

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS  
FACULDADE DE DIREITO DE ALAGOAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO  
MESTRADO EM DIREITO PÚBLICO

CAMILA RAPHAELLE DE FARIAS SOUZA

**O DIREITO À MORADIA ADEQUADA: DESAFIOS E PERSPECTIVAS NA  
COMUNIDADE TRADICIONAL DO DIQUE ESTRADA, MACEIÓ-AL**

MACEIÓ-AL  
2024

CAMILA RAPHAELLE DE FARIAS SOUZA

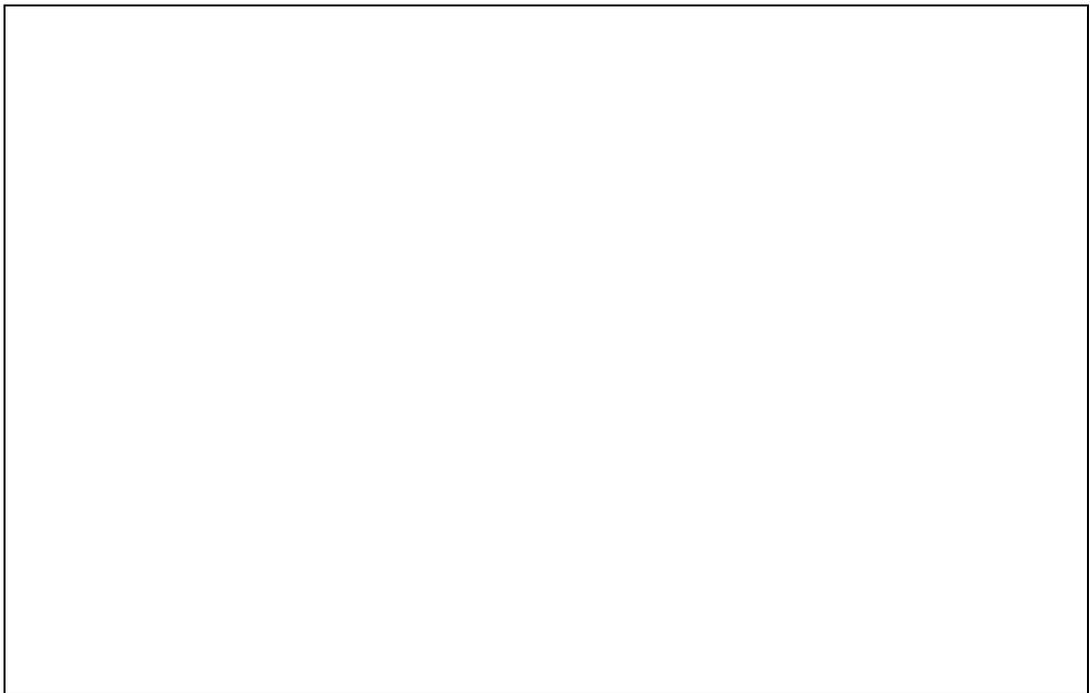
**O DIREITO À MORADIA ADEQUADA: DESAFIOS E PERSPECTIVAS NA  
COMUNIDADE TRADICIONAL DO DIQUE ESTRADA, MACEIÓ-AL**

Dissertação de Mestrado apresentada ao  
Programa de Pós-Graduação em Direito  
Público da Universidade Federal de Alagoas,  
como requisito para obtenção do grau de Mestre  
em Direito Público.

Orientadora: Profa. Dra. Alessandra Marchioni.

MACEIÓ-AL  
2024

**Catálogo na fonte**  
**Universidade Federal de Alagoas**  
**Biblioteca Central**  
**Divisão de Tratamento Técnico**  
Bibliotecário Responsável:



**Folha de Aprovação**

**CAMILA RAPHAELLE DE FARIAS SOUZA**

**O DIREITO À MORADIA ADEQUADA: DESAFIOS E PERSPECTIVAS NA  
COMUNIDADE TRADICIONAL DO DIQUE ESTRADA, MACEIÓ-AL**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito Público da Universidade Federal de Alagoas para a obtenção do título de Mestre.

**Banca Examinadora:**

---

Orientadora: Profa. Dra. Alessandra Marchioni  
(Universidade Federal de Alagoas)

---

Examinadora Externa: Profa. Dra. Débora de Barros Cavalcanti Fonseca  
(Universidade Federal de Alagoas)

---

Examinador Interno: Prof. Dr. George Sarmiento Lins Júnior  
(Universidade Federal de Alagoas)

---

Examinadora Interna: Profa. Dra. Olga Jubert Gouveia Krell  
(Universidade Federal de Alagoas)

**Dedico este trabalho à minha avó, Maria Sônia,**

uma mulher de força e coragem. Nordestina, nascida e criada no interior pernambucano, Limoeiro-PE, e mãe solo de seis filhos, ela enfrentou inúmeras adversidades com uma determinação admirável, enfrentou desafios com coragem, humildade e honestidade. Com apenas o ensino fundamental incompleto de escolaridade, decidiu mudar-se para Maceió-AL em 1989, em busca de novas oportunidades, e sua jornada foi marcada por uma incrível capacidade de superação. Sua fé, alegria, resiliência e dedicação foram fundamentais para o sucesso que hoje celebramos. Esta dissertação é um tributo ao seu sacrifício, à sua força e ao amor que sempre ofereceu à nossa família; bem como um reconhecimento às mulheres nordestinas que lutam diariamente por uma vida mais próspera.

## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, expresso minha profunda gratidão a Deus, cuja presença constante me guiou, confortou e fortaleceu ao longo de toda esta jornada acadêmica.

Aos meus pais, Zenaide e Souza, ofereço meu mais sincero agradecimento pelo amor incondicional e pelo apoio constante. Vocês são a base sólida sobre a qual construo meus sonhos, e sem seu apoio e incentivo, este momento seria impossível.

Aos meus irmãos, Betinho e Mel, agradeço pelo carinho, incentivo e torcida a cada conquista. Ter vocês por perto torna tudo mais leve e cheio de sentido.

À minha querida avó Maria Sônia, minha eterna gratidão pelo amor, sabedoria e alegria.

Aos meus companheiros de quatro patas – Hulk, Thor, Dom e Apolo – agradeço pela lealdade e alegria, especialmente nas pausas entre as intensas jornadas de escrita.

À minha orientadora, Alessandra Marchioni, deixo aqui minha gratidão. Sua dedicação, incentivo e apoio foram fundamentais para que eu conseguisse trilhar esse caminho. Obrigada por acreditar em mim e por caminhar ao meu lado nesta jornada tão desafiadora, com certeza seus direcionamentos foram fundamentais para que minha pesquisa chegasse tão longe.

Agradeço aos professores Débora Cavalcanti, George Sarmiento e Olga Jubert por aceitarem participar da minha Banca e pelas contribuições imprescindíveis para a conclusão do trabalho. É uma honra tê-los ao meu lado nesta jornada acadêmica.

Aos meus colegas de turma, com especial agradecimento aos meus grandes amigos João Paulo e Lucas Costa pela amizade e pelo valioso apoio nos momentos difíceis, tornando essa jornada mais leve e divertida. Foi excepcional compartilhar essa fase da minha vida com vocês!

À família Farias, à família Souza, às minhas grandes amigas e aos meus grandes amigos pela torcida e incentivo durante todo o mestrado.

Ao Programa de Pós-Graduação em Direito Público da Universidade Federal de Alagoas pela oportunidade de cursar o Mestrado e a todos os professores que dele fazem parte.

Ao Programa de Pós Graduação de Sociologia e ao Núcleo de Estudos do Estatuto da Cidade (NEST), pelos valiosos debates acadêmicos e contribuições para minha pesquisa.

Ao meu eterno Instituto Federal de Alagoas, campus Marechal Deodoro, por ali iniciar minha jornada acadêmica, a qual tenho tanto orgulho de ter iniciado meu projeto de mestrado.

Às lideranças comunitárias e aos moradores da Comunidade do Dique Estrada que sempre me receberam com carinho, acolhimento e boas conversas nas visitas à Comunidade.

Por fim, a todos que, de alguma forma, estiveram comigo e contribuíram para que esta dissertação se tornasse realidade, meu sincero obrigada.

“A pobreza é uma situação de carência, mas também de luta, um estado vivo, de vida ativa, em que a tomada de consciência é possível.”

Milton Santos (2012, p. 132)

