapa, até 2011, não possuía atributos operacionais que possibilitassem o cancelamento de débitos em aberto de RIPS anteriores em situação de irregularidade, para redefinição de usuários (as famílias tituladas) a novos RIPS, entre outras operações necessárias para a realização da regularidade cadastral dos casos de regularização fundiária de interesse social, especialmente aquela vinculada à gratuidade do cadastrado.

Isso porque, na década de 1990, quando foi criado o cadastro eletrônico (Siapa), a lógica de funcionamento do sistema era pautada pela potencial geração de receitas pelo uso do imóvel público, por isso a formatação operacional do cadastramento tinha foco no controle e na cobrança das taxas sobre a utilização privativa de imóveis públicos por particulares, fossem eles foreiros ou inscritos como ocupantes. Como visto, essa foi a lógica preponderante ao longo da história da gestão do patrimônio da União.

<sup>41</sup> De acordo com diagnósticos do Programa de Modernização da SPU: “O atual grau de obsolescência dos sistemas de informação utilizados para a gestão do patrimônio da União, aliado à sua fragmentação, constituem causas importantes da perda progressiva da capacidade operacional da SPU. Atualmente, existem quatro sistemas (Sistema Integrado de Administração Patrimonial - SIAPA, Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União - SPIUNet, Sistema de Arrecadação de Receitas Patrimoniais - SARP e Sistema de Controle de Imóveis Funcionais - CIF) construídos em plataformas distintas, não integrados e desatualizados em relação à legislação vigente” (Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2015). Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/patrimonio-da-uniao/programa-de-modernizacao/o-programa>>. Acesso em: 08/06/2016.

Ou seja, no que se refere a mecanismos para viabilizar a regularidade cadastral, o Siapa não estava habilitado para atender às complexidades apresentadas pelos casos de regularização fundiária. Ou seja, não estava preparado para atender às mesmas complexidades vivenciadas no âmbito da regularização jurídico-cartorial, como a necessidade de promover possíveis desmembramentos e remembramentos, ou, então, para proceder ao auto de demarcação para criação de novas matrículas e a posteriores individualizações e suas averbações nas matrículas, entre outros procedimentos.

Vale resgatar, conforme discutido no Capítulo 3, que apenas em 2011, foi concluída a primeira etapa de modernização do Siapa, a partir de alterações de funcionalidades do sistema, com foco nas ações de regularização fundiária. Nesse momento, foram incluídos a Concessão do Direito Real de Uso (CDRU), a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM) e os Termos de Autorização de Uso Sustentável (TAUS) entre os regimes de ocupação do Siapa (anteriormente, estavam previstos somente a ocupação e o aforamento) e, ainda, foram criados mecanismos que possibilitassem o cancelamento de RIPs irregulares e garantissem a incidência da gratuidade sobre a utilização de um imóvel da União, entre outras ações.

Assim, apesar da adoção de uma série de medidas visando à regularização cadastral de imóveis da União destinados a atender ações de regularização fundiária de interesse social – como os ajustes incorporados ao Siapa, os esforços para promoção de capacitações dos servidores das superintendências para operar os novos instrumentos no sistema,<sup>42</sup> e a previsão, entre as metas da Gratificação de Incremento à Atividade de Administração do Patrimônio da União (Giapu),<sup>43</sup> de elevada pontuação a cada inserção de novo cadastro no Siapa –, foi possível perceber que pouquíssimos casos de interesse social tiveram a regularização cadastral concluída, uma vez que foram identificados, até maio de 2015, somente 1.556 imóveis cadastrados no Siapa sob o regime de utilização da CDRU ou da CUEM.

Tal afirmação pode ser reforçada se observados os dados divulgados pela Coordenação da SPU responsável pela gestão das ações de regularização fundiária e habitação de interesse social, segundo os quais, até o mesmo período, 1.288 processos de interesse social encabeçados

<sup>42</sup> Notas institucionais no site da SPU divulgam atividade de capacitação dos novos regimes de utilização do Siapa. Cf. “Novo regime de utilização do Siapa é apresentado à equipe da SPU”, disponível em: <<https://gestao.patrimoniode-todos.gov.br/pastaimagem.2009-07-02.4357058635/novo-regime-de-utilizacao-do-siapa-e-apresentado-a-equipe-da-spu-ap/view>>, acesso em 16/10/2015. E “Servidores da SPU-PA recebem orientações sobre Siapa e Cprod”, disponível em: <<http://patrimoniode-todos.gov.br/pastanoticia.2009-07-02.8239097967/servidores-da-spu-pa-recebem-orientacoes-sobre-siapa-e-cprod>>, acesso em 16/10/2015.

<sup>43</sup> A Lei nº 11.095, de 2005, instituiu a Gratificação de Incremento à Atividade de Administração do Patrimônio da União (Giapu), instrumento de valorização dos recursos humanos e de gestão por resultados compartilhados na SPU, cujas metas anuais de resultado são definidas buscando direcionar a atuação cotidiana do servidor público em respostas às diretrizes da Política de Gestão do Patrimônio da União, proposta a partir de 2004.

pelas superintendências da SPU, em parceria com as prefeituras municipais ou os governos estaduais, eram acompanhados pela referida coordenação, sendo que 647 imóveis tinham sido disponibilizados em todo o Brasil, por meio de portaria autorizativa, para ações de regularização fundiária, em benefício de pouco mais de 560 mil famílias (MPOG/SPU, 2010).

O caso do Sítio Conceiçãozinha, afinal, ilustra o fato de que as modificações propostas ao Siapa, naquele primeiro momento, não foram suficientes para garantir a regularidade cadastral neste caso, uma vez que, para a sua efetivação, seria imprescindível a unificação dos sistemas gerenciais da SPU (Siapa e SPIUnet), objeto do Programa de Modernização da SPU em curso desde 2012,<sup>44</sup> mas ainda inconcluso.

### 6.3.3 DO ORDENAMENTO URBANÍSTICO

Em 2007, após pacificação dos entendimentos sobre o caso, a Prefeitura do Guarujá solicitou, dentro da sistemática do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 1), recursos do governo federal para viabilizar o projeto denominado Favela Porto Cidade, no qual estavam previstas ações de urbanização e regularização fundiária de diversos núcleos urbanos precários do município, situados às margens do Canal de Santos, entre eles, o Sítio Conceiçãozinha. O desenho final desta proposta, discutida pelo então secretário de Planejamento e Finanças da Prefeitura do Guarujá, Mauro Scazufa, o então diretor comercial e de desenvolvimento da Codesp, Fabrizio Pierdomênico, e a então superintendente do Patrimônio da União em São Paulo, Evangelina Pinho, previa a futura desocupação da área para viabilizar a construção de um Terminal de Contêineres previsto no Plano Diretor e Zoneamento do Porto de Santos (PDZPS), de 2006.

Para viabilizar a desocupação, ficou definido que um grupo de 1.052 famílias moradoras dos domicílios situados às margens do Rio Pouca Saúde (área de preservação permanente), e demais ocupações mais recentes e precárias, seria reassentado no empreendimento habitacional denominado Parque da Montanha, a cerca de 5 quilômetros do local de moradia original, no interior do município, ao lado do bairro popular de Morrinhos. Neste conjunto habitacional, foi

<sup>44</sup> O Programa, em vigência desde março de 2012, financiado com recursos do BID e contrapartidas da União, tinha como objetivo “modernizar os processos e bases de dados para a caracterização dos imóveis da União, gerar conhecimento para a gestão patrimonial, automatizar os processos de gestão. Estes são os objetivos gerais do Programa de Modernização da Gestão do Patrimônio Imobiliário da União - PMGPU, que busca soluções para promover um melhor aproveitamento do potencial econômico e socioambiental do patrimônio imobiliário da União por meio do fortalecimento da capacidade de gestão da Secretaria do Patrimônio da União, órgão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão responsável pela administração do valioso e estratégico recurso imobiliário do povo brasileiro” (Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2015). Entre os seus componentes, estavam a modernização dos processos e bases de dados para a caracterização dos imóveis da União, a geração de conhecimento para a gestão patrimonial e a automatização dos processos de gestão do patrimônio da União.

prevista a construção de 1.962 moradias, que seriam financiadas com recursos do PAC, da Prefeitura do Guarujá e contrapartidas financeiras da Codesp, para abrigar estas e outras famílias moradoras de assentamentos precários situados às margens do canal, dentro dos limites do porto organizado.

Para a desocupação de um segundo grupo, formado por 648 famílias moradoras da área mais consolidada do Sítio Conceiçãozinha (frente para o canal e área que corresponde à matrícula do imóvel objeto da ação de desapropriação inconclusa), foi definido que no edital de licitação do futuro terminal portuário estaria previsto, entre as obrigações do arrendatário vencedor, o pagamento das indenizações no valor de mercado. Conforme informado por Scazufca e Pierdomênico,<sup>45</sup> tratava-se de um custo adicional que não impactaria negativamente na viabilidade econômica e financeira do negócio pretendido.

Nestas condições, ficou acertado que as famílias, com os títulos de reconhecimento de posse em mãos, permaneceriam na área até a construção do conjunto habitacional Parque da Montanha e o desenrolar do processo licitatório do Terminal de Contêineres. Assim, constou dos contratos das Concessões de Uso Especial para fins de Moradia coletivas cláusula indicando a forma como as famílias seriam contempladas – se por meio de reassentamento ou de indenização –, conforme a localização do domicílio no conjunto das quadras.

Imagem 33 – Vista do Sítio Conceiçãozinha



Fonte: Codesp/PDZPS, 2006.

<sup>45</sup> Em entrevista concedida à pesquisadora nos dias 09/12/2016 e 17/02/2017, respectivamente.



Imagem 34 – Diretriz do projeto de remoção das famílias do Sítio Conceiçãozinha e vista do conjunto habitacional Parque da Montanha em construção



Fonte: Projeto Favela Porto Cidade, seleção PAC I, 2007, elaborado pela Prefeitura Municipal do Guarujá.

Imagem, Parque da Montanha (Blog Link Guarujá, 2011).

Vale ainda salientar que, em 3 de outubro de 2006, ainda em meio ao processo de regularização, foi publicada no Diário Oficial da União a Portaria SPU nº 258, pela qual a área ocupada pelo Sítio Conceiçãozinha foi declarada como de interesse do serviço público, sendo gravado em seu artigo 2º que se tratava de “[...] área necessária para execução de projeto social de regularização urbanística e fundiária” (Brasil, 2006).

A Portaria de Declaração de Interesse do Serviço Público foi um mecanismo administrativo formulado pelos gestores da SPU para gravar e publicizar uma afetação específica pretendida para um determinado imóvel da União, e ainda para justificar a adoção de procedimentos administrativos necessários para se alcançar a regularização cadastral, a exemplo do cancelamento de inscrições de ocupação ilegítimas mantidas no sistema gerencial da SPU.

Após a publicação deste ato, a SPU-SP encaminhou ofício à Prefeitura Municipal do Guarujá, solicitando a inclusão da área como Zona Especial de Interesse Social (Zeis), na oportunidade da revisão do Plano Diretor do município em andamento.

No início de 2007, o município do Guarujá aprovou nova Lei de Uso e Ocupação do Solo. Pela Lei Complementar nº 108/2007, a área compreendida entre o Canal de Santos e a Avenida Santos Dumont, antes definida como área urbano-industrial, foi estabelecida como Zona Portuária Industrial. Já o território do Sítio Conceiçãozinha recebeu um ordenamento específico, a partir da Lei Complementar nº 112/2008,<sup>46</sup> ao ser enquadrado como Zeis 1, definida como as

áreas públicas ou privadas ocupadas espontaneamente, parcelamentos ou loteamentos irregulares, habitados por população de baixa renda familiar, onde exista interesse em se promover a regularização jurídica da posse, a legalização do parcelamento do solo e sua integração à estrutura urbana (Guarujá, 2008).

Raquel Rolnik (2017) esclarece que as Zeis,

em sua formulação inicial, nos anos de 1990, [...] foram pensadas simultaneamente como espaços de ruptura com a ambiguidade e zonas de sombra, ao destinar o local para um território popular, viabilizando sua existência e constituindo ali uma espécie de “zona liberada” das normas, aberta para a construção de um território autônomo estabelecido por e para os que ali vivem, a partir justamente da lógica de suas necessidades, em relação aos saberes e artefatos técnicos disponibilizados através de projetos e pactos colaborativos.

Entretanto, o significado do território de Conceiçãozinha como Zeis, atrelado à definição da Zona Portuária Industrial para toda a região entre a margem esquerda do Canal de Santos e a Avenida

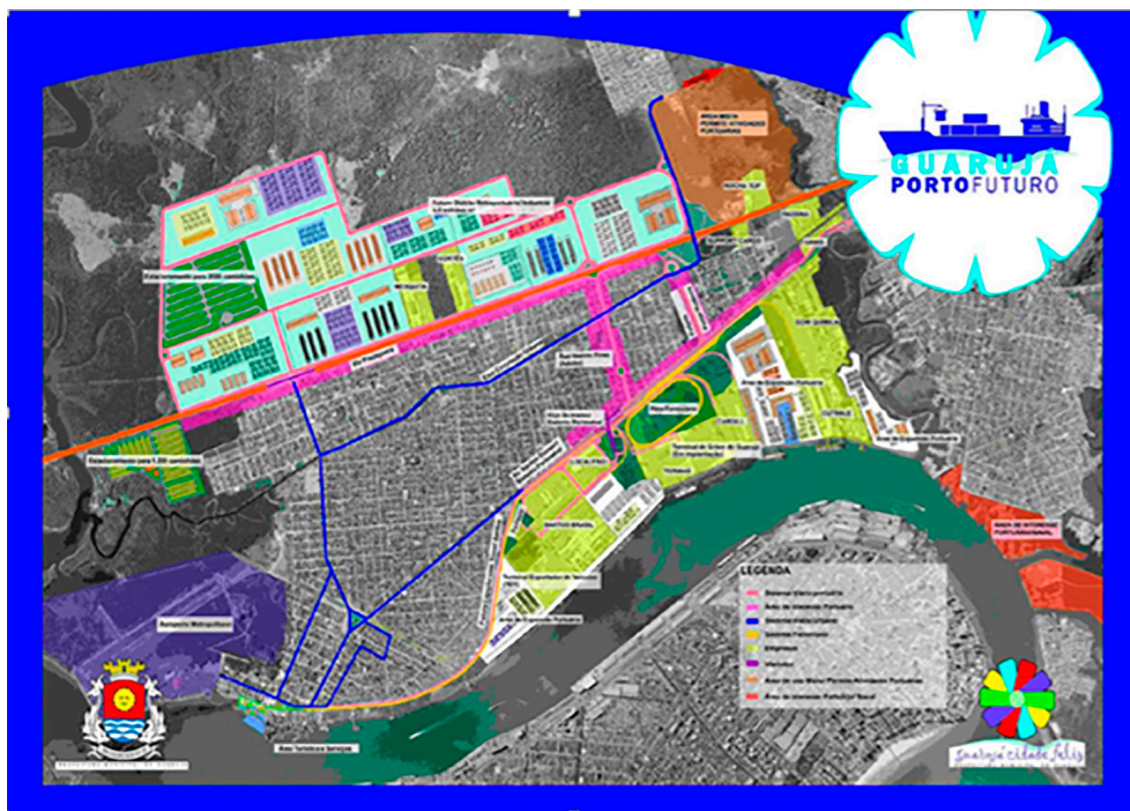
<sup>46</sup> Lei específica sobre Zonas Especiais de Interesse Social do município de Guarujá, que regulamentou os artigos 76 e 77 da Lei Complementar nº 108/2007.