## RESUMO

A urbanização da cidade de Maceió ocorreu de maneira intensa, com o aumento das desigualdades sociais entre sua população, resultando no acesso à cidade dividida entre o “legal” e o “ilegal”. O processo de urbanização da capital alagoana ocasionou a ocupação desadequada do solo urbano, especialmente em áreas de risco e ambientalmente frágeis, como as ocupações que se instalaram na região da Laguna Mundaú. Esse aspecto interferiu diretamente no acesso à moradia adequada, no aumento do déficit habitacional e na necessidade de implementação de políticas urbanas voltadas a garantir moradias, tendo em vista a violação dos direitos da população de baixa renda. A moradia adequada é um direito social fundamental reconhecido pela Constituição Federal de 1988, bem como por outros instrumentos normativos internos, como o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor de Maceió. Além disso, é prevista por normas internacionais, como no Comentário Geral n.º 4, de 1991, do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU. Todavia, essa garantia encontra-se violada no cenário urbano das ocupações na região lagunar, em Maceió. Sendo assim, esta pesquisa objetiva analisar o direito à moradia adequada, no contexto socioeconômico e urbano da Comunidade Tradicional do Dique Estrada, localizada às margens da Laguna Mundaú, com o intuito de comparar o “dever ser” sócio jurídico, com a realidade vivenciada pelos habitantes, uma vez que a Comunidade possui um largo histórico de políticas urbanas que não atenderam às especificidades da população, enquanto moradores tradicionais, bem como devido aos inúmeros processos de remoções. Assim, será analisada a aplicabilidade das normas jurídicas e o acesso às políticas urbanas de habitação, a partir da implementação do Residencial Parque da Lagoa, que se encontra em execução na Comunidade, a qual visa à promoção de Unidades Habitacionais. Esse panorama, trata-se de um problema social emergente, uma vez que se verifica violações a diversos direitos, notadamente o da moradia adequada, a qual fortalece a desigualdade social e a ausência da segurança jurídica da posse. A pesquisa considerou a abordagem das relações capitalistas na formação da desigualdade da Comunidade do Dique Estrada, o papel do Estado no sistema capitalista que desarticula a luta pelo direito à moradia adequada e a democracia participativa, por meio da participação popular, para garantir este direito, bem como trouxe a análise dessa garantia com base nos ordenamentos jurídicos. A metodologia utilizada foi a dialética materialista juntamente com a revisão bibliográfica e o método empírico, a partir da análise *in loco* e das entrevistas com os moradores e as lideranças comunitárias da Comunidade do Dique Estrada para analisar as principais dificuldades vivenciadas pelos moradores locais na luta do direito à moradia adequada, bem como para examinar o processo de implementação da política urbana do Residencial Parque da Lagoa.

**Palavra-chave:** Direito à moradia adequada. Política urbana de habitação. Participação popular. Comunidade Tradicional do Dique Estrada.

## ABSTRACT

The urbanization of the city of Maceió occurred intensely, with an increase in social inequalities among its population, resulting in access to the city being divided between the “legal” and the “illegal”. The urbanization process of the capital of Alagoas led to inadequate occupation of urban land, especially in risky and environmentally fragile areas, such as the occupations that were established in the Laguna Mundaú region. This aspect directly interfered with access to adequate housing, increased the housing deficit and the need to implement urban policies aimed at guaranteeing housing, given the violation of the rights of the low-income population. Adequate housing is a fundamental social right recognized by the Federal Constitution of 1988, as well as by other internal regulatory instruments, such as the City Statute and the Master Plan of Maceió. In addition, it is provided for by international standards, such as General Comment No. 4 of 1991, of the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights. However, this guarantee is violated in the urban scenario of occupations in the lagoon region of Maceió. Therefore, this research aims to analyze the right to adequate housing in the socioeconomic and urban context of the Traditional Community of Dique Estrada, located on the banks of the Mundaú Lagoon, with the aim of comparing the socio-legal “must be” with the reality experienced by the inhabitants, since the Community has a long history of urban policies that did not meet the specific needs of the population, as traditional residents, as well as due to the numerous removal processes. Thus, the applicability of legal standards and access to urban housing policies will be analyzed, based on the implementation of the Parque da Lagoa Residential Complex, which is currently being implemented in the Community and aims to promote Housing Units. This scenario is an emerging social problem, since there are violations of several rights, notably the right to adequate housing, which strengthens social inequality and the lack of legal security of tenure. The research considered the approach of capitalist relations in the formation of inequality in the Dique Estrada Community, the role of the State in the capitalist system that disarticulates the fight for the right to adequate housing and participatory democracy, through popular participation, to guarantee this right, as well as brought the analysis of this guarantee based on legal systems. The methodology used was materialist dialectics together with the bibliographic review and the empirical method, based on the on-site analysis and interviews with residents and community leaders of the Dique Estrada Community to analyze the main difficulties experienced by local residents in the fight for the right to adequate housing, as well as to examine the process of implementing the urban policy of Residencial Parque da Lagoa.

**Keywords:** Right to adequate housing. Urban housing policy. Popular participation. Traditional Community of Dique Estrada.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Beco da Alfândega no Jaraguá.....	32
Figura 2 -	Complexo Estuarino Lagunar Mundaú Manguaba (CELMM).....	35
Figura 3 -	Bairros que compõem a Comunidade do Dique Estrada.....	39
Figura 4 -	Divisão das favelas: Mundaú, Sururu de Capote, Peixe e Muvuca.....	42
Figura 5 -	A indústria química e a extração da sal-gema entre a Laguna Mundaú e a Comunidade Dique Estrada.....	43
Figura 6 -	Região da orla lagunar antes dos aterros.....	44
Figura 7 -	Primeiras intervenções realizadas na Comunidade do Dique Estrada.....	62
Figura 8 -	Áreas de intervenções do ano 2000 em diante.....	65
Figura 9 -	Síntese das políticas urbanas.....	66
Figura 10 -	Área de intervenção com o Residencial Parque da Lagoa.....	68
Figura 11 -	Zoneamento da orla lagunar.....	118

## LISTA DE FOTOGRAFIAS

Fotografia 1 -	Laguna Mundaú.....	36
Fotografia 2 -	Laguna Mundaú.....	36
Fotografia 3 -	Moradias da Comunidade do Dique Estrada às margens da Laguna Mundaú.....	40
Fotografia 4 -	Moradias da Comunidade do Dique Estrada às margens da Laguna Mundaú.....	41
Fotografia 5 -	Pescador na Laguna Mundaú.....	50
Fotografia 6 -	Pescadora na Laguna Mundaú.....	50
Fotografia 7 -	Marisqueira realizando a despincagem.....	50
Fotografia 8 -	Marisqueiro realizando a peneiração.....	50
Fotografia 9 -	Audiência Pública: 07/12/2023.....	53
Fotografia 10 -	Sururu Branco.....	53
Fotografia 11 -	COOPMARIS.....	54
Fotografia 12 -	COOPMARIS.....	54
Fotografia 13 -	Comunidade do Dique Estrada.....	55
Fotografia 14 -	Favela Peixe na Comunidade do Dique Estrada.....	55
Fotografia 15 -	Moradias das favelas da Comunidade do Dique Estrada.....	57
Fotografia 16 -	Moradias das favelas da Comunidade do Dique Estrada.....	57
Fotografia 17 -	Moradias das favelas da Comunidade do Dique Estrada.....	58
Fotografia 18 -	Moradias das favelas da Comunidade do Dique Estrada.....	58
Fotografia 19 -	Moradias das favelas da Comunidade do Dique Estrada.....	58
Fotografia 20 -	Moradias das favelas da Comunidade do Dique Estrada.....	58
Fotografia 21 -	Conjunto Vila São Pedro I, II, III e IV.....	64
Fotografia 22 -	Conjunto Vila São Pedro I, II, III e IV.....	64
Fotografia 23 -	Dimensão do Residencial Parque da Lagoa.....	68
Fotografia 24 -	Apartamentos do Residencial Parque da Lagoa.....	69
Fotografia 25 -	Placas de divulgação do Residencial Parque da Lagoa e da Rota da Lagoa...69	69
Fotografia 26 -	Placas de divulgação do Residencial Parque da Lagoa e da Rota da Lagoa...69	69
Fotografia 27 -	Placas de divulgação do Residencial Parque da Lagoa e da Rota da Lagoa...69	69
Fotografia 28 -	Área externa do Residencial Parque da Lagoa.....	70
Fotografia 29 -	Área externa do Residencial Parque da Lagoa.....	70

Fotografia 30 - Área interna do Residencial Parque da Lagoa.....	70
Fotografia 31 - Área interna do Residencial Parque da Lagoa.....	70
Fotografia 32 - Área interna do Residencial Parque da Lagoa.....	70
Fotografia 33 - Área interna do Residencial Parque da Lagoa.....	71
Fotografia 34 - Área interna do Residencial Parque da Lagoa.....	71
Fotografia 35 - Área interna do Residencial Parque da Lagoa.....	71
Fotografia 36 - Unidades Habitacionais entregues no 1º sorteio.....	72
Fotografia 37 - 2º sorteio das Unidades Habitacionais do Residencial Parque da Lagoa.....	72
Fotografia 38 - 2º sorteio das Unidades Habitacionais do Residencial Parque da Lagoa.....	72
Fotografia 39 - Contraste entre as Unidades Habitacionais e as moradias de origem.....	87
Fotografia 40 - Contraste entre as Unidades Habitacionais e as moradias de origem.....	87
Fotografia 41 - Contraste entre as Unidades Habitacionais e as moradias de origem.....	87
Fotografia 42 - Contraste entre as Unidades Habitacionais e as moradias de origem.....	87
Fotografia 43 - Animais e instrumentos de trabalho em espaços inapropriados.....	89
Fotografia 44 - Animais e instrumentos de trabalho em espaços inapropriados.....	89
Fotografia 45 - Lideranças comunitárias.....	90
Fotografia 46 - Lideranças comunitárias.....	90
Fotografia 47 - Lideranças comunitárias.....	90
Fotografia 48 - Lideranças comunitárias.....	90
Fotografia 49 - Lideranças comunitárias.....	90

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Gênero populacional.....	45
Tabela 2 - Escolaridade.....	46
Tabela 3 - Material das paredes das moradias.....	56
Tabela 4 - Piso das moradias.....	56
Tabela 5 - Uso do imóvel.....	56
Tabela 6 - Situação do imóvel dos moradores.....	56
Tabela 7 - Síntese dos pontos positivos e negativos da implementação do Residencial Parque da Lagoa.....	88