Santos Dumont, tão somente seria a condição para levar a cabo o Projeto Favela Porto Cidade, como parte integrante de um plano urbanístico mais amplo encabeçado pela Prefeitura do município.

Denominado “Guarujá, Porto Futuro”, este seria um plano de transformação do território compreendido pelas áreas que se estendem desde as margens do Canal de Santos, incorpora o distrito de Vicente de Carvalho e avança até a fração de terra à esquerda da Rodovia Cônego Domênico Rangoni, ainda hoje desocupada, mas que seria destinada à implantação de atividades retroportuárias. O *slogan* “Guarujá, Porto Futuro” traduz de forma clara a ideia de que o Porto de Santos das instalações situadas na margem direita do Canal era o porto do passado, dos tempos áureos do café e da indústria, um porto saturado e sem possibilidade de expansão, e que ao Guarujá estaria reservado o futuro do Porto (ou parte deste), desde que o município se preparasse para atender adequadamente às necessidades do setor portuário.<sup>47</sup>

Imagem 35 – Plano urbanístico “Guarujá, Porto Futuro”



Fonte: Projetos estratégicos do município do Guarujá, 2008. Disponível em: <http://www.agenciacoiteira.org.br/ccs/cubatao/apresentacoes/Mauro%20Scazufca%2013.pdf>. Acesso em: 06/12/2016.

<sup>47</sup> Segundo José Marques Carriço (2011), “O processo de urbanização de Guarujá, que teve sua primeira Câmara instalada em 1949, foi produzido sobretudo a partir de três determinantes: o transbordamento da população de baixa renda de Santos, que se fixou na área da Bocaina, também conhecida como Itapema, e posteriormente se fixou

O depoimento de Fabrizio Pierdomênico,<sup>48</sup> então diretor da Codesp e parte ativa nas negociações sobre o futuro de Conceiçãozinha, ratifica essa diretriz para a região:

O crescimento do porto não será sem dor... por isso que acho que antes de pensar no projeto Barnabé-Bagres no Canal de Piaçaguera é olhar para a área que tem hoje, será que essa área urbanizada... e falo isso especialmente olhando para o Guarujá. Será que toda aquela área entre o canal e a Avenida Santos Dumont, toda a área da Santos Dumont para baixo, deveria ser repensada se não era ali que seria nosso projeto Barbané-Bagres?

Já impactada, urbanizada, poderia ser repensada, remanejada... O impacto [seria] de mexer com gente. Talvez os urbanistas venham me crucificar em praça pública quando falo isso.

Mas, nesse momento, é muito mais interessante repensar aquela área de Conceiçãozinha, Prainha, e toda a franja da Santos Dumont de frente do estuário, se não seria o futuro do porto. Que já é urbanizada, com infraestrutura pronta. A ferrovia está lá, rodovia tá lá, o impacto é zero, a não ser do ponto de vista urbano e de relocação de pessoas que estão lá.

Considerando as pretensões da Prefeitura, promover a “legalização do parcelamento do solo e sua integração à estrutura urbana” (Guarujá, 2008), especificamente no caso de Conceiçãozinha, não necessariamente representaria a consolidação do assentamento popular, ainda que a regularização jurídica da posse fosse garantida, como veremos.

em todo o distrito de Vicente de Carvalho, criado em 1953; a implantação da margem esquerda do porto de Santos, durante a ditadura militar; e o desenvolvimento do turismo balneário de segunda residência, possibilitado pelo automóvel e pela implantação da infraestrutura regional, a partir da construção da Via Anchieta.” Ainda segundo o autor, o Código de Obras do Guarujá, dos anos de 1950, e suas posteriores alterações, tinham “[...] a preocupação em permitir o desenvolvimento da atividade imobiliária, baseada na construção de unidades de veraneio na orla marítima, auferindo dos terrenos nela localizados o rendimento máximo, bem como a intenção explícita de estabelecer territórios segregados para a população de baixa renda [...]. A década de 1970 foi para Guarujá a consolidação do padrão de grande crescimento demográfico”. Ocorre que, a partir de meados dos anos 2000, conforme esclarecido pelo ex-secretário de Planejamento e Finanças do município Mauro Scazufca, em entrevista à pesquisadora no dia 09/12/2016, consolidou-se naquela administração a percepção da importância de diversificar o perfil do município e dar mais peso a outros setores econômicos que não apenas o setor imobiliário e de serviços organizados em função do *status* de balneário, foco prioritário, até então, dos gestores e políticos locais.

<sup>48</sup> Em entrevista concedida à pesquisadora no dia 17 de fevereiro de 2017.

No caso, a Zeis, enquanto aparato legal e instrumento urbanístico, serviu para decretar a suspensão do ordenamento urbanístico válido de um recorte específico deste território. Ou seja, no território estabelecido como Zona Portuária e Industrial, recortou-se um fragmento sobre o qual incidiriam mecanismos de exceção. Os efeitos da decretação deste espaço de “excepcionalidade”, no sentido de que ali as regras gerais não valem, casados com os efeitos da titulação realizada em 2009, poderiam representar o marco de ruptura da transitoriedade permanente vivida pelos moradores de Conceiçãozinha.

O que se viu, todavia, foi um certo reconhecer, sem reconhecer, pois a inserção, na marra, desse território à cidade seria válida somente enquanto fosse conveniente. Nesse sentido, conforme explicitado por Rolnik (2015, p.184), a “Instabilidade, irresolução e temporalidade são as chaves para entender a forma como as exceções vão se construindo politicamente nas cidades, marcando indelevelmente os bairros populares pela ambiguidade da situação à ‘margem’”, como veremos por fim.

## 6.4 O SÍTIO CONCEIÇÃOZINHA HOJE

### Opinião - Vitória da organização e da perseverança

Década de 1990. Percorrendo o Brasil inteiro com a Caravana da Cidadania, Luís Inácio Lula da Silva faz mais uma de várias visitas ao Sítio Conceiçãozinha, em Vicente de Carvalho, distrito de Guarujá, onde viveu parte de sua infância. Mas aquela não foi só mais uma das muitas vezes em que o companheiro Lula esteve naquele núcleo de trabalhadores, surgido no início do século XX, a partir de uma comunidade de pescadores artesanais. Foi um dia especial em que ele (Lula) assinou carta compromisso com os moradores, declarando que lhes daria a posse da terra se um dia chegasse à Presidência da República.

E este dia chegou. Na última semana, 1.752 famílias do Sítio Conceiçãozinha lotaram o Ginásio do Guaibê para receber os títulos de propriedade de suas moradias. Era um momento especial que coroava décadas de luta, organização e perseverança. Um momento em que foi celebrado também o valor da palavra dada por um homem de origem tão simples como a da maioria daquela gente ali presente. A gente do presidente Lula, que honra os compromissos assumidos com as famílias da Conceiçãozinha e de todo o Brasil de construir um país mais justo, com menos desigualdades e mais dignidade para todos.

Ali, bem ao lado de lideranças históricas do Sítio Conceiçãozinha, como Newton Raphael, “seo” Raimundo e Zé Carlos, me lembrei do dia em que

estive junto com o presidente Lula na visita ao Terminal de Exportação de Veículos (TEV), muito próximo do núcleo. **À época, havia uma pressão muito forte do setor portuário para que toda a área de Conceiçãozinha fosse desocupada para dar lugar a um novo terminal do Porto de Santos. Narrei ao presidente o que estava ocorrendo e ele foi enfático: “Ali ninguém mexe. Dei minha palavra que aquele pedaço de terra seria dos trabalhadores e vai ser”.**

Daquele momento em diante, baseados no Estatuto da Cidade, técnicos do Serviço de Patrimônio da União (SPU) e da Prefeitura de Guarujá se empenharam na construção de um instrumento legal que garantisse aos moradores do Sítio Conceiçãozinha a posse de suas moradias. Foi um trabalho que aglutinou esforços de pessoas nos diversos escritórios da SPU pelo Brasil, **resultando num título de propriedade inoxidável, que nem o passar dos anos irá causar desgaste. Um documento que protege estas famílias contra a ganância de quem quer que seja e traz segurança para os moradores de hoje e de gerações futuras.**

Vencida esta etapa, novos desafios já estão colocados. Ainda durante a cerimônia de entrega dos títulos, falando em nome da comunidade, **“seo” Raimundo deixou claro: acabou o tempo em que o Sítio Conceiçãozinha era órfão de serviços públicos, porque os governos alegavam não poder levar melhorias em uma área irregular.** Sinto-me honrada e gratificada de ter contribuído para que este momento se tornasse realidade. A vitória consolidada nos dá forças para continuar avançando.

Agora, é chegada a hora de lutar pela urbanização do núcleo, com pavimentação de ruas, saneamento básico, creche, equipamentos de lazer, cultura e esporte, por melhorias na EE Luiz Beneditino, onde conseguimos a abertura de classes para todo ciclo do Ensino Fundamental. Não são poucos nem pequenos os desafios. Mas o exemplo da conquista guia e enche de brio essa gente guerreira que, como todo brasileiro, não desiste nunca. Uma gente que faz a hora, não espera acontecer.

\*Maria Lúcia Prandi é deputada estadual (PT) e cientista política (Prandi, 2009, grifos nossos).

A titulação das famílias do Sítio Conceiçãozinha foi a primeira CUEM viabilizada em terras da União. Alcançada a duras penas, pois, a despeito do enorme peso simbólico e da força política que envolveu o caso e do desejo genuíno dos gestores envolvidos de transformar a gestão

do patrimônio da União, foi necessário superar diversos entraves jurídicos e administrativos, conforme descrito ao longo deste capítulo, para fazer valer o conteúdo inclusivo (Rocha, 2005) incidente nos bens públicos, a partir do reconhecimento do direito fundamental à moradia.

As palavras da então deputada estadual Maria Lucia Prandi (2009) sobre a titulação concedida aos moradores do Sítio Conceiçãozinha, em 2009, afirmando que o trabalho que aglutinou esforços do governo federal resultou “num título de propriedade inoxidável, que nem o passar dos anos irá causar desgaste”, vêm de encontro à perspectiva inclusiva defendida e atribuída às terras públicas por gestores daquele período (filhos do movimento da reforma urbana) a respeito da defesa de outras formas de reconhecimento do direito sobre a terra, a partir do direito real (pela aplicação da CDRU e da CUEM), e, até mesmo, no caso das terras da União, de outras formas administrativas, como o Termo de Autorização de Uso Sustentável, e não somente pelo título de propriedade como garantia irrestrita da segurança da posse.

Não se pode afirmar, ainda, que a concessão de tal título significaria uma força irrestrita, não de direito, mas de fato, conforme opinião da deputada. Afinal de contas, não se tratava de um “título de propriedade inoxidável” (Prandi, 2009), com base no pensamento liberal, para o qual os conceitos de propriedade, cidadania e liberdade estão intrinsecamente ligados,<sup>49</sup> tampouco de uma garantia incondicional para que famílias se perpetuassem, em definitivo e por tempo indeterminado, em seu território de origem, conforme sugerido pelo trecho “que nem o passar dos anos irá causar desgaste” (Prandi, 2009).

Por mais legítima que fossem as palavras da então deputada ao tratar desta importante conquista obtida pelas famílias no contexto da titulação, não se pode ignorar o fato de o território popular ser “permanentemente investido pelo mundo da política, que ali espera receber o prêmio por parte daqueles que, por seu intermédio, foram seletivamente beneficiados com recursos públicos” (Rolnik, 2015, p.182).

O reconhecimento de posse das famílias moradoras do Sítio Conceiçãozinha, defendido de forma veemente pelo Ministério das Cidades e pela SPU nos idos de 2003, alcançado pela titulação da CUEM em 2009,<sup>50</sup> ainda que tenha, em certa medida, garantido o direito à moradia das famílias, não se conformou como “entrave irremovível” (Siqueira, 2003) para a ampliação portuária, conforme sugerido em matéria assinada por Fausto Siqueira na *Folha de S.Paulo* em 2003, mas, sim, como condição para arrefecer a resistência da comunidade, destravar o impasse e endossar a utilização da área para a atividade portuária.

<sup>49</sup> Nas palavras de Raquel Rolnik: “Liberdade no sentido de não estar impedido por uma proibição ou não ser obrigado a realizar determinada ação. Essa acepção de Liberdade – formulada no âmbito da luta contra o despotismo monárquico – coincide com a concepção de propriedade de Locke – aquela que abrange a vida, Liberdade e patrimônio –, estabelecendo uma homologia entre ‘ter direitos’, ‘ser proprietário’ e ‘ser livre’” (Rolnik, 2015, p.196).

<sup>50</sup> O processo de regularização fundiária ainda segue inconcluso, conforme mencionado, uma vez que o imóvel não pode ser efetivamente registrado em nome da União para posterior registro em nome das famílias.

Os moradores, mesmo cientes de que o futuro próximo lhes reservava a desocupação da área, embebedos pelo entusiasmo da conquista do título de posse em 2009, tinham a convicção de que, a partir de então, seria possível a implantação de infraestrutura e serviços públicos no bairro, uma vez que o reconhecimento do direito de posse, finalmente, proporcionaria maior robustez às reivindicações da comunidade perante o poder público local, na luta pela melhoria da qualidade de vida.

Contrariando tais expectativas, o que se viu foi a consolidação, em definitivo, da precariedade do bairro, pela ausência de investimentos públicos em melhorias urbanas, já que o futuro da área estava reservado à atividade portuária. Isso porque a titulação administrativa da CUEM, registrada em livro da SPU, garantiria a permanência das famílias no local, por tempo determinado, até que fosse oportuno. Ou seja, até que as medidas visando à desocupação da área – por meio de reassentamento ou da devida indenização – fossem efetivadas.

Ocorre que, ao final de 2015, o governo federal lançou edital público para elaboração de estudos portuários, cujo objeto seria a modelagem de arrendamento das instalações portuárias na margem esquerda do Porto de Santos, em Conceiçãozinha, para movimentação de granéis vegetais. Em entrevista com representantes da empresa vencedora desta concorrência pública, a DTA Engenharia, confirmamos a informação de que, entre as diretrizes de projeto, foi incluída a obrigação de que o futuro arrendatário da área arcasse com o pagamento das indenizações das famílias, justamente em função do reconhecimento do direito de posse obtido por elas. E também que estava previsto, no estudo de viabilidade, um valor de reembolso às famílias com base em pesquisa de mercado realizada em imóveis do distrito de Vicente de Carvalho.

A CUEM serviu, nessa perspectiva, como reconhecimento do direito à moradia, na medida que estaria resguardada, ao menos em tese, uma indenização economicamente<sup>51</sup> mais justa aos moradores das áreas mais consolidadas. Todavia, em função do desaquecimento econômico e da turbulência política vivida no país a partir deste período, após a divulgação do vencedor do referido edital, não ocorreram novos desdobramentos deste processo, que se encontra paralisado.

Tal embaraço sobre a desocupação da área também se sustenta em função da interrupção, em 2015, das obras do empreendimento habitacional Parque da Montanha (que deveria servir ao reassentamento do segundo grupo de famílias de Conceiçãozinha), que desde então continuam paralisadas. Conforme esclarecido pela então secretária de Habitação do Guarujá,<sup>52</sup> já em fim de mandato, as obras do conjunto habitacional foram paralisadas por irregularidades contratuais. E, ainda no início de 2017, quando foi realizado novo contato com a secretária para atualizar as informações sobre o andamento das obras, foi informado que o processo de contratação de nova empresa não havia sido retomado.