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AEIS	Áreas Especiais de Interesse Social
APA	Área de Proteção Ambiental
AISP	Área Integrada de Segurança Pública
BPM	Batalhão da Polícia Militar
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BMG	Banco das Marisqueiras Guerreiras
BNH	Banco Nacional de Habitação
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CADH	Convenção Americana dos Direitos Humanos
CADMUT	Cadastro Nacional de Mutuários
CAIC	Centro de Atenção à Criança e ao Adolescente
CELMM	Complexo Estuarino Lagunar Mundaú Manguaba
CF	Constituição Federal do Brasil de 1988
CMEI	Centro Municipal de Educação Infantil
CNUMAD	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
COOPMARIS	Cooperativa de Trabalho Marisqueiras Mulheres Guerreiras
COHAB-AL	Companhia de Habitação de Alagoas
CPF	Cadastro de Pessoa Física
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CVLI	Crimes Violentos Letais e Intencionais
DPU	Defensoria Pública da União
FUMIN	Fundo Multilateral de Investimentos
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IABS	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento e Sustentabilidade
IDS	Instituto Democracia e Sustentabilidade
IFAL	Instituto Federal de Alagoas
IMA	Instituto do Meio Ambiente

MPF	Ministério Público Federal
MPT	Ministério Público do Trabalho
NAU	Nova Agenda Urbana
NIS	Número de Identificação Social
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OEA	Organização de Estados Americanos
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PIDESC	Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PNH	Política Nacional de Habitação
PNPCT	Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais
PSF	Programa Saúde da Família
PREZEIS	Programa de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social
RG	Registro Geral
SEDET	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente
SEM HAB	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Habitacional
SEMINFRA	Secretaria Municipal de Infraestrutura de Maceió
SEMPMA	Secretaria Municipal de Proteção ao Meio Ambiente
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SPU	Superintendência do Patrimônio da União
SERVEAL	Serviços de Engenharia de Alagoas
SNH	Sistema Nacional de Habitação
STF	Supremo Tribunal Federal
UEM	Unidade Executora Municipal
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
URB	Companhia de Urbanização de Maceió
UNICEF	Fundo de Nações Unidas para Infância
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social
ZIAP	Zonas de Interesse Ambiental e Paisagístico
ZR	Zona Residencial

## SUMÁRIO

<b>PRÓLOGO</b> .....	17
<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	18
<b>2 A LAGUNA MUNDAÚ E SUA INTERAÇÃO COM A CIDADE DE MACEIÓ</b> .....	29
2.1 <b>O processo de urbanização de Maceió</b> .....	30
2.2 <b>As ocupações às margens da Laguna Mundaú</b> .....	35
2.3 <b>O Dique Estrada como Comunidade Tradicional às margens da Laguna Mundaú</b> .....	38
<b>3 A POLÍTICA URBANA DE HABITAÇÃO NA COMUNIDADE TRADICIONAL DO DIQUE ESTRADA</b> .....	59
3.1 <b>Contexto histórico das políticas urbanas de habitação</b> .....	60
3.2 <b>A nova política urbana: Residencial Parque da Lagoa</b> .....	66
3.3 <b>Narrativas das lideranças comunitárias acerca do Residencial Parque da Lagoa</b> .....	73
<b>4 O SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO E AS NORMAS INTERNACIONAIS NO TOCANTE AO DIREITO À MORADIA ADEQUADA</b> .....	91
4.1 <b>Normas internacionais aplicadas ao direito à moradia adequada</b> .....	92
4.1.1 <b>Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais (1966) – Comentários Gerais n.º 04 e n.º 07</b> .....	92
4.1.2 <b>Declaração de Vancouver (1976), Declaração de Istambul (1996), Agenda Habitat e Nova Agenda Urbana</b> .....	98
4.1.3 <b>Outros instrumentos normativos internacionais relevantes à moradia adequada</b> .....	102
4.2 <b>Ordenamento interno aplicado ao direito à moradia adequada</b> .....	104
4.2.1 <b>O direito à moradia adequada na Constituição Federal de 1988</b> .....	104
4.2.2 <b>O Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001)</b> .....	109
4.2.3 <b>O Plano Diretor do Município de Maceió (Lei n.º 5.486/2005)</b> .....	112
4.2.4 <b>O Código de Urbanismo e Edificações do Município de Maceió (Lei n.º 5.593/2007)</b> .....	117
4.2.5 <b>Legislações acerca das Comunidades Tradicionais de pescadores/marisqueiros artesanais e suas implicações com a moradia adequada</b> .....	119
<b>5 A LUTA PELO DIREITO À MORADIA ADEQUADA NA COMUNIDADE TRADICIONAL DO DIQUE ESTRADA</b> .....	122
5.1 <b>Do direito à cidade ao direito à moradia adequada</b> .....	123
5.2 <b>As relações capitalistas na promoção da política urbana de habitação</b> .....	129
5.3 <b>A moradia adequada e a segurança jurídica da posse</b> .....	138