<sup>51</sup> Aqui não entramos no mérito dos vínculos simbólicos destes moradores com o território, da história de vida ali experimentada por eles, nem da livre possibilidade de escolha sobre seu destino.

<sup>52</sup> Adriana Godinho, em entrevista concedida à pesquisadora no dia 03 de novembro de 2017.



Imagens 36 – Reportagens sobre o empreendimento habitacional Parque da Montanha, publicadas em 2013 e 2017

**Diário Oficial**  
GUARUJÁ

  
Prefeitura de Guarujá

Quinta-feira, 30 de maio de 2013 • Ano 11 • Edição: 2771 • Distribuição gratuita

Sexta-feira, 3 de fevereiro de 2017 • Edição 3.653 • Ano 16 • Distribuição gratuita • www.guaruja.sp.gov.br

**conjunto habitacional**

## Prefeitura constrói 1.962 casas no Parque da Montanha

O Conjunto Parque da Montanha, região próxima às Vilas Zilda e Edna, começa a ganhar forma. O projeto desenvolvido pela Prefeitura beneficiará 1.962 famílias que residem na Prainha e Sítio Conceiçãozinha. A previsão da Secretaria de Habitação é que as primeiras 397 moradias estejam concluídas até dezembro. **PÁGINA 5**



**corpus christi**

Confecções de tapetes marcaram feriado  
**PÁGINA 9**

**romeu e julietta!**

Teatro de rua é opção de lazer no domingo  
**PÁGINA 10**

**semana do meio ambiente**

Programação começa na segunda  
**PÁGINA 56**

**HABITAÇÃO**

## Parque da Montanha deve ter obras retomadas no primeiro semestre

Construção está paralisada e uma nova licitação será realizada para buscar parceiros, a fim de que seja feita a produção de unidades habitacionais. **PÁGINA 3**



**ESPORTE PARA TODOS**

Torneio de Jiu-Jitsu acontece neste sábado em Pitangueiras  
**PÁGINA 5**

**Praia Acessível já está em Guarujá**

**ÚLTIMA PÁGINA**



Fonte: Diário Oficial do Guarujá (2013; 2017).

O caso, que parecia equacionado, não está. E o impasse sobre a permanência das famílias na área persiste, restando-lhes um futuro incerto.

A história do Sítio Conceiçãozinha ilustra, de forma eloquente, para que serve e como se opera a exclusão, até mesmo dentro de uma política que, de forma genuína, se pretendia inclusiva. A despeito do hercúleo trabalho realizado pelos gestores envolvidos nesse processo; todas as medidas administrativas, jurídicas e legais adotadas para viabilizar a ação de regularização fundiária de interesse social em terras da União, o esforço para dar visibilidade à população moradora do bairro e garantir sua participação nas negociações,<sup>53</sup> e a força simbólica que envolvia o reconhecimento dos direitos possessórios dessas famílias, em função da capacidade de mobilização e articulação dos moradores e do vínculo político e afetivo do bairro popular (especialmente, das lideranças locais) com o próprio presidente da República, não foram suficientes para romper com os mecanismos de exclusão presentes na conformação político-territorial das cidades brasileiras e incidentes sobre os assentamentos populares.

<sup>53</sup> Apesar das posições divergentes dos moradores sobre seu futuro naquele território ou fora dele, conforme mostra a reportagem “Um navio estacionado na porta de casa”, assinada por Yan Boechat e publicada no *Portal IG* em 6 de fevereiro de 2012. Disponível em: <<http://economia.ig.com.br/um-navio-estacionado-na-porta-de-casa/n1597612939174.html>>. Acesso em: 05/06/2017.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A terra, ou o acesso à terra, assume papel central nas definições das relações de poder político e econômico no Brasil. As disputas relacionadas à terra têm fomentado, até hoje, profundas desigualdades, e estão, no centro dos conflitos sociais (Maricato, 2011). No desenrolar desses processos, inaugurados ainda no período colonial, mas que se perpetuam na atualidade, a ilegalidade da propriedade da terra não se restringe à população pobre do país, mas é também elemento central na constituição de grupos e interesses dominantes que dela se apropriam. As terras públicas, como discutido ao longo deste trabalho, cumpriram, e ainda cumprem, papel determinante neste processo.

No Brasil, depois de serem expropriadas da população indígena originária, as terras tornam-se “públicas”, já que o domínio sobre elas é atribuído à Coroa portuguesa por direito de conquista. A partir daí, inicia-se a exploração econômica do território brasileiro, através da concessão de terras feita pela Coroa a particulares, por meio do sistema de sesmarias. Embora as terras fossem fator abundante e de pouco valor dentro do sistema de produção mercantil, o fato de estarem altamente concentradas nas mãos de poucos marcaria as relações de poder.

A imprecisão dos limites, tamanho e localização de grandes extensões de terras concedidas a título de sesmaria não só favorecia as apropriações indevidas e abusivas de terras, como estabelecia as condições para que esta dinâmica fosse amplamente praticada e perpetuada. A produção extensiva e o esgotamento da terra promoviam deslocamentos contínuos de áreas cultiváveis para além dos “limites” originais das sesmarias concedidas, acarretando sucessivas apropriações ilegais de terras da Coroa pelos próprios donatários, que se consolidariam, passadas gerações, como as oligarquias locais de significativo poder econômico e político, consagradas como classe dominante aristocrática, escravista e comercial.

Neste mesmo contexto, apesar dos bloqueios à pequena propriedade, e a qualquer atividade que não fosse diretamente vinculada às engrenagens do sistema mercantil, colonos pobres ocupavam terras sem títulos formais para a produção de subsistência que, de alguma maneira, complementava a monocultura dos grandes engenhos. Ambas as formas de apropriação indevidas das terras “públicas” eram, em boa medida, legitimadas pela Coroa. Mas, se, no contexto de abundância de terras, coexistiam a posse como continuidade das fronteiras das sesmarias e a posse do colono, pouco a pouco os conflitos sobre a posse da terra foram se intensificando diante do generalizado descumprimento da legislação, sendo reforçados, contraditoriamente, pela confusão legal gerada pelo emaranhado e pela sobreposição de resoluções e decretos emitidos pela Coroa na tentativa, sem sucesso, de acomodar e contornar o foco motivador dos conflitos.

Os trezentos anos de uma política fundiária colonial marcada por ambiguidades em relação à ocupação do território, sob os meandros de diferentes formas e níveis de ilegalidade, criaram inúmeros litígios e enormes dificuldades para a estruturação de um Estado-nação no Brasil, necessário para a consolidação do processo de independência e a inserção do país na economia capitalista internacional. Essa lógica de apropriação de terras se perpetuaria na história do país, mas, particularmente, a partir de 1850, com a promulgação da Lei de Terras, passaria a ser mediada por outros mecanismos, definidos em virtude do novo regime de terras, em que o acesso à terra passava a ser garantido, em tese, exclusivamente, pela compra e venda.

Na sociedade escravocrata e desigual, em transição para o regime de trabalho livre, não só o fato de a terra ter sido definida como mercadoria influenciaria, de forma decisiva, a estruturação do sistema fundiário enviesado e difuso no Brasil. A regulação estabelecida pela Lei de Terras, que exigia, entre outros aspectos, a necessidade de os particulares submeterem suas propriedades à validação, ao invés de promover, acabou comprometendo a regularização fundiária e a formalização de um sistema eficiente de terras no país.

Por um lado, os colonos pobres, posseiros de pequenas frações de terras, apesar do interesse em ter suas posses legitimadas, não tinham conhecimento e/ou capacidade para vencer os obstáculos impostos pela lei. Já as oligarquias percebiam grandes desvantagens nessa formalização, ao se virem obrigadas a proceder e arcar com as despesas das demarcações e registros de suas terras. Como a fiscalização da aplicação da lei dependia da polícia e das milícias locais, fortemente atreladas aos grandes senhores de terra, e, ainda, dado o fato de que seriam consideradas terras públicas nacionais todo o restante das áreas não identificadas e registradas por particulares, o governo ficou duplamente refém dos interesses daqueles que consideravam muito mais vantajoso manter a confusão sobre a dominialidade das terras públicas e privadas, pois, assim, continuariam a proceder à apropriação indevida e ilegal de terras devolutas sempre que pudessem.

Porém, ao mesmo tempo que era muito vantajosa às oligarquias a manutenção do caos documental, que propiciava o “bom” funcionamento desse regime de usurpação de terras públicas, com o fim do comércio de escravos, elas encontraram na terra novas formas de investimentos de capital (Holanda, 1995). Além disso, a terra passaria a servir também como mecanismo de garantia a empréstimos, a partir da mobilização do patrimônio fundiário, através da regulação jurídica da hipoteca (Varela, 2005). Só que, para isso, a propriedade da terra, agora

instituída como mercadoria, necessitava, incondicionalmente, de títulos legítimos. Daí nascia o jogo da “legalização e falsa legalização”, muito utilizado pelos grandes proprietários de terras ao longo da história (Holston, 2013).

Deste duplo e contraditório movimento, se constituiriam, simultaneamente, a propriedade privada enquanto forma jurídica moderna e, em contraposição, a propriedade pública, definida, inadequadamente, como uma “categoria residual deixada depois da discriminação da propriedade privada” (Holston, 2013, p.190).

Ocorre, ainda, que este universo de terras da União não se conformaria como algo tão residual, nem tampouco como algo irrelevante para a construção da nação. Principalmente no contexto do nacional-desenvolvimentismo, implantado no país a partir dos anos 1930, quando, pela primeira vez, se buscou delimitar com mais precisão aquilo que seriam os bens pertencentes à União, em função da compreensão das terras públicas federais como recurso estratégico para o desenvolvimento da nação e, portanto, como um bem a ser devidamente guardado pelo Estado. Especialmente se considerado o uso potencial de recursos naturais como petróleo, minérios de ferro, entre outros, fundamentais para o projeto de país em construção. Mas, ainda que estivessem definidos, entre as principais atribuições do órgão responsável pela gestão das terras da União, a medição, a discriminação e o registro das terras públicas federais para melhor prover sua conservação e boa gestão, tais ações nunca foram devidamente providenciadas.

Não se sabe ao certo onde tais imóveis se encontram, nem tampouco são conhecidas suas dimensões, características e delimitações físicas. Justamente por isso, conferimos às terras da União a denominação de “universo abstrato e indeterminado”. Os terrenos de marinha e terrenos marginais, que representam cerca de 70% do total desse universo, são uma fração importante, mas também muito pouco conhecida pela administração. 23,3% da Linha do Preamar Médio, dos quase 20 mil quilômetros de litoral do Brasil, consideradas as suas reentrâncias, haviam sido demarcados até 2014, e somente 1% dos mais de 59 mil quilômetros lineares de Linha Média da Enchente Ordinária dos rios federais (Brasil, 2014).

Ainda, os cadastros de imóveis da União que alimentam os sistemas gerenciais que a SPU utiliza para realizar a gestão de suas terras (Siapa e SPIUnet), os quais definimos como a porção mais palpável desse universo abstrato e indeterminado, contêm informações mais concretas sobre os imóveis públicos federais: como e por quem são utilizados, sua localização, dimensões, valores de avaliação, entre outros dados que, a priori, deveriam orientar a efetiva gestão e cobrança sobre a utilização dos bens públicos por particulares. No entanto, a partir das observações e entrevistas que realizamos, concluímos a falta de confiabilidade deste sistema. E, a despeito dos esforços para ampliar o número de imóveis cadastrados e sanear suas irregularidades, conforme abordado ao longo do trabalho, ainda persistem grandes inconsistências cadastrais que prejudicam a efetiva gestão deste patrimônio sob a responsabilidade da Secretaria do Patrimônio da União, que representa, segundo sua estimativa, cerca de 6% do território nacional.

O desconhecimento real da dominialidade pública, pela ausência de uma política eficiente de demarcação e caracterização das terras públicas federais, e a dificuldade do Estado em regular e controlar, de fato, o acesso à terra e aos recursos naturais, pela incapacidade de consolidar, de

forma abrangente, correta e transparente, o cadastro de imóveis da União, interferiram, direta e indiretamente, na ocupação do território e incentivaram a cultura secular de que os mais “fortes” podem se apropriar e se valer das terras públicas como se fossem “terras de ninguém”, expressão que se consagrou popularmente para adjetivar situações de caos, desmando, ou sem regras.

Todas essas fragilidades apontadas ou (in)capacidades do Estado em relação à gestão das terras públicas federais exprimem a “displicência” que incide sobre a gestão dessas terras e a diferença de tratamento conferida aos interesses públicos e privados quando estão em jogo propósitos distintos sobre determinado bem da União. Prevalece nas estruturas institucionais (em cartórios de registro de imóveis, órgãos de controle, demais do poder judiciário, etc.), e não apenas no órgão gestor do Patrimônio da União, contraditoriamente, a ideia preponderante de “nenhum direito a menos ao particular”, mesmo que esse pretense direito recaia sobre um bem público e viole o conteúdo inclusivo que lhe é próprio.

A respeito desse conteúdo inclusivo que incide sobre a propriedade pública, conforme discutido no Capítulo 2, ele se coloca em contraposição à ideia de que a propriedade privada detém conteúdo excludente, em função de sua própria natureza jurídica, forjada sob a influência do pensamento liberal que conferiu ao direito de propriedade caráter absoluto, exclusivo, ilimitado e inviolável diante dos interesses públicos, coletivos ou de terceiros. Nesse sentido, se o domínio privado tem como objetivo satisfazer a vontade do seu proprietário (em que pese a função social do direito à propriedade), de forma análoga, tal lógica se aplica ao domínio público ao satisfazer a um fim público específico, seja a serviço da administração pública, como em atendimento ao interesse público e da coletividade.

Na história, foram inventadas e reinventadas diversas formas de “liberar” as terras públicas ao mercado, através do fortalecimento do conceito de propriedade privada moderna, com seu conteúdo excludente, premiando o latifúndio e os interesses dominantes e fragilizando os regimes fundiários que garantem à população pobre, de alguma maneira, o acesso à terra. A população excluída desenvolveu formas alternativas, resistentes e criativas de uso e ocupação da terra pública no Brasil, seja em áreas rurais ou urbanas, criando condições para sua sobrevivência, mas não sem sofrer os efeitos da insegurança da posse da terra que utilizavam como meio de subsistência e moradia. A insegurança jurídica sobre o domínio da terra pública gerou, e ainda gera, inúmeros e graves conflitos no país.

O Estado tratou de impor regras para melhor atender aos interesses dominantes que, se observadas em conjunto, produziram um confuso emaranhado de resoluções e decretos que têm servido até hoje para garantir a prerrogativa do acesso desigual ao patrimônio da União a alguns grupos com suficiente poder econômico e representação política, que detêm o acesso privilegiado às informações e aos meios técnicos, financeiros e operacionais para cumprir os ditames das teias burocráticas. O efeito desse tratamento desigual e excludente, a despeito do conteúdo inclusivo implícito à propriedade pública, foi a manutenção, sem resolução, das posses de áreas públicas ocupadas por populações pobres e a perpetuação do estado de incerteza e insegurança diante da constante iminência da retirada do seu local de origem e moradia. Tais posses são consideradas ilegais pelo fato de a apropriação das terras públicas violar as regras

formais de aquisição, mas são legítimas, uma vez que não foram criados pelo Estado regras claras e justas que permitissem às populações excluídas o acesso à terra e à moradia digna.

É bem verdade que, apesar de a ilegalidade ser atribuída ao ato de apropriação cometido, sempre esteve presente, entre estas mesmas normas, a possibilidade de a posse ser reconhecida como legítima, caso a terra fosse efetivamente utilizada. Como visto no primeiro capítulo, tal conceito deriva da ideia, contida desde a lei de sesmaria portuguesa, de que a propriedade fundiária tem função social e que os proprietários de terra são obrigados a produzir algum benefício coletivo, fosse pelo cultivo de alimentos ou pela ocupação das abundantes terras da colônia (Varela, 2005). E, em boa medida, é possível afirmar que esse conceito se perpetuou ao longo da história quando, sucessivamente, foi resgatado como fundamento para fazer valer o reconhecimento do direito possessório de áreas públicas federais ocupadas indevidamente, fazendo que diferentes mecanismos de reconhecimento de situações fáticas fossem incorporados à gestão do patrimônio da União.

Mas, apesar da legitimação de posse se fazer presente na história da gestão das terras da União, até 2003 prevaleceu o não reconhecimento e o não enfrentamento, por parte do Estado, das situações de irregularidade fundiária decorrentes de ocupações populares urbanas e precárias em terras públicas federais, uma vez que o entendimento jurídico dominante e a visão prevalente, entre os próprios gestores, estavam calcados no conceito de bem público como bem da administração pública. Mesmo após a Constituição Federal de 1988, quando pela primeira vez se tratou da função social da propriedade urbana, e mesmo após a MP nº 2.220/2001, que previu a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM) como instrumento de reconhecimento do direito subjetivo à moradia, permitindo a regularização fundiária em terras públicas, o tratamento dado aos casos em que se reconheciam posses ilegais de terras públicas federais restringia-se exclusivamente a situações sobre as quais incidiam instrumentos onerosos, prevalecendo o viés arrecadatório por parte da administração federal. Era, portanto, um reconhecimento pouco abrangente, restando aos moradores de ocupações ilegais populares o estado de permanente vulnerabilidade e insegurança da posse.

Este olhar para a questão justificou as centenas de milhares de ações de reintegração de posse promovidas pelo Estado contra ocupantes de áreas da União, em sua maioria, de assentamentos populares, excluídos da cidade legal e reféns da ausência de políticas deste mesmo Estado.

Enquanto isso, mecanismos eficientes, como a inscrição de ocupação, mantiveram-se, na história da SPU, como meio de garantir o reconhecimento de ocupações de terras da União em benefício de particulares e de grupos econômicos, sustentando a primazia dos interesses privados sobre os interesses públicos, que, por sua vez, deveriam ser a baliza orientadora do uso justo e efetivo das terras públicas federais. Este instrumento, como visto, foi larga e indiscriminadamente utilizado pela administração federal e serviu para a perpetuação de um viés privatista sobre os imóveis da União, levando à indevida e ilegal apropriação de milhares de quilômetros quadrados de terras públicas por particulares, dinâmica que debatemos no Capítulo 5. Neste processo, agentes privados (capital estrangeiro, inclusive) buscaram, no contexto dos governos petistas, através do trânsito político junto às estruturas públicas, nos mais diversos órgãos e níveis



federativos, mecanismos capazes de “transformar o jogo capitalista cada vez mais num jogo de cartas marcadas” (Paulani, 2010, p.130) e, com isso, minimizar potenciais riscos e garantir acesso às terras públicas federais, diante de operações financeiras de grande monta, necessárias para empreender terminais portuários na região de Santos, às margens do Canal Piaçaguera.

É importante salientar que um instrumento jurídico ou administrativo não pode ser definido por si só como bom ou ruim, reformador ou conservador, eficiente ou não. A qualidade do instrumento não está no “gene”, mas na maneira pela qual se dá sua prática. Um instrumento administrativo como a inscrição de ocupação pode ser muito útil e potente enquanto solução para gestão de terra pública, uma vez que se coloca como um instrumento ágil, que possibilita a devida discricionariedade aos gestores eleitos e designados para cumprir uma determinada função. É indiscutível que qualquer ação discricionária decorrente da utilização de um instrumento mais flexível deve estar obrigatoriamente fundamentada, deixando claro à qual interesse público se destina, e, também, deve vir imbuída de ampla publicidade, através, por exemplo, de sistemas georreferenciados e disponibilização de informações *on-line*, que possibilitem maior controle público e social sobre a referida destinação de imóvel da União, visando contornar as brechas deixadas para arbitrariedades indevidas. O problema se coloca quando não há, por parte da gestão, tais mecanismos de controle, especialmente quando o trâmite administrativo deste instrumento se encontra completamente incorporado à máquina e atende, de forma conveniente, tanto às “demandas” do Estado (pelo seu caráter expedito e potencial arrecadatório), quando às dinâmicas seculares estabelecidas sobre o uso e apropriação indevida de terras públicas federais. Isso ocorre, particularmente, quando a aplicação da inscrição de ocupação vem motivada mais pela velha e conhecida prática da troca de favores do que pelo reconhecimento de direitos.

O que nos chama a atenção não é o ineditismo deste fenômeno – a existência de capital excedente que busca entrar, aqui, na periferia do sistema, obedecendo a uma estratégia que perpassa os interstícios do Estado, que é marcadamente fragmentado, heterogêneo e assimétrico, fazendo uso do trânsito político junto às estruturas públicas nos mais diversos níveis, como apresentamos no Capítulo 5. A relação promíscua entre Estado e capital no uso de terras públicas, em benefício do privado, não é, sem dúvida, algo novo. O Capítulo 4 mostrou que, já nos tempos dos Guinle, o Estado, ainda imperial, firmou contrato de concessão, em 1898, para a construção e operação do Porto de Santos, sob a perspectiva liberal característica do período, e não mediu esforços, assim como na República, para criar as “circunstâncias favoráveis”, nos termos de Marx (1979), para garantir o engajamento do capital privado no processo de formação e expansão da atividade portuária em Santos, garantindo-lhes retorno extremamente lucrativo. O que nos surpreende, na verdade, é a maneira enfática e acintosa pela qual esse fenômeno continuou ocorrendo no contexto em que a gestão do patrimônio da União foi pautada por uma nova perspectiva sobre o uso das terras públicas federais, que tinha como propósito promover uma inflexão sobre a forma usual de gestão praticada pelas administrações anteriores.

Não se pode ignorar que a ação mais contundente desse fenômeno que converge interesses de mercado dominantes, nacionais e internacionais, no controle do acesso às terras públicas, como elemento essencial para a realização do capital, não se restringe às áreas urbanas, foco deste

trabalho. Ela ocorre, principalmente, em áreas onde incide a informalidade, traduzida pelo fato de a posse, o uso e o propósito da terra, nesses territórios, sejam urbanos ou rurais, não serem fixados de acordo com as definições presentes na regulação existente, que privilegia a propriedade privada. Essa informalidade, que incide sobre essas zonas de indefinição, marcadas pelo constante estado de exceção e ambiguidade, torna as famílias que ali vivem, sob invisibilidade cultural e social, ainda mais vulneráveis à violência e à desterritorialização.

Nos termos de Ananya Roy (2009), os mundos da informalidade e da insurgência são entrelaçados. Foi justamente por conta dessa relação intrínseca que se vislumbrou o reconhecimento desses grupos submetidos à informalidade como sujeitos políticos, através de políticas e ações propostas em diferentes frentes do governo federal a partir de 2003, mesmo sob a tensão e a contradição criadas pelo viés social-desenvolvimentista (Nobre, 2015) dos governos petistas que, em boa medida, justificava determinadas ações de estímulo e proteção a interesses privados capazes de promover o desenvolvimento econômico e gerar saldos comerciais ao país. Isso mantinha a estabilidade de uma política econômica dependente de recursos e dinâmicas econômicas externos, haja vista o processo de “reprimarização” da economia nacional intensificado nas últimas décadas.

Mesmo diante dos limites impostos às pautas mais progressistas incorporadas como agenda dos governos petistas, e sob o signo da contradição no qual estes governos estavam submersos, se, por um lado, os direitos territoriais de assentamentos populares urbanos foram afetados por remoções forçadas, no contexto de megaeventos esportivos e outras obras de infraestrutura e logística; e povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais foram, na mesma medida, afetados por alterações na legislação ambiental e por regras de licenciamento visando à flexibilização para instalação de atividades mineradoras e agroextrativistas e à implementação de grandes obras de infraestrutura, como a hidrelétrica de Belo Monte; não se pode ignorar que políticas federais elaboradas neste mesmo período buscaram, em contraposição, garantir maior segurança fundiária aos grupos relegados à sistemática e histórica invisibilidade cultural e social.

Assim, se até então prevalecia, no tratamento dado à gestão das terras da União, o termo *público* como algo estrito ao atendimento das necessidades do poder público federal, a partir de 2003, a SPU buscou incorporar nova perspectiva sobre o papel das terras da União, que, de algum modo, passaram a ser tratadas como “patrimônio de todo brasileiro”, através da incorporação de pautas específicas, como a regularização fundiária de assentamentos populares urbanos e o reconhecimento da posse de áreas da União ocupadas por comunidades tradicionais, que não eram, até então, objeto de trabalho encabeçado pelo órgão. Uma mudança que só foi possível porque estava orientada por uma visão mais ampla do interesse público, ao vincular o sentido de “povo” à acepção de público, com base no entendimento de que o conteúdo inclusivo é intrínseco à propriedade pública, e, com isso, possibilitar à administração federal a revisão de suas ações de modo a, enfim, efetivar o papel irrenunciável atribuído ao Estado, no pós-redemocratização do país, de promover a garantia de direitos fundamentais à maioria da população.

A CUEM, junto com a Concessão do Direito Real de Uso (CDRU), de alguma maneira incorporados à gestão do Patrimônio da União, em interface com a agenda da reforma urbana e programas do Ministério das Cidades, por meio de ações de regularização fundiária de assentamentos urbanos e da destinação de áreas da União para produção de Habitação de Interesse Social em parceria com entidades, conforme discutimos no Capítulo 3, bem como a outorga do Termo de Autorização de Uso Sustentável (TAUS), concedido a comunidades tradicionais em áreas da União, de modo complementar às ações do Ministério do Desenvolvimento Agrário, são exemplos desses processos, no âmbito estrito da Secretaria do Patrimônio da União, que se somaram às demais políticas propostas pelo governo federal neste período.

Fundamentadas pelo cumprimento da função social que incide sobre a propriedade pública e pela valorização das formas não hegemônicas de apropriação e uso da terra e dos recursos naturais, tais ações tinham como objetivo evitar a desterritorialização de sujeitos políticos, retirando-os da invisibilidade. Trata-se de processos que, no mais das vezes, foram fortemente arbitrados pela dimensão política (para o bem e para o mal), como foi o caso da regularização fundiária de interesse social que resultou na titulação das famílias do Sítio Conceiçãozinha, discutido no Capítulo 6. A primeira CUEM coletiva viabilizada em terras da União foi alcançada a duras penas, pois, a despeito do enorme peso simbólico e da força política que envolveram o caso, e do desejo genuíno dos gestores empenhados na transformação da gestão do patrimônio da União, foi necessário superar diversos entraves jurídicos, administrativos e políticos para fazer valer a função social das terras públicas federais, a partir do reconhecimento do direito fundamental à moradia.

Recentemente, no dia 20 de dezembro de 2017, foi feita a outorga, pela SPU, do Termo de Autorização de Uso Sustentável coletivo à comunidade de pescadores da Ilha Diana, uma área situada no estuário de Santos, precisamente na confluência do Rio Diana com o Canal de Bertiooga. No contexto de expansão da atividade portuária descrito no Capítulo 5, especialmente a partir da década de 2010, após a instalação do terminal portuário Embraport, defronte à Ilha, a comunidade passou a conviver de forma conflituosa e subjugada à dinâmica desta empresa. Em 2016, as famílias, com apoio de agentes externos vinculados a universidades de Santos, se organizaram e pleitearam à SPU a garantia da segurança da posse das moradias, bem como o reconhecimento do uso sustentável dos recursos naturais da área. A outorga do TAUS de forma coletiva mostra que os valores envolvidos na construção de um novo repertório para a gestão das terras da União, por meio da ampliação das possibilidades de uso dos bens públicos federais, não se esgotaram no tempo em que os formuladores deste instrumento criativo estiveram presentes no órgão, mas permanecem nos servidores que conseguem compreender as diferentes funções das terras públicas. E, apesar das dificuldades enfrentadas, foi possível, neste caso, romper com o olhar viciado sobre a gestão do patrimônio da União, marcado pelo viés estrito de que bens públicos deveriam servir apenas aos interesses da própria administração pública federal.

Ainda que o impacto dessas políticas afirmativas tenha ficado aquém do desejado, elas foram, de algum modo, a construção de utopias e barreiras para a expansão incondicional do modelo hegemônico de ocupação do território nacional, reflexo de décadas de lutas sociais em

torno da pauta da democratização do acesso à terra pública federal. Porém, o desequilíbrio da correlação de forças é tal e o poder político e econômico dos grupos dominantes é tão forte, que fez com que tais conquistas coletivas – traduzidas em um conjunto de leis elaboradas nos últimos anos, com base em reivindicações populares e práticas progressistas – fossem rapidamente rifadas a partir de 2016, colocando a sociedade, novamente, em um quadro de vulnerabilidade, dada a possibilidade de uma enorme reversão de direitos sociais.

Apesar dos claros sinais de desconstituição de importantes conquistas no campo da reforma urbana, pela revisão recente de marcos legais que interferem no regime jurídico de terras públicas federais e da política de regularização fundiária urbana, a exemplo da MP nº 759/2016, convertida na Lei Federal nº 13.465/2017, objeto de três Ações Diretas de Inconstitucionalidade (Adin) que tramitam hoje no Supremo Tribunal Federal, ainda não se sabe bem ao certo quais serão os impactos desse processo, sobretudo dada a correlação de forças, já mencionada, e a postura “pacificadora” que os órgãos judiciais superiores têm adotado. Mesmo que as atuais intenções políticas se manifestem novamente na direção da consolidação de medidas mais conservadoras, marcadamente de caráter liberal e em prol de interesses dominantes, é importante reconhecer e não perder de vista a lição aqui debatida: a de que existe um limite objetivo entre o discurso, suas intenções e a transformação concreta da realidade social.