<b>5.4</b>	<b>Cidadania e democracia participativa: Residencial Parque da Lagoa.....</b>	<b>146</b>
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>152</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>161</b>
	<b>APÊNDICE.....</b>	<b>169</b>
	<b>ANEXOS.....</b>	<b>171</b>

## PRÓLOGO

Em 2009, tomei a decisão de ingressar na graduação de Direito e de Gestão Ambiental, concomitantemente. Foi no Instituto Federal de Alagoas (IFAL), campus Marechal Deodoro, cursando as disciplinas que tratavam de políticas públicas e ocupação irregular do solo urbano, que passei a me interessar pelas questões urbanas.

No ambiente acadêmico no IFAL passei a desenvolver pesquisas acerca da segregação, ocupação ilegal e meio ambiente da Comunidade do Dique Estrada. Foi em 2011, em uma visita técnica à Laguna Mundaú, com professores e alunos do IFAL, através do Instituto do Meio Ambiente (IMA), que visualizei a partir da Laguna as violações dos direitos fundamentais dos moradores da Comunidade, enquanto população tradicional de pescadores(as) e marisqueiros(as). A partir disso, surgiu o interesse em pesquisar sobre a Comunidade, decidindo, assim, o meu local de pesquisa para o Trabalho de Conclusão de Curso das graduações.

Ainda na graduação em Gestão Ambiental participei de projetos de extensão, o primeiro acerca do cooperativismo dos pescadores da cidade de Marechal Deodoro-AL, o segundo referente à educação ambiental de comunidades no entorno da Reserva Biológica Federal de Pedra Talhada, no Município de Quebrangulo-AL. Sendo assim, antes de iniciar a pesquisa sobre a Comunidade Tradicional de pescadores do Dique Estrada, já possuía análises a respeito desse grupo profissional.

Diante disso, minha atenção voltou-se para pesquisas de populações em situação de vulnerabilidade social, no contexto urbano, debatendo as questões sociojurídicas. Com isso, encontrei na Comunidade do Dique Estrada uma população marginalizada, em situação de extrema pobreza, com moradias inadequadas, vivendo à margem de uma sociedade desigual e excludente.

Nesse contexto, para o Programa de Pós-Graduação em Direito Público, entendi que havia necessidade de pesquisar sobre o direito à moradia adequada da Comunidade Tradicional do Dique Estrada, a fim de enfrentar os debates acerca dos dilemas enfrentados pelos moradores locais, que há anos lutam por essa garantia. Assim, identifiquei a relevância de realizar a escuta atenta das lideranças comunitárias, como representantes dos interesses da população, e dos próprios moradores, para formulação de políticas públicas assertivas, que atendam às reais especificidades dos habitantes locais.

## 1 INTRODUÇÃO

A cidade de Maceió, capital alagoana, sofreu, ao longo dos anos, um acelerado processo de urbanização, possuindo, atualmente, uma extensão territorial de 509,320 km<sup>2</sup> (IBGE, 2022). No momento presente, a população residente na cidade de Maceió equivale a 957.916 pessoas, conforme dado estatístico apresentado pelo IBGE (2022).

Com o crescimento desadequado da cidade, principalmente após os fenômenos migratórios (campo-cidade), a população de baixa renda passou a ocupar os espaços urbanos menos valorizados pelo mercado imobiliário e pelo próprio Poder Público, como as grotas, encostas e as margens da Laguna Mundaú, na planície lagunar, consideradas áreas de risco e irregulares para habitações. Observa-se que o aumento da população em Maceió refletiu diretamente no seu processo de urbanização.

Nos dias atuais, Maceió se caracteriza com um *déficit* significativo de serviços públicos destinados, principalmente, às famílias de baixa renda, devido à desigualdade social, má distribuição de renda e exclusão social. Acarretando na deficiência da aplicação dos direitos básicos para sobrevivência e para a cidadania da população maceioense.

Em razão disso, a capital se caracteriza pela nítida divisão do seu território, onde a região lagunar faz parte de uma das áreas de maior segregação<sup>1</sup>, uma vez que seu entorno, sendo região de manguezais, é ocupada pela população de baixa renda.

Destaque-se que a região lagunar é composta pelo Complexo Estuarino Lagunar Mundaú Manguaba (CELMM), o qual abrange sete municípios de Alagoas. Na Laguna Mundaú estão Maceió, Rio Largo, Satuba, Santa Luzia do Norte e Coqueiro Seco; e na Laguna Manguaba encontram-se Marechal Deodoro e Pilar. A Laguna Mundaú possui 27 km<sup>2</sup> e é elemento referencial para o patrimônio natural do Município de Maceió, bem como é fonte de sobrevivência de várias famílias locais, através da atividade da pesca e da mariscagem.