A lógica da transformação não se restringe às intenções de gestões democráticas e progressistas, pois perpassa obrigatoriamente pela consolidação das políticas de Estado e pelas disputas existentes na sociedade. Assim, a consolidação de novas estratégias para gestão das terras da União, como quaisquer outras que busquem reverter um modelo hegemônico, terá viabilidade histórica somente com investimento político e social em uma nova correlação de forças, atualmente em franca disputa no contexto brasileiro. Nos cabe, neste momento, não só dar visibilidade, mas, principalmente, compreender a força dos portos de resistência, como o recente caso da Ilha Diana. Mesmo em um contexto político adverso, comunidade, agentes externos e servidores da SPU mostraram que, de algum modo, é possível ter a terra pública como um instrumento estratégico de justiça social.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, Fernando. “Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira”. São Paulo: Hucitec/USP, 1998.
- AGÊNCIA SENADO. “Criação brasileira, definição de ‘terrenos de marinha’ vem de séculos.” Senado Federal. 4 abr. 2013. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2013/04/04/criacao-brasileira-definicao-de-2018terrenos-de-marinha2019-vem-de-seculos>>. Acesso em: 08/06/2016.
- AGÊNCIA FOLHA. “Edital deverá prever construção de Moradias.” Santos. 23 ago. 2003 (a). Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2508200320.html>>. Acesso em: 02/06/2017.
- AGÊNCIA FOLHA. “Líder diz que irá ‘resistir até a morte’ “. Santos. 25 ago. 2003 (b). Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2508200319.html>>. Acesso em: 02/06/2017.
- AGÊNCIA ESTADO. “Ministro dos Portos diz que pacote visa competitividade”. Gazeta do Povo, 6 dez. 2012. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/economia/ministro-dos-portos-diz-que-pacote-visa-competitividade-29npv1xg0y1lo1r4zo2nl41u6>>. Acesso em: 24/08/2017.
- AGUIAR, Maria Aparecida; JUNQUEIRA, Luciano; FREDDO, Antônio Carlos. “O sindicato dos estivadores do Porto de Santos e o processo de modernização portuária”, publicado na Revista de Administração Pública – RAP. Rio de Janeiro 40(6): 997-1017, nov./dez. 2006.
- ALEXANDRINO, Mauri. “Santos vai recuperar seu tamanho?”. Jornal da Orla, 1º jun. 2008. Disponível em: <<http://www.jornaldaorla.com.br/noticias/9235-santos-vai-recuperar-seu-tamanho/>>. Acesso em: 07/07/2017.
- AMATO, Fábio. “Concessões avançam em 2013, mas ferrovias e portos ficam para 2014”. G1, 29 dez. 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2013/12/concessoes-avancam-em-2013-mas-ferrovias-e-portos-ficam-para-2014.html>>. Acesso em: 30/08/2017.
- AMBROSIO, Rafael Paulo. “Acesso à terra urbana e informalidade – Vila Progresso e o aluguel de chão”. Dissertação (Mestrado em arquitetura e urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.
- ARAÚJO, Hilda Pereira Prado; PEREIRA, José Alberto. “Santos: uma história de pioneiros, piratas, revoltas, epidemias, carnaval e futebol”. Santos: Editora Realejo, 2007.
- GUIMARÃES, Eduardo A.; ARAÚJO JR., José T. “Regulação e desempenho dos portos brasileiros”. Revista Brasileira de Comércio Exterior, n.107, v.25, abr.-jun. 2011. Disponível em: <[http://www.funcex.org.br/publicacoes/rbce/material/rbce/107\\_eagjta.pdf](http://www.funcex.org.br/publicacoes/rbce/material/rbce/107_eagjta.pdf)>. Acesso em: 28/10/2017.
- ARAÚJO, Tania Bacelar. “Tendências do desenvolvimento regional recente no Brasil”. in: BRANDÃO, Carlos; SIQUEIRA, Hipólita. Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013, [p.39-52].
- ARRETCHE, Marta. “Democracia, federalismo e centralização no Brasil”. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas/Fiocruz, 2012.
- A TRIBUNA. “Bagres terá complexo de R\$2 bi”. A tribuna, 11 out. 2011. Disponível em: <<https://www.portosenavios.com.br/noticias/ind-naval-e-offshore/11392-bagres-tera-complexo-de-r-2-bi>>. Acesso em: 15/06/2016.



- A TRIBUNA. “SPU terá que explicar reajuste de taxa em área de marinha”. A Tribuna, 23 maio 2016. Disponível em: <<http://www.atribuna.com.br/noticias/noticias-detalle/cidades/spu-tera-que-explicar-reajuste-de-taxa-em-area-de-marinha/?cHash=04a975ac3a9488c4ed292b946f20aafd>>. Acesso em: 28/11/2016.
- BARROSO, Edson. (et al). “Regularização fundiária em imóveis da União no Distrito Federal”. Anais do XIII Simpósio de sensoriamento remoto do INPE. Florianópolis. abril, 2007. Disponível em: <http://martedpi.inpe.br/col/dpi.inpe.br/sbsr@80/2007/01.26.15.58/doc/5233-5240.pdf>. Acesso em: 19/12/2015.
- BASSUL, José. R. “Estatuto da cidade: quem ganhou? Quem perdeu?”. Brasília: Senado Federal, 2005.
- BBC Brasil. “Pelo 5º ano, Brasil é líder em mortes em conflitos de terra; Rondônia é Estado mais violento no campo”. 20 jun. 2016. Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/brasil-36580912>>. Acesso em: 09/11/2017.
- BENEDETTO, Cristiane, “Grupos de trabalho de apoio à produção social da moradia - introdução de um novo modelo democrático e participativo na gestão do patrimônio da União”. Anais do VII – CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO, 2013. Mimeo.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. “Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo”. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.
- BOECHAT, Yan. “Um navio estacionado na porta de casa”. Portal IG, 6 fev. 2012. Disponível em: <<http://economia.ig.com.br/um-navio-estacionado-na-porta-de-casa/n1597612939174.html>>. Acesso em: 05/06/2017.
- BOGHOSSIAN, Bruno; DUAIBI, Julia. “Tucano ajudou acusado da Operação Porto Seguro”. O Estado de São Paulo, 11 jan. 2013. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,tucano-ajudou-acusado-da-operacao-porto-seguro-imp-,982981>>. Acesso em: 17/03/2017.
- BONDUKI, Nabil. Origens da habitação social no Brasil. São Paulo: FAUUSP, 1994
- BONDUKI, Nabil; KOURY, Ana Paula. “Das reformas de base ao BNH: as propostas do Seminário de Habitação e Reforma Urbana”. São Paulo, ano 10, n. 120.02, Vitruvius, maio 2010 Arqtextos. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arqtextos/10.120/3432>>. Acesso em: 10/12/2017.
- BORGES, Jennifer; LEAL, Suely. “O patrimônio da União como recurso público a serviço do desenvolvimento urbano: entre o planejamento inclusivo e a governança empreendedora. Artigo apresentado no Circuito de Debates Acadêmicos, Code, IPEA, Brasília, 2011.
- BORGES, J.S. “Terras da União – patrimônio de quem? Sobre produção e apropriação do espaço urbano em terras públicas”. 2015. Tese (Doutorado em desenvolvimento urbano). Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2015.
- BUENO, Laura. “Projeto e favela. São Paulo”. 2000. Tese (doutorado em arquitetura e urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2000.
- BULCÃO, Clovis. “Os Guinle. A história de uma dinastia”. Rio de Janeiro: Ed. Intrínseca, 2015.
- AGÊNCIA SENADO. “Criação brasileira, definição de ‘terrenos de marinha’ vem de séculos.” Senado Federal. 4 abr. 2013. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2013/04/04/criacao-brasileira-definicao-de-2018terrenos-de-marinha2019-vem-de-seculos>>. Acesso em: 26/09/2016.
- BRASIL. Lei de 15 de novembro de 1831. “Orça a receita e fixa a despesa para o ano financeiro de 1832-1833”. In: BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria do Patrimônio da União. Legislação imobiliária da União: anotações e comentários às leis básicas. Brasília: MP, 2002.
- BRASIL. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. “Dispõe sobre as terras devolutas do Império”. In: BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria do Patrimônio da União. Legislação imobiliária da União: anotações e comentários às leis básicas. Brasília: MP, 2002
- BRASIL. Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854. In: BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria do Patrimônio da União. Legislação imobiliária da União: anotações e comentários às leis básicas. Brasília: MP, 2002
- BRASIL. Decreto Imperial nº 1.746, de 13 de outubro de 1869. “Autorisa o Governo a contractar a construção, nos diferentes portos do Imperio, de docas e armazens para carga, descarga, guarda e conservação das mercadorias de importação e exportação”. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1746-13-outubro-1869-552569-publicacaooriginal-69884-pl.html>, Acesso em: 08/09/2016.
- BRASIL. Decreto Imperial nº 9.979, de 1888. “Autorisa o contracto com José Pinto de Oliveira e outros para as obras de melhoramentos do porto de Santos”. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-9979-12-julho-1888-542680-publicacaooriginal-51939-pe.html>. Acesso em: 08/09/2016.
- BRASIL. Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916. “Código Civil dos Estados Unidos do Brasil”. [http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/L3071.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L3071.htm), Acesso em: 08/09/2016.

BRASIL. Decreto nº 14.595, de 31 de dezembro de 1920. “Estabelece a cobrança da taxa de ocupação de terrenos de marinhas”. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-14595-31-dezembro-1920-568748-publicacaooriginal-92089-pe.html>>. Acesso em: 08/09/2016.

BRASIL. Decreto nº 22.250, de 1932. “Reorganiza os serviços da Diretoria do Patrimônio Nacional, altera sua denominação e dá outras providências”. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-22250-23-dezembro-1932-514892-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 08/09/2016.

BRASIL. Decreto-Lei nº 24.643, de 1934. Decreta o Código de Águas. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d24643.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d24643.htm)>. Acesso em: 08/09/2016.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.438 de 17 de julho de 1941. “Esclarece e amplia o decreto-lei n. 2.490, de 16 de agosto de 1940”. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-3438-17-julho-1941-413226-norma-pe.html>>. Acesso em: 08/09/2016.

BRASIL. Decreto-Lei nº 9760 de 05 de setembro de 1946. “Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências”. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del9760.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del9760.htm)>. Acesso em: 08/09/2016.

BRASIL. Lei Federal nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Estatuto da Terra. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4504-30-novembro-1964-377628-norma-pl.html>>, Acesso em: 08/09/2016.

BRASIL. Decreto nº 85.309, de 30 de outubro de 1980. Dispõe sobre a operação do Porto de Santos, a partir de 8 de novembro de 1980, fixa regras para a passagem do acervo, instalações e pessoal à responsabilidade da Companhia Docas do Estado de São Paulo - CODESP, e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-85309-30-outubro-1980-434743-norma-pe.html>. Acesso em: 18/10/2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 08/09/2016.

BRASIL. Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946. Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del9760.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del9760.htm)

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/2002/L10406.htm)>. Acesso em: 08/09/2016.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001. “Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências”. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/impv/2220.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/impv/2220.htm). Acesso em: 08/09/2016.

BRASIL. ADPF nº 139, de 2 de abril de 2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/pesquisarPeticaoInicial.asp>>. Acesso em: 21/10/2017.

BRASIL/MINISTÉRIO DO ORÇAMENTO, PLANEJAMENTO E GESTÃO. Secretaria do Patrimônio da União. Ofício SPU/MP nº 562/2004. Brasília, 26 nov. 2004.

BRASIL/MINISTÉRIO DAS CIDADES. “Regularização fundiária no Brasil”. Brasília: Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos, 2009.

BRASIL/MINISTÉRIO DA FAZENDA/SPU. Relatório de Atividades – 1995 a 1998. Brasília: Ministério da Fazenda. Secretaria do Patrimônio da União, dezembro de 1998.

BRASIL/MINISTÉRIO DA FAZENDA/PROCURADORIA GERAL DA FAZENDA NACIONAL/SP. “Parecer da ASSEJUR/PFNA/SP n. 204/2008”. São Paulo, 03 jun. 2008.

BRASIL, MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. “Não tinha teto, não tinha nada: porque os instrumentos de regularização fundiária (ainda) não efetivaram o direito à moradia no Brasil”. Brasília: IPEA, 2016.

BRASIL/MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO/SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO. “Legislação imobiliária da União: anotações e comentários às leis básicas”. Brasília: MP, 2002.

BRASIL/MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO/SPU. “Terra Legal como Função Social: Resultados do VI Encontro Nacional de Gestão Estratégica da SPU”. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria do Patrimônio da União, 2006.

BRASIL/MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO/SPU. Manual de regularização fundiária em terras da União”. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria do Patrimônio da União, 2008. Disponível em: <file:///C:/Users/fejac/Documents/-%23%20fefa/DR/%23REDA%C3%87%C3%83O/Bibliografia/Terras%20da%20Uni%C3%A3o/081021\_PUB\_Manual\_regularizacao.pdf>. Acesso em: 03/02/2016.

BRASIL/MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO/SPU. “Orientações para a destinação do patrimônio da União”. Brasília: Ministério do planejamento, Orçamento e Gestão; Secretaria do Patrimônio da União. 2010.

- BRASIL/MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO/SPU. “Balço de gestão: 2003-2010”. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria do Patrimônio da União, 2010. Disponível em: [http://www.planejamento.gov.br/assuntos/patrimonio-da-uniao/politica-nacional-de-gestao-do-patrimonio-da-uniao/relatorios-de-gestao/balanco\\_de\\_gestao\\_spu\\_2003-2010.pdf/view](http://www.planejamento.gov.br/assuntos/patrimonio-da-uniao/politica-nacional-de-gestao-do-patrimonio-da-uniao/relatorios-de-gestao/balanco_de_gestao_spu_2003-2010.pdf/view). Acesso em 05/08/2013.
- BRASIL/MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO/SPU. “Relatório de gestão – 2011”. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria do Patrimônio da União, 2011. Disponível em: [http://www.planejamento.gov.br/assuntos/patrimonio-da-uniao/politica-nacional-de-gestao-do-patrimonio-da-uniao/relatorios-de-gestao/relatorio\\_de\\_gestao\\_spu\\_2011.pdf/view](http://www.planejamento.gov.br/assuntos/patrimonio-da-uniao/politica-nacional-de-gestao-do-patrimonio-da-uniao/relatorios-de-gestao/relatorio_de_gestao_spu_2011.pdf/view). Acesso em 05/08/2013.
- BRASIL/MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO/SPU. “Relatório de gestão – 2012”. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria do Patrimônio da União, 2012. Disponível em: [http://www.planejamento.gov.br/assuntos/patrimonio-da-uniao/politica-nacional-de-gestao-do-patrimonio-da-uniao/relatorios-de-gestao/relatorio\\_de\\_gestao\\_spu\\_2012.pdf/view](http://www.planejamento.gov.br/assuntos/patrimonio-da-uniao/politica-nacional-de-gestao-do-patrimonio-da-uniao/relatorios-de-gestao/relatorio_de_gestao_spu_2012.pdf/view). Acesso em 05/08/2013.
- BRASIL/MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO/SPU. “Terra Legal como Função Social: Resultados do VI Encontro Nacional de Gestão Estratégica da SPU”. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria do Patrimônio da União, 2006.
- BRASIL, MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO/SPU. “Plano nacional de caracterização do patrimônio da União”. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria do Patrimônio da União, 2014.
- BRASIL/MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO/SPU. “O programa”. Portal do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão., 5 ago. 2015. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/patrimonio-da-uniao/programa-de-modernizacao/o-programa>. Acesso em: 08/06/2016.
- BRASIL/MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO/SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO. “Novo regime de utilização do Siapa é apresentado à equipe da SPU”. Portal Patrimônio de todos. Data de publicação. Disponível em: <https://gestao.patrimoniodetodos.gov.br/pastaimagem.2009-07-02.4357058635/novo-regime-de-utilizacao-do-siapa-e-apresentado-a-equipe-da-spu-ap/view>. Acesso em: 16/10/2015.
- BRASIL/PRESIDENCIA DA REPÚBLICA/SECRETARIA ESPECIAL DE PORTOS. “Nota de Esclarecimento – SEP/PR”. Secretaria Especial de Portos, 28 nov. 2012. Disponível em: <http://www.portosdobrasil.gov.br/home-1/noticias/2012/nota-de-esclarecimento-sep-pr>. Acesso em: 24/08/2016.
- BRASIL TERMINAL PORTUÁRIO. “Quem somos”. Disponível em: <http://btp.com.br/conheca-a-btp/quem-somos/>. Acesso em: 27/10/2017.
- CALDAS, Andressa; GARCIA, Luciana. “Direito à terra das comunidades remanescentes de quilombos: o longo e tortuoso caminho da titulação”. Justiça Global. 13 ago. 2017. Disponível em: <http://www.global.org.br/blog/direito-a-terra-das-comunidades-remanescentes-de-quilombos-o-longo-e-tortuoso-caminho-da-titulacao/>. Acesso em 09/11/2017.
- CARDOSO, Patrícia. “Democratização do acesso à propriedade pública no Brasil: função social e regularização fundiária”. 2010. (Mestrado em direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo. 2010.
- CARVALHO, Eduardo. “Justiça quer impedir construção de porto de R\$ 1,5 bilhão em Santos, SP”. G1. 15 fev. 2012. Disponível em: <http://g1.globo.com/natureza/noticia/2012/02/justica-quer-impedir-construcao-de-porto-de-r-15-bilhao-em-santos-sp.html>. Acesso em: 21/08/2017.
- CENTRO DE PESQUISAS INTERCORP. “Complexo Bagres é alvo da Operação Porto Seguro”. Intercorp Consultores, 4 dez. 2012. Disponível em: <http://www.intercorpconsultores.com.br/noticias/11-noticias/379-complexo-bagres-e-alvo-da-operacao-porto-seguro-.html>. Acesso em: 24/08/2017.
- CARVALHO, Mario; CREDENDIO, José Ernesto; FERREIRA, Flávio. “Advogado de Gilberto Miranda ganhou cargo na agência dos portos”. Folha de S.Paulo, 20 dez. 2012. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2012/12/1204208-advogado-de-gilberto-miranda-ganhou-cargo-na-agencia-dos-portos.shtml>. Acesso em: 24/08/2017.
- CAZETTA, Luís Carlos. “Legislação Imobiliária da União: Anotações e comentários às leis básicas”. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria do Patrimônio da União, 2002.
- CARLINI, Nelson. “Abertura ou fechamento dos portos?”. Valor Econômico. 28 mai. 2008. Disponível em: <http://www.pressreader.com/brazil/valor-econ/C3%B4mico/20080528/281805689673423>. Acesso em: 31/07/2017.
- CARRIÇO, José M. “Foi tudo planejado (parte VIII)”. Blog Olhar praiano, 19 nov. 2009. Disponível em: <http://olharpraiano.blogspot.com.br/search?q=Foi+tudo+planejado>. Acesso em: 23/03/2017.
- CARRIÇO, José M. “BTP: quase pronto, mas e os acessos?”. Blog Olhar Praiano. 22. nov. 2012. Disponível em: <http://olharpraiano.blogspot.com.br/2012/11/btp-quase-pronto-mas-e-os-acessos.html>. Acesso em: 23/03/2017.

- CARRIÇO, José M. “Um balanço da revisão do Plano Diretor de Santos”. Blog Olhar Praiano. 7 dez. 2012. Disponível em: <<http://olharpraiano.blogspot.com.br/search?q=uso+e+ocupa%C3%A7%C3%A3o+do+solo>>. Acesso em: 23/02/2017.
- CHAUÍ, Marilena. “O mito fundador e a sociedade autoritária”. São Paulo. Fundação Perseu Abramo, 2000.
- CLICHEVSKY, Nora. “Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas”. Serie Manuales. División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. CEPAL-Naciones Unidas. Santiago de Chile, Chile. 2006. Disponível em: <[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5615/S0600005\\_es.pdf;sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5615/S0600005_es.pdf;sequence=1)>. Acesso em: 14/04/2017.
- CLICHEVSKY, Nora. “Algunas reflexiones sobre la informalidad y regularizacion del suelo urbano”. Bitacora (63-68). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. 2009. Disponível em: <<http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/18508>>. Acesso em 14/04/2017.
- CODESP. “Plano de desenvolvimento e zoneamento do Porto de Santos (PDZPS)”. CODESP, Santos. 1997.
- CODESP. “Análise dos movimentos físicos do Porto de Santos”. CODESP, Santos, dez. 2016. Disponível em: <[http://189.50.187.200/docpublico/amf\\_cpt/2016/amf-2016-12.pdf](http://189.50.187.200/docpublico/amf_cpt/2016/amf-2016-12.pdf)>. Acesso em: 05/11/2017.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). “Reforma Portuária: O que falta fazer”. CNI. Brasília, 2007.
- COMPARATO, Fabio Konder. “Função social da propriedade de bens de produção”. Revista do Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro. Instituto Tullio Ascarelli. São Paulo. Ano XXV, nº63. jun/set, 1986.
- CORREIO BRAZILIENSE. “Senador Hélio José afirma em áudio que nomeia ‘a melancia que quiser’”. Correio Braziliense, 5 ago. 2016. Disponível em: <[http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2016/08/05/interna\\_politica,543279/senador-helio-jose-afirma-em-audio-que-nomeia-a-melancia-que-quiser.shtml](http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2016/08/05/interna_politica,543279/senador-helio-jose-afirma-em-audio-que-nomeia-a-melancia-que-quiser.shtml)>. Acesso em: 28/11/2016.
- COSTA, Breno. “Vice é alvo de inquérito no STF por suspeita de corrupção em porto”. Folha de S. Paulo. 6 abr. 2011. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po0504201102.htm>>. Acesso em: 06/06/2017.
- COSTA, Moacir Lobo. “A propriedade na doutrina de Duguit”. Trabalho apresentado no Curso de Doutorado. Faculdade de Direito. São Paulo. São Paulo, 1952. Mimeoe.
- COSTA NETO, Joaquim Brito. “A questão fundiária nos parques e estações ecológicas do estado de São Paulo”. 2006. (Tese de doutorado em planejamento urbano e regional). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo. 2006.
- COVAS JUNIOR, Mario. Discurso no Senado. junho de 1989. Em: NOBRE, Marcos. Imobilismo em Movimento. Da abertura democrática ao governo Dilma.” São Paulo: Companhia das Letras, 2013, p.58-59.
- DAGNINO, Evangelina. “Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa”. São Paulo. Revista Política & Sociedade, v. 3, n. 5, p. 139-164, out. 2004
- DALLARI, Dalmo. “Elementos de teoria geral do Estado”. São Paulo: Saraiva, 2002.
- DANTAS, Carolina. “Brasil ter recorde de assassinatos em conflitos por terra nos primeiros meses de 2017, segundo a CPT”. Portal G1. 17 mai. 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/brasil-tem-recorde-de-assassinatos-em-conflitos-por-terra-nos-primeiros-meses-de-2017-segundo-a-cpt.ghtml>>. Acesso em: 9/11/2017.
- DAVIS, Mike. “Planeta favela”. São Paulo: Boitempo, 2006.
- DI BELLA, José. Entrevista. Trade & Transport, maio 2008.
- DI PIETRO, Maria Sylvia. “Uso privativo de bem público por particular”. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. “Função Social da Propriedade Pública”. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº. 6, abr./mai./jun., 2006. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 09/03/2016.
- DUGUIT, Léon. “Las Transformaciones Generales del Derecho privado desde el Código Napoleon”. Traducción de Carlos G. Posada de la segunda edición corregida y aumentada. Madrid: Francisco Beltran, Libreria española y extranjera, 1921.
- EMBRAPORT. “História”. Disponível em: <<http://www.embraport.com/a-embraport/historia/>>. Acesso em: 13/07/2017.
- ESPING-ANDERSIN, Gosta. “As Três economias políticas do Welfare State. In: Tree Worlds of Welfare Capitalism”. Princeton, Princeton University Press, 1990. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. Lua nova, nº24. Set/ 1991.
- EVANS, Peter. “O Estado como problema e como solução”. São Paulo. Revista Lua Nova, nº 28/29, 1993.

- FARIELLO, Danilo; BATISTA, Henrique; GAMA, Júnia. “Governo anuncia R\$ 60 bi para portos e abertura para empresas”. O Globo, 6 dez. 2012. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/governo-anuncia-60-bi-para-portos-abertura-para-empresas-6949698#ixzz4qhv9IBdy>>. Acesso em: 24/08/2017.
- FALCOSCKI, Luiz Antônio; CASTRO, Carolina M. P.; FRASCÁ, Paula. “Uma política fundiária para o patrimônio público na região central paulista voltada ao desenvolvimento urbano e regional”. Fortaleza. Anais do XII Encontro Nacional Tecnologia do Ambiente Construído - ENTAC, 2008.
- FAORO, Raymundo. “Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro”. V.2. Rio de Janeiro: Ed. Globo, 2000.
- FERNANDES, Edésio. “Regularización de asentamientos informales en América Latina”. Cambridge, MA/EUA. Lincoln Institute of Land Policy, 2011.
- FERREIRA, Antônio Robert. “O Porto de Santos e a comunidade do Sítio Conceiçãozinha (Vicente de Carvalho, Guarujá)”. Disponível em: <<https://guarujadefato2012.wordpress.com/2012/02/16/o-porto-de-santos-e-a-comunidade-do-sitio-conceicazinha/>>. Acesso em: 27/10/2016.
- FERREIRA, João Whitaker. “Cidades para poucos ou para todos? Impasses da democratização das cidades no Brasil e os riscos de um ‘urbanismo às avessas’”. in: OLIVEIRA, F; BRAGA, R. e RIZEK, C. (org). Hegemonia às Avessas: economia, política e cultura na Era da servidão financeira. São Paulo: Boitempo, 2010. [p.185-214]
- FIGUEIREDO, Reginaldo. “A navegação marítima e o contêiner”. O Estado de São Paulo. Caderno Marinha Mercante em Todo o Mundo, 22 dez. 1981.
- FURTADO, Celso. “Formação econômica do Brasil”. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1959.
- FRIDMAN, Fania. “Donos do Rio de Janeiro em nome do rei: uma história fundiária da cidade do Rio de Janeiro”. Rio de Janeiro: Zahar, Gramond, 1999.
- G1. “Medida provisória revoga aumento de taxa de marina após reivindicação”. Portal G1. 14 jun. 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sp/santos-regiao/noticia/2016/06/medida-provisoria-revoga-aumento-de-taxa-de-marinha-apos-reivindicacoes.html>>. Acesso em: 28/11/2016.
- G1 DF. “Em gravação, senador Hélio José diz que pode ‘indicar melancia’ para cargo”. Portal G1, 4, ago. 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2016/08/em-gravacao-senador-helio-jose-diz-que-pode-indicar-melancia-para-cargo.html>>. Acesso em: 28/11/2016.
- GITAHY, Maria Lúcia. “Ventos do Mar: trabalhadores do porto, movimento operário e cultura urbana”. São Paulo: Editora da Unesp/Prefeitura Municipal de Santos, 1992.
- GONÇALVES, Alcindo; NUNES, Luís Antônio. “O grande porto: a modernização do Porto de Santos”. Santos: Editora Realejo, 2008.
- GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ. “Dicionário básico portuário”. Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina. Paranaguá, 2011. Disponível em: <<http://www.portosdoparana.pr.gov.br/arquivos/File/dicionario2011.pdf>>, Acesso em: 17/01/2018.
- GUARUJÁ. Câmara municipal. “Lei Complementar nº 112, de 23 de abril de 2008, dispõe sobre a criação de zonas especiais de interesse social - ZEIS, de empreendimentos habitacionais de interesse social - EHIS, e dá outras providências”. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/g/guaruja/lei-complementar/2008/12/112/lei-complementar-n-112-2008-dispoe-sobre-a-criacao-de-zonas-especiais-de-interesse-social-zeis-de-empreendimentos-habitacionais-de-interesse-social-ehis-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 16/11/2016.
- GUARUJÁ. Câmara municipal. “Lei Complementar n 108, de 26 de janeiro de 2007, institui o novo Plano Diretor, a Lei de zoneamento, uso, ocupação e parcelamento do solo do município de Guarujá e dá outras providências. Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a/sp/g/guaruja/lei-complementar/2007/10/108/lei-complementar-n-108-2007-institui-o-novo-plano-diretor-a-lei-de-zoneamento-uso-ocupacao-e-parcelamento-do-solo-do-municipio-de-guaruja-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 16/11/2016.
- GUARUJÁ. “Plano Local de Habitação de Interesse Social de Guarujá, 2009”. Prefeitura do Município do Guarujá/ Instituto de Agentes e Urbano (IAU). Guarujá, 2009.
- GUARUJÁ. “Projeto Favela/Porto/Cidade”. Prefeitura do Guarujá/ Instituto de Agentes e Urbano (IAU). Guarujá, 2007.
- HARVEY, David. “A produção Capitalista do Espaço”. São Paulo: Annablume, 2005.
- HARVEY, David. “O trabalho, o capital, e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas”. São Paulo. Espaço e Debates, nº 6, 1982.
- HESPANHA, Antônio Manuel. “Depois do Leviathan”. São Paulo: Instituto de Estudos Brasileiros da USP. Revista eletrônica almanack braziliense nº05 (p.55-66), maio 2007.



- HOLANDA, Sergio Buarque de. “Raízes do Brasil”. São Paulo: Companhia das Letras, 1996 (26ª ed).
- HOSLTON, James. “Legalizando o ilegal: propriedade e usurpação no Brasil”. Trad.: João Vargas, publicado originalmente como “The misrule of law: land and usurpation in Brazil.” *Comparative Studies in Society and History*. 33 (4) pp. 695-725, 1991.
- HOLSTON, James. “Cidadania insurgente. Disjunções da democracia e da modernidade no Brasil”. São Paulo. Companhia das Letras, 2013.
- IPEA. “Comunicados da Presidência. Pobreza, desigualdade e políticas públicas”. Brasília, n.38, 12 jan. 2010, p.7. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/100112\\_comunicadoipea38.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/100112_comunicadoipea38.pdf)>. Acesso em: 14/03/2015.
- INSTITUTO POLIS/PETROBRÁS. “Diagnóstico urbano socioambiental: município de Santos”. São Paulo: Convênio Petrobrás/Instituto Pólis. São Paulo, 2013. Disponível em: <<http://litoralsustentavel.org.br/wp-content/uploads/2013/09/Resumo-Executivo-Santos-Litoral-Sustentavel.pdf>>. Acesso em: 05/07/2016.
- INSTITUTO POLIS/PETROBRÁS. “Diagnóstico urbano socioambiental: município de Guarujá”. São Paulo: Convênio Petrobrás/Instituto Pólis. São Paulo, 2013. Disponível na internet: <<http://polis.org.br/publicacoes/diagnostico-urbano-socioambiental-e-programa-de-desenvolvimento-sustentavel-em-municipios-da-baixada-santista-e-litoral-norte-do-estado-de-sao-paulo-guaruja/>>, visitado: 05/07/2016.
- JUNQUEIRA, Luciano (org.). “Desafios da modernização portuária”. São Paulo: Aduaneiras, 2002
- KOSSELCK, Reinhart. “Futuro passado: contribuição à semântica dos tempos históricos”. Rio de Janeiro: Contraponto, Ed. PUC-Rio, 2006.
- KHAIR, Amir. “Entraves ao desenvolvimento”. *O Estado de S.Paulo*, 4 jul. 2010. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,entraves-ao-desenvolvimento-imp-,576025>>. Acesso em: 18/09/2017.
- KLINK, Joroen. “A escalaridade e a espacialidade do (novo) desenvolvimentismo: uma exploração conceitual para o debate”. In: BRANDÃO, Carlos; SIQUEIRA, Hipólita. *Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013, [p.19-38].
- KLINTOWITZ, Danielle. “Entre a reforma urbana e a reforma imobiliária: a coordenação de interesses na política habitacional brasileira nos anos”. 2015. Tese (doutorado em administração pública e governo). Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2015.
- KOWARICK, Lucio. “A espoliação urbana”. São Paulo: Paz e Terra, 1979.
- LAFAIA, Beatriz. “Liquid modernity and its displacements”. *Researct Dissertation*. MA. Psychosocial Studies. Birkbeck College, University of London, set. 2015.
- LANNA, Ana Lucia. “Uma cidade na transição. Santos: 1870-1913”. São Paulo: Hucitec, 1996.
- LEVI-STRAUSS, Claude. *Antropologia estrutural dois*. 1993. Tempo Brasileiro: Rio de Janeiro, 1993.
- LOBO, Carlos Augusto. “Os terminais portuários privativos na Lei nº 8.630/93”. Rio de Janeiro. *Revista de Direito Administrativo, Renovar*, vol. 220 – Ano 2000. Disponível em: <<http://www.loboeibeas.com.br/archives/1665>>, visitado em 11/07/2017.
- LOCKE, John. “Segundo tratado sobre o governo. Ensaio relativo à verdadeira origem, extensão e objetivo do governo civil”. Trad. E. Jacy Monteiro. 2ª ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978.
- MACHADO, Isabela Silveira. “O Porto de Santos e a revolução dos contêineres. 2012. Dissertação (mestrado em ciência geografia). FFLCH-Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012.
- MANSOS NETO, Flávio. “A regularização fundiária na Amazônia Legal: fundamentos do direito de preferência na lei estadual nº 7.289/2009 e na lei federal nº 11.952/2009”. Disponível em: <<http://www.pge.pa.gov.br/files/u13/ARTIGO%205%-20%20FLAVIO%20MANSOS%20OKK.pdf>>. Acesso em: 14/02/2015.
- MARAM, Sheldon. “Anarquistas, imigrantes e o movimento operário brasileiro, 1890-1920”. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- MARTINS, José de Souza. “Cativo da Terra”. São Paulo: Contexto, 2010.
- MARICATO, Ermínia (org.). “A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial”. São Paulo: Alfa Ômega, 1979.
- MARICATO, Ermínia. “Metrópole na periferia do capitalismo”. São Paulo: Hucitec, 1996.
- Maricato, Ermínia. “O impasse da política urbana no Brasil”. Petrópolis: Ed. Vozes, 2011.
- Maricato, Ermínia. “O nó da terra”. *Revista Piauí*, Ed. 21, jun. 2008. Disponível em: <<http://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-no-da-terra/>>. Acesso em: 02/02/2018.