As comunidades urbanas que surgiram às margens da Laguna Mundaú, devido à escassez de moradias adequadas para a população de baixa renda, caracterizavam-se como áreas residenciais inapropriadas para habitação, a exemplo da Comunidade do Dique Estrada, acarretando, assim, um processo de favelização do espaço urbano.

---

<sup>1</sup> “A segregação urbana ou ambiental é uma das faces mais importantes da desigualdade social e parte promotora da mesma. À dificuldade de acesso aos serviços e infraestrutura urbanos (transporte precário, saneamento deficiente, drenagem inexistente, dificuldade de abastecimento, difícil acesso aos serviços de saúde, educação e creches, maior exposição à ocorrência de enchentes e desmoronamentos etc.) somam-se menos oportunidades de emprego (particularmente do emprego formal), menos oportunidades de profissionalização, maior exposição à violência (marginal ou policial), discriminação racial, discriminação contra mulheres e crianças, difícil acesso à justiça oficial, difícil acesso ao lazer. A lista é interminável.” (Maricato, 2003, p. 151)

Por sua vez, na década de 1980, a região lagunar foi redefinida com a formação da Comunidade Dique Estrada, transformando o cenário da paisagem lagunar em Maceió, assim como também aconteceu com toda extensão Lagunar (Duarte, 2023, p. 86).

A Comunidade Tradicional do Dique Estrada encontra-se no oeste da capital alagoana, contornada pelos bairros do Vergel do Lago, Trapiche da Barra e Ponta Grossa. A Comunidade compõe um conjunto de favelas: Mundaú, Sururu de Capote, Peixe e Muvuca; localizada na faixa de terra entre a Avenida Senador Rui Palmeira e a Laguna Mundaú, sendo sua população ribeirinha composta, em sua maioria, por pescadores(as) e marisqueiros(as). Atualmente, encontra-se sendo implementada a política urbana de habitação com a construção do Residencial Parque da Lagoa e da Rota da Lagoa.

Cumprе salientar que a Comunidade do Dique Estrada é tradicionalmente pesqueira e de mariscagem, conforme apontaram os dados do relatório realizado no âmbito do Projeto BR-T 1342: “Maceió mais inclusiva através de modelos de economia circular”. No diagnóstico demográfico e socioeconômico realizado no mencionado relatório, as Comunidades que trabalham com a extração de sururu na Laguna Mundaú podem ser consideradas tradicionais, uma vez que 56% dos indivíduos cadastrados informaram morar no território desde criança. Assim, entre as pesquisadas, as que se destacaram pela tradicionalidade foram o Vergel do Lago e a da Favela Mundaú, que apresentaram os maiores índices, 76% e 64%, respectivamente (IDS/IABS, 2017, p. 29-30).

Por sua vez, o Decreto n.º 6.040/2007, que trata da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), conceitua em seu artigo 3º, inciso I, os Povos e Comunidades Tradicionais como sendo grupos culturalmente diferentes, os quais possuem formas próprias de organização social, utilizando os espaços, os territórios e os recursos naturais como forma de reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, ao utilizar conhecimentos e práticas transmitidos pela tradição (Brasil, 2007).

Embora a Comunidade do Dique Estrada seja tradicional, as condições de vida da sua população apontam a desigualdade das formas de organização territorial da população de baixa renda em Maceió, bem como nos espaços urbanos brasileiros. Essa desigualdade da população em áreas ambientalmente frágeis, em situação de risco<sup>2</sup> e vulnerabilidade social, evidencia a iminente ameaça ao ecossistema e à população ribeirinha da Laguna Mundaú, uma vez que as

---

<sup>2</sup> “A relação legislação/mercado restrito/exclusão talvez se mostre mais evidente nas regiões metropolitanas. São nas áreas rejeitadas pelo mercado imobiliário privado e nas áreas públicas, situadas em regiões desvalorizadas, que a população trabalhadora pobre vai se instalar: **beira de córregos, encostas dos morros, terrenos sujeitos a enchentes ou outros tipos de riscos, regiões poluídas, ou... áreas de proteção ambiental** (onde a vigência de legislação de proteção e ausência de fiscalização definem a desvalorização).” (Maricato, 2003, p. 154) (grifou-se)

violações às garantias fundamentais vão além do direito à moradia adequada, sendo descumprido o próprio direito à cidade, com sua população desprovida de serviços básicos, como: saneamento, moradia adequada, assistência social, educação, segurança e saúde.

Nesse sentido, Milton Santos (2023, p. 10) alude que a cidade, como relação social e materialidade, torna-se criadora de pobreza, em razão do modelo socioeconômico excludente e da sua estrutura física, que transforma os habitantes das periferias em grupos ainda mais excluídos. Complementa, ainda, que a pobreza não é apenas o fato do modelo socioeconômico vigente, mas, sobretudo, do modelo espacial. Santos (2007, p. 11) expõe que as políticas públicas são distribuídas conforme a hierarquia urbana, a qual depende do lugar socioeconômico e, também, do lugar geográfico na cidade.