- MARQUES NETO, Floriano A. "Bens públicos: função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas". Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira. "Novos aspectos da função social da propriedade no Direito Público". São Paulo. Revista de Direito Público, nº 84. p. 39–45, out./dez., 1987.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. "Terrenos de Marinha aforados e o poder municipal". São Paulo. Revista de Direito Público, São Paulo Out/Dez, nº88. 1988.
- MEMORIAL DA DEMOCRACIA. "Caravanas vão ao Brasil profundo". Memorial da democracia, s/d. Disponível em: <<http://memorialdademocracia.com.br/card/caravanas-vao-ao-brasil-profundo>>. Acesso em: 7/6/2017.
- MEMORIAL DA DEMOCRACIA. "O Brasil se reencontra na posse de Lula", no site Memorial da Democracia. Disponível em: <<http://memorialdademocracia.com.br/card/o-brasil-se-reencontra-na-posse-de-lula>>. Acesso em: 16/02/2018.
- MENDES, Carlos Pimentel. "Dez fases históricas". [Originalmente publicada no caderno semanal Marinha Mercante do jornal O Estado de S. Paulo]. 4. fev. 1992. Disponível em: <<http://www.novomilenio.inf.br/porto/portoh06.html>>. Acesso em: 28/03/2017.
- MONDIN, Lêda. "Macuco: história, gente e folclore". Novo Milênio. 11 jun. 2002. Disponível em: <<http://www.novomilenio.inf.br/santos/h0100b01a.htm>>. Acesso em: 28/09/2017.
- MONIÉ, Frédéric e SILVA, Gerardo (org.). "A mobilização produtiva dos territórios: Instituições e logística de desenvolvimento. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.
- MONIÉ, Frederic. "Globalização, modernização do sistema portuário e relações cidade/porto no Brasil". In: SILVEIRA, M. R. (org.) Geografia dos transportes, circulação e logística no Brasil. São Paulo: Outras Expressões, 2011, p.229-330
- MOREIRA, Fernanda. "O lugar da autogestão no governo Lula". 2009. Dissertação (mestrado em habitat). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009.
- MOREIRA, Paulo Romano. "Multimodalidade facilita comércio exterior". [originalmente publicada no caderno semanal Marinha Mercante do jornal O Estado de S.Paulo], 10 nov. 1992. Disponível em: <<http://www.novomilenio.inf.br>>. Acesso em: 17/11/2017.
- MORETTI, Julia. "A Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia como instrumento de regularização fundiária em áreas da União". s/d. Disponível em: <<http://www.ibdu.org.br/imagens/ACONCESSaODEUSOESPECIALPARAFINSDEMORADIA.pdf>>. Acesso em: 25/08/2013.
- NOBRE, Marcos. "Imobilismo em Movimento. Da abertura democrática ao governo Dilma." São Paulo: Companhia das Letras, 2013
- NUNES, Edson. "A gramática política do Brasil – Clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático". Rio de Janeiro: Garamond, 2010.
- NUNES, Luís Antônio. "A construção da esfera pública no planejamento urbano. Um percurso histórico: Santos 1945-2000". São Paulo: Tese de doutorado pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, 2005.
- NUZZI, Vitor. "A caravana do repórter Lula". Rede Brasil Atual. Revista do Brasil, n.80 (fev. 2013), 4 abr. 2013. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/revistas/80/capa>>. Acesso em: 7/6/2017.
- O ESTADO DE S. PAULO. "Santos Brasil se interessa na expansão do porto". 26/08/2008. Disponível em: <<http://revistacafeicultura.com.br/index.php?tipo=ler&mat=16322>>. Acesso em: 15/10/2017.
- O ESTADO DE S. PAULO. "Depois de operação, Antaq pune Codesp por beneficiar Miranda". Estadão, 3 de jan. 2013. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,depois-de-operacao-antaq-pune-codesp-por-beneficiar-miranda-imp,-980006>>. Acesso em: 24/08/2017.
- OLIVEIRA, Francisco. "O Estado e o urbano no Brasil". In: São Paulo. Revista Espaço & Debates, NERU/Cortez, 06 (36-54), 1982.
- OLIVEIRA, Francisco. "O Estado e a exceção ou o Estado de exceção?" In: São Paulo. R. B. Estudos urbanos e regionais, v.5, n.1 – maio, 2003.
- OLIVEIRA, Francisco; BRAGA, Ruy.; RIZEK, Cibele. (org.). "Hegemonia às Avessas: economia, política e cultura na Era da servidão financeira". São Paulo: Boitempo, 2010.
- OLIVEIRA, Sônia (org.). "Planos urbanos do Rio de Janeiro: Plano Agache". Rio de Janeiro: Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, Secretaria Municipal de Urbanismo, Centro de Arquitetura e Urbanismo, 2009.
- OLMOS, Fábio. "O zoneamento da Baixada Santista". O Eco. 03 fev. 2009. Disponível em: <<http://www.oeco.org.br/colunas/fabio-olmos/20906-o-zoneamento-da-baixada-santista/>>. Acesso em: 14/03/2017.

- OSÓRIO, Letícia. “The Social Function of Property and the Human Right to Security of Tenure in Latin America with a Particular Focus on Brazil”. 2013. Tese de Doutorado pela School of Law University of Essex. Colchester, 2013.
- OTERO, Estevam. “As possibilidades e os limites da reabilitação de conjuntos habitacionais em São Paulo”. 2009. Dissertação (mestrado em planejamento urbano e regional). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009.
- PAULANI, Leda. “Capitalismo financeiro, estado de emergência econômico e hegemonia às Avessas no Brasil”. in: OLIVEIRA, F; BRAGA, R. e RIZEK, C. (org). *Hegemonia às Avessas: economia, política e cultura na Era da servidão financeira*. São Paulo: Boitempo, 2010.[p.109-136]
- PIMENTA, Marcus. “Caminhos do mar: memórias do comércio da Baixada Santista”. São Paulo: Museu da Pessoa, 2002.
- PERLINGIERI, Pietro. “Perfis do Direito Civil. Introdução ao direito civil constitucional”. Rio de Janeiro, 1999.
- PETRELLA, Guilherme. “Das fronteiras do conjunto ao conjunto das fronteiras: experiências comparadas de conjuntos habitacionais na região metropolitana de São Paulo”. São Paulo: FAPESP/Anablume, 2012.
- PINHEIRO, Maria Clara. “A Constituição de Weimar e os direitos fundamentais sociais. A preponderância da Constituição da República Alemã de 1919 na inauguração do constitucionalismo social à luz da Constituição Mexicana de 1917”. Brasília: a. 43 n. 169 jan./mar. 2006. P.101-126. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/92449>>. Acesso em: 04/04/2016.
- PINTO, Eduardo. “Dinâmica econômica e regional no Brasil dos anos 2000: efeito China, desconcentração espacial e bloco no poder”. in: BRANDÃO, Carlos; SIQUEIRA, Hipólita. *Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013, [p.87-102].
- PIRES, Fernanda. “Concessões prejudicam duplicação de porto de Santos”. Vi o mundo [Originalmente publicada no jornal Valor Econômico], 30 nov. 2012. Disponível em: <<http://www.viomundo.com.br/voce-escreve/o-publico-o-privado-e-a-ilha-de-gilberto-miranda.html>>. Acesso em: 15/06/2016.
- PIRES, Breno; ARAÚJO, Carla; MOURA, Rafael M. “Temer nega benefício a Rodrimar e diz não ter autorizado repasse de informação sobre Decreto dos Portos”. Estadão, 12 set. 2017. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/temer-nega-beneficio-a-rodrimar-e-diz-nao-ter-autorizado-repasse-de-informacao-sobre-decreto-dos-portos/>>. Acesso em: 27/10/2010.
- POLIDO, Fabrício. “Ensaio: A Constituição de Weimar de 1919 e o Conteúdo Normativo da «Função Social» dos Direitos Proprietários”. Rio de Janeiro. Revista Trimestral de Direito Civil, v. 27, 2006, p. 3-47.
- PRANDI, Maria Lúcia. “Opinião – Vitória da organização e da perseverança”. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Agência de notícias., 13 jul. 2009. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=266377>>. Acesso em: 08/06/2017.
- RESCHKE, Alexandra. “O Estatuto da Cidade e o papel do patrimônio da União na democratização do acesso à terra e na democratização do Estado”. Brasília: Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais/UFGM, 2010.
- RESCHKE, Alexandra. (org.). “Patrimônio de Todo Brasileiro”. Brasília: Ministério da Fazenda. CAIXA, 2013.
- RESCHKE, Alexandra; AGUSTINI, Camila.; GUERESI, Simone. “Um Novo Parâmetro para a Gestão dos Bens da União: Função Socioambiental da Propriedade”. in: Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico, Ano II, N.8, Porto Alegre, 2005.
- REVISTA PORTUÁRIA. “Libra quer integrar estudos do projeto Barnabé-Bagres”. Portal Logweb. 16 jul. 2008. Disponível em: <<http://www.logweb.com.br/libra-quer-integrar-estudos-do-projeto-barnabe-bagres/>>. Acesso em: 24/08/2016.
- REZENDE, Vera (org). “Urbanismo na era Vargas: a transformação das cidades brasileiras”. Niterói: Editora da UFF, Intertexto, 2012.
- RIBEIRO, Luiz Cesar; Cruz, Gisele e Maberla, Juliana. “Proximidade territorial e distância social: reflexões sobre o efeito do lugar a partir de um enclave urbano. A Cruzada São Sebastião no Rio de Janeiro”. Disponível em: <[http://www.observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com\\_content&view=article&id=106:ribeiro8&catid=36:artigos-cientificos&Itemid=124&lang=pt](http://www.observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com_content&view=article&id=106:ribeiro8&catid=36:artigos-cientificos&Itemid=124&lang=pt)>. Acesso em: 20/08/2015.
- RIBEIRO, Luiz Cesar (org). “Transformações na ordem urbana: Baixada Santista”. Rio de Janeiro: Letra Capital/ Observatório das Metrôpoles, 2015.
- RODRIGUES, Evaniza. “A estratégia fundiária dos movimentos populares na produção autogestionária da moradia”. 2013. Dissertação (mestrado em habitat). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013.

- ROMANI, Carlo. “O mar não está pra peixe. Conflitos sócio ambientais na Baixada Santista”. Guarujá. Revista Reflexões em Ciências Humanas n° 8 – Faculdades Guarujá, 2005. Disponível em: <<https://pt.slideshare.net/coletivocave/artigo-carlo-romaniparte01-4920756>>. Acesso em: 05/12/2016.
- ROMANI, Carlo. “Comunidades caiçaras e expansão portuária em Santos: uma análise histórica do conflito”. Guarujá. Revista Científica Integrada – Unaerp Campus Guarujá – Ano 1 – Edição 1 – Setembro/2010. Disponível em: <<http://www.unaerp.br/revista-cientifica-integrada/edicoes-anteriores/edicao-n-1-2014/1453-126-400-1-sm/file>>. Acesso em: 05/12/2016.
- ROMANI, Carlo. “O Discurso cultural e ambientalista das comunidades de pescadores e caiçaras no conflito ambiental no canal de Bertioga, na Baixada Santista”. Santos: Revista História Oral. v. 2, n. 14, p. 31-62, jul-dez, 2011. Disponível na internet: <<http://revista.historiaoral.org.br/index.php?journal=rho&page=article&op=view&path%5B%5D=231>>, Acesso em: 05/12/2016.
- ROCHA, Silvio. “Função social da propriedade pública”. São Paulo: Malheiros, 2005.
- ROLNIK, Raquel. “Cidades: o Brasil e o Habitat II”. São Paulo: Revista Teoria e Debate n° 32. julho/agosto/setembro de 1996.
- ROLNIK, Raquel. “A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo”. 3. ed. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP, 2003.
- ROLNIK, Raquel. “Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil”. São Paulo: Revista Brasileira Estudos Urbanos e Regionais, V. 1, N. 2/ nov, 2009.
- ROLNIK, Raquel. “Relatório temático sobre segurança da posse”. A/HRC/22/46, 2013. Escrito em colaboração Laure-Anne Courdesse.
- ROLNIK, Raquel. “Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças”. São Paulo: Boitempo, 2015.
- ROLNIK, Raquel. Aula de erudição. Concurso para Professor Titular da FAUUSP. São Paulo, FAUUSP, agosto de 2017.
- ROY, Ananya. “Strangely Familiar: Plannig and the Worlds of Insurgence and Informality”. Planing Teory, University of California, Berkeley, USA. 2009. Disponível em: <<http://ptt.sagepub.com/content/8/1/7>>. Acesso em: 24/09/2017.
- ROYER, Luciana. “Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas”. São Paulo: Annablume, 2014.
- SAID, Edward. “Orientalismo: o Oriente como invenção do Ocidente”. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.
- SANCHEZ, Ricardo. “O Porto tem que dobrar a estrutura a cada 4 anos”. A tribuna, 23 out. 2007.
- SANTOS. Câmara Municipal. Lei Complementar n° 359, de 1999. Disciplina o ordenamento do uso e da ocupação do solo na Área continental do município, dá nova disciplina à área de Proteção ambiental – APA, e dá outras providências. Mimeo.
- SANTOS. Câmara Municipal. Lei Complementar n° 729, de 2011. Disponível em: Disciplina o ordenamento do uso e da ocupação do solo na Área continental do município, dá nova disciplina à área de Proteção ambiental – APA, e dá outras providências. Disponível em: <<https://sogi8.sogi.com.br/Arquivo/Modulo113.MRID109/Registro61816/lei%20complementar%20n%C2%BA%20729,%20de%2011-07-2011.pdf>> Acesso em: 12/08/2017.
- SANTOS, Boaventura de Souza. “Uma cartografia simbólica das representações sociais: prolegômenos a uma concepção pós-moderna do direito”. In: São Paulo: Revista Espaço & Debates, Ano XI, n. 33, 1991.
- SANTOS, Boaventura Souza. “O Estado, o direito e a questão urbana”. In: Falcão (org). Invasões urbanas: conflito de direito de propriedade. Rio de Janeiro: Ed FGV, 2008.
- SANTOS, Manoel Camilo dos. “Viagem a São Saruê”. Blog Poesia contra a Guerra. 17 nov. 2010. Disponível em: <<http://poesiacontraaguerra.blogspot.com.br/2010/11/viagem-sao-sarue.html>>. Acesso em: 20/02/2018.
- SANTOS, Milton. “Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico informacional”. São Paulo: Editora Hucitec, 1994.
- SARTI, Ingrid. “O porto vermelho: os estivadores santistas no sindicato e na política”. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- SAULE JR., Nelson. “A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares”. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2004.
- SCATOLINI, Juan Luciano. “Bienes Inmuebles del Estado: su fin social”. Centro de Documentación del Instituto Provincial de la Administración Pública n° 351.711 SCA 3704. Buenos Aires, Argentina, 2005. Disponível em: <<http://www.vivienda.mosp.gba.gov.ar/capacitacion/biblioscatalini.pdf>>. Acesso em 10/03/2017.

- SCATOLINI, Juan Luciano. "Acceso a la Tierra, informalidad y concentración". RAP Buenos Aires, ano 5, nº 55-56, La Plata, Argentina. 2011. Disponível em: <http://www.vivienda.mosp.gba.gov.ar/capacitacion/biblioscatalini1.pdf>>. Acesso em: 10/03/2017.
- SCAZUFCA, Mauro. "A primazia do Porto de Santos no cenário nacional no período contemporâneo". 2012. Tese (doutorado em planejamento urbano e regional). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo: São Paulo, 2012.
- SEABRA, Odette. "Os meandros dos Rios nos Meandros do Poder. Tietê e Pinheiros: Valorização dos Rios e das Várzeas na cidade de São Paulo". 1987. Tese (doutorado em geografia). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo: São Paulo, 1987.
- SILVA, Gerardo e COCOO, Giuseppe. (org). "Cidades e portos: os espaços da globalização". Rio de Janeiro: DP&A, 1999
- SILVA, Éder. "O movimento nacional pela reforma urbana e o processo de democratização do planejamento urbano no Brasil". São Carlos: UFSCar, 2003.
- SINGER, André. "Os Sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador". São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- SINGER, André. "Cutucando onças com varas curtas. O ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014)". São Paulo. Revista Novos Estudos n.102. Jul. 2015. [p. 39-67]
- SIQUEIRA, Fausto. "Ocupação ilegal ameaça expansão de porto". Folha de S. Paulo. Caderno Cotidiano. 25 ago. 2003. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2508200317.htm>. Acesso em: 15/11/2017.
- SMITH, Robert. "Propriedade da terra e transição: estudo sobre a formação da propriedade privada da terra e transição para o capitalismo no Brasil". São Paulo. Brasiliense, 2008.
- SODRÉ, Nelson W. "Formação Histórica do Brasil. Rio de Janeiro": Ed. Brasiliense, 1962.
- SODRÉ, Ruy. "Função Social da propriedade privada". 1934. Tese (Doutorado em direito). Faculdade de Direito de São Paulo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1934.
- SOUZA, Clarissa. "Planejamento urbano e políticas públicas em projetos de requalificação de áreas portuárias: porto de santos, desafios deste novo século". 2006. Dissertação (mestrado em planejamento urbano e regional) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2006.
- STEINBERGER, Marília. "Território, Ambiente e Políticas Públicas Espaciais". Brasília. Ed. Paralelo 15, 2006.
- VALOR ECONÔMICO. "Portos – Mudanças dividem empresários e podem parar na Justiça". Revista Cafeicultura. Disponível em: <http://revistacafeicultura.com.br/index.php?tipo=ler&mat=16250&portos---mudancas-dividem-empresarios-e-podem-parar-na-justica.html>>. Acesso em: 31/07/2017.
- VARELA, Laura. "Das sesmarias à propriedade moderna: um estudo de história do direito brasileiro". Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2005.
- TECNOLOGÍSTICA ONLINE. "Porto de Santos terá novo Terminal de Exportação de Veículos". Tecnológica Online. 27 abr. 2006. Disponível em: <http://www.tecnologica.com.br/portal/noticias/34661/portodesantosteranovoterminaldeexportacaodeveiculos/cadastro.php>>. Acesso em: 19/06/2017.
- TELLES, Vera da Silva. "As cidades na fronteira do legal e ilegal". Belo Horizonte: Argvmentvm, 2010.
- VALOR ECONÔMICO. "Barnabé Bagres garante a expansão do Porto". Portos e Navios. 20 set. 2010a. Disponível em: <https://www.portosenavios.com.br/noticias/portos-e-logistica/5175-barnabe-bagres-garante-a-expansao-do-porto>>. Acesso em: 15/06/2016.
- VALOR ECONÔMICO. "Novo plano diretor vai redesenhar Santos". Portal Marítimo. 20. set. 2010b. Disponível em: <http://www.portamaritimo.com/2010/09/20/novo-plano-diretor-vai-redesenhar-santos-2/>>. Acesso em: 15/06/2016.
- VALOR ECONÔMICO. "Diretor da Rodrimar liga Loures e Temer a porto de Santos, diz revista". Valor, 12 jun. 2017. Disponível em: <http://www.valor.com.br/politica/5002092/diretor-da-rodrimar-liga-loures-e-temer-porto-de-santos-diz-revista>>. Acesso em: 27/10/2017.
- VAINER, Carlos. "As escalas do poder e o poder das escalas. O que pode e o que não pode o poder local?" Rio de Janeiro. Cadernos IPPUR, v 15, ago/dez, 2001.
- VALADARES, Alexandre. "Terra Legal e Nossa Várzea: duas concepções diversas de políticas de regularização fundiária e acesso à terra". Brasília: IPEA. Boletim Regional, urbano e ambiental. Nº 08. jul-dez/2013. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5587/1/BRU\\_n08\\_terra.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5587/1/BRU_n08_terra.pdf)>, acesso em: 12/05/2016.
- VICENTE, Carlos Eduardo. "Sítio Conceiçãozinha em Guarujá". Trabalho de Conclusão de Curso em História. Santos: UniSantos, 2002. Disponível na internet: <https://www.slideshare.net/coletivocave/analise-socioichistor>, visitado em 16/06/2016.

WERNECK, Marina. Privatização dos portos: Análise da controvérsia. 2008. 53 f. TCC (Economia) – Faculdade de Economia. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2008.

YIFTACHEL, Oren. “Critical theory and ‘gray sapecce’: Mobilization of the colonized”. City, Vol.13, n. 2-3, jun-sep, 2009.

## GLOSSÁRIO

**ADUANA:** o mesmo que alfândega.

**ADUANEIRO:** de, ou relativo à aduana ou alfândega. Diz-se do imposto devido pela importação de mercadorias. É o chamado imposto aduaneiro ou alfandegário.

**ALFÂNDEGA:** repartição federal instalada nos portos de entrada no país, onde se depositam mercadorias importadas e se examinam as bagagens de passageiros que estão em trânsito para o exterior ou chegam ao país.

**ALIENAÇÃO:** é a venda, permuta (troca) ou doação de imóvel da união, nos casos em que o imóvel não tenha vocação para outras destinações de interesse público.

**ARMADOR:** denomina-se aquele que física ou juridicamente, com recursos próprios, equipa, mantém e explora comercialmente as embarcações mercantis. E a empresa proprietária do navio que tem como objetivo transportar mercadorias.

**ARMAZÉM ALFANDEGADO:** armazém próprio para receber a carga estrangeira.

**ATRACAÇÃO:** ato ou efeito de um navio atracar num porto ou terminal privativo, a fim de realizar a operação de carregamento e descarregamento de mercadoria



**BAÍA:** acidente geográfico ou qualquer lugar côncavo do litoral onde se possa aportar. É de grande significação na organização e instalação de um porto.

**BERÇO:** ponto de atracação das embarcações no cais.

**CABOTAGEM:** navegação doméstica (pela costa do país).

**CADASTRAMENTO:** procedimento de recolher e registrar dados sobre imóveis da união e sobre seus ocupantes nos sistemas de controle do patrimônio da união.

**CAIS:** parte do porto onde atracam as embarcações.

**CARGA GERAL:** é a carga embarcada e transportada com acondicionamento (embalagem de transporte ou unitização), com marca de identificação e contagem de unidades. Pode ser solta (sacarias, fardos, caixas de papelão e madeira, engradados, tambores, etc) ou unitizada (agrupamento de vários itens, distintos ou não, em unidades de transporte).

**COMMODITIES:** qualquer bem em estado bruto, geralmente de origem agropecuária ou de extração mineral ou vegetal, produzido em larga escala mundial e com características físicas homogêneas, seja qual for a sua origem, geralmente destinado ao comércio externo.

**DOCA:** baía artificial que permite a acostagem de embarcações para efetuar cargas e descargas. Dada a sua forma, permite igualmente proteger as mesmas embarcações de intempéries. Também chamada de berço.

**DOMINIAL:** denominação de parte do patrimônio das pessoas jurídicas de direito público. Não têm destinação pública definida e podem ser utilizados para obtenção de renda. São exemplos as terras devolutas, os terrenos de marinha, os imóveis não utilizados pela administração.

**DOMÍNIO PLENO:** constitui o direito integral sobre o imóvel, exercido por seu proprietário, compreendendo o poder de usá-lo, gozá-lo e dele dispor.

**DOMÍNIO ÚTIL:** é o direito que uma pessoa adquire de usar, gozar e fruir de determinado bem imóvel alheio. No caso de imóvel da união, o domínio útil é exercido pelo foreiro, em relação ao imóvel que se encontre sob o regime de aforamento.

**DRAGAGEM:** serviço de escavação nos canais de acesso e áreas de atracação dos portos para manutenção (paga com recursos próprios) ou aumento da profundidade (paga com recursos federais).

**ESTIVA:** 1. Todo o fundo interno de um navio, da proa à popa; a primeira camada de carga que se coloca em um navio, geralmente, a mais pesada; contrapeso que se põe no navio para equilibrá-lo e não descair para o lado mais carregado. 2. O serviço de movimentação de mercadoria entre o porão do navio e o convés, e vice-versa. Tal serviço é realizado por profissional pertencente ao sindicato dos estivadores.

**ESTIVADOR:** profissional que trabalha na carga e descarga de navios; o que dirige a carga e a descarga de navios por conta própria ou de casa comercial.

**ESTUÁRIO:** parte terminal de um rio, longa e ampla, onde se faz sentir a ação das marés.

**FOROS:** receita patrimonial cobrada anualmente em razão da utilização privada de um imóvel público pertencente à união sob o regime de aforamento. Correspondente a 0,6% do valor do domínio pleno do terreno.

**GRANEL:** carga quase sempre homogênea, não embalada, carregada diretamente nos porões dos navios. Ela é subdividida em granel sólido e granel líquido.

**GRANEL LÍQUIDO:** todo líquido transportado diretamente nos porões do navio, sem embalagem e em grandes quantidades, e que é movimentado por dutos por meio de bombas. Ex.: álcool, gasolina, suco de laranja, melão, etc.

**GRANEL SÓLIDO:** todo sólido fragmentado ou grão vegetal transportado diretamente nos porões do navio, sem embalagem e em grandes quantidades, e que é movimentado por transportadores automáticos, tipo pneumático ou de arraste e similares ou aparelhos mecânicos, tais como eletroimã ou caçamba automática. Ex.: carvão, sal, trigo em grão, minério de ferro, etc.

**LAUDÊMIO:** é a receita patrimonial devida quanto há transferência onerosa (paga) de domínio útil de imóvel da união. Ou seja, para efetuar a compra e venda, o vendedor deverá antes pagar o laudêmio, para então obter a certidão autorizativa de transferência do imóvel. O laudêmio corresponde a 5% do valor do terreno, excluídas as benfeitorias.

**LINHA DO PREAMAR MÉDIO (LPM):** é definida pela média das marés máximas do ano de 1831. Esse ano é utilizado como referência para dar garantia jurídica às demarcações de terras, porque é conhecido o fenômeno de mudanças na costa marítima decorrente do movimento da orla. Esses movimentos se dão por processos erosivos ou por aterros. A partir da determinação da LP inicia-se a delimitação dos terrenos de marinha.

**LINHA MÉDIA DAS ENCHENTES ORDINÁRIAS (LMEO):** é uma linha fictícia, definida a partir da média das enchentes do rio.

**MARINA:** cais ou doca à beira mar provido de instalações para guarda e manutenção de embarcações de lazer e esporte náutico.

**OCUPANTE:** pessoa que exerce posse no imóvel da união podendo ou não estar regularizado sob o regime de inscrição de ocupação.

**PÍER:** parte do cais que avança sobre o mar em linha reta ou em “L”.

**RETROPORTO:** área geralmente instalada em terrenos próximos a um porto de mar aberto ou fluvial. Neste setor, são colocados os contêineres usados para carga e descarga de produtos que serão comercializados naquele país ou região. A administração do setor é feita por particulares e há grande movimentação de máquinas e estivadores.

**RIP:** é o registro imobiliário patrimonial correspondente à utilização, código numérico gerado de acordo com lei de formação estabelecida pela spu. Conforme informado na lei de formação, é utilizada tanto para o registro de unidades autônomas – matrícula individualizada em cartório, chamada de “rip imóvel” – como para as utilizações, chamadas de “rip utilização”. Sua lei de formação é mmmm ssss 500 d, onde:

Mmmm: o código do município de localização do imóvel.

Ssss: sequencial dentro do município.

500: valor fixo para imóveis de uso especial.

D: dv módulo 11, ciclo 9.

**SIDE-LOADER:** empilhadeira de carga lateral utilizada na movimentação dos contêineres.

**STRADLE-CARRIER:** equipamento utilizado para estocagem dos contêineres no parque de estocagem, possibilitando a superposição de três contêineres.

**TAXA DE OCUPAÇÃO:** trata-se de receita patrimonial, não tendo, portanto, natureza de tributo. Refere-se à retribuição pela utilização privada de um imóvel público, pertencente à união. o pagamento é anual, referente a 2% ao valor do domínio pleno do terreno, o qual é calculado tendo como base a planta de valores genéricos do município e estudos de mercado.

**TERMINAL RETROPORTUÁRIO:** terminal situado em zona contígua à do porto organizado ou instalação portuária.

**TERRENO 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.

**TERRENOS ACRESCIDOS DE MARINHA:** são 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.

**TERRENOS MARGINAIS:** são os terrenos banhados por rios federais, fora do alcance das marés, que vão até a distância de 15 metros, medidos horizontalmente para a parte da terra, contados desde a linha média das enchentes ordinárias – LMEO.

**TRAPICHE:** armazém de mercadorias junto ao cais.