Sendo assim, Rolnik, (2012, p. 88) demonstra a fala de Kowarick quando este aponta que o modelo urbanístico de crescimento das grandes cidades foi estruturado pela chamada “lógica da desordem”. Nesse modelo, o lugar dos trabalhadores na cidade é a autoconstrução de seu próprio *habitat* em áreas de ‘não-cidade’, sendo o crescimento urbano marcado por um sistema nacional e planejamento municipal voltado para a formação de um mercado imobiliário restrito e especulativo. Em razão disso, as legislações e regulamentações convivem com a flexibilidade da cidade ilegal.

Diante disso, os territórios das grandes periferias urbanas abrigam uma série de problemas sociais, com moradias inadequadas, violência, preconceito contra determinados grupos e criminalização da pobreza, levando a uma competição descontrolada de projetos individuais de sobrevivência, criando uma cidade dividida, assim como podemos observar no cenário urbano de Maceió, notadamente, na Comunidade do Dique Estrada. Todavia, a partir da implementação da política urbana do Residencial Parque da lagoa, o cenário da Comunidade passa a ser modificado.

Dessa forma, o direito à moradia adequada é um direito constitucionalmente estabelecido no artigo 6º da Constituição Federal (CF) como um direito social, sendo incluído expressamente no rol dos direitos fundamentais sociais por meio da Emenda Constitucional n.º 26 de 2000, encontrando-se, assim, no título acerca dos direitos e garantias fundamentais. A política urbana também se encontra prevista na CF/88 em um capítulo próprio, conceituando em seu artigo 182 que a política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo Poder Público Municipal, a qual visa ordenar o pleno desenvolvimento das funções da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

No cenário internacional, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) também prevê em seu artigo 11, item 1, a expressão ‘moradia adequada’

ao assegurar um nível de vida digna para todos os indivíduos e suas famílias, incluindo alimentação, vestuário, moradia adequada e a busca constante por melhores condições de vida, o qual estabelece que os Estados têm a obrigação de promover e concretizar esse direito.

Nesse entendimento, quanto à Política Nacional de Habitação (PNH), instituída pelo Ministério das Cidades, em 2004, pretende-se “promover as condições de acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, especialmente o de baixa renda, contribuindo, assim, para a inclusão social”. Essa Política Nacional tem como componentes principais: a integração urbana de assentamentos precários, a urbanização, regularização fundiária e inserção de ocupações precárias, a provisão da habitação e a integração da política de habitação à política de desenvolvimento urbano (Ministério das Cidades, 2004, p. 29).

Diante do exposto, a problemática desenvolvida nesta pesquisa indaga sobre as causas e os efeitos das desigualdades social e econômica no ambiente urbano, tendo em vista a natureza das condições inadequadas de moradia da população da Comunidade Tradicional do Dique Estrada. Do ponto de vista do direito, questiona-se sobre as razões e os impactos das irregularidades habitacionais, contrapondo-se à noção do direito à moradia adequada no espaço da cidade sustentável.

Algumas questões nortearão a pesquisa, como: 1) Do ponto de vista da materialidade do contexto das relações socioeconômicas e urbanas, como se caracteriza a Comunidade do Dique Estrada? 2) Qual o papel do Estado na efetivação do direito à moradia adequada da Comunidade mediante a implementação de políticas urbanas destinadas às habitações? 3) Quais as principais legislações sobre o direito à moradia adequada no cenário internacional e interno? 4) Como ocorrem as relações de poder na luta pelo direito à moradia adequada?

A presente pesquisa tem como objetivo geral analisar o direito à moradia adequada, no contexto social e urbano da Comunidade Tradicional do Dique Estrada, com o intuito de comparar o “dever ser” sociojurídico com a realidade vivenciada pelos moradores locais, transformado em “ser” desumanizado, tanto pelas condições desiguais e injustas sob a ótica individual, quanto coletiva. Analisando, assim, a aplicabilidade das normas e o acesso às políticas urbanas destinadas às habitações, sob o aspecto do direito internacional e interno.

Os objetivos específicos são: 1) Descrever as práticas e vivências da Comunidade do Dique Estrada, incluindo as relações socioeconômicas, a partir do histórico da ocupação da cidade de Maceió, da região lagunar e da Comunidade pesquisada, com destaque à população tradicional; 2) Analisar o papel do Estado e suas políticas urbanas de habitações destinadas à Comunidade, buscando os benefícios e dilemas na efetivação do direito à moradia adequada, especialmente quanto aos processos de remoções; 3) Identificar as principais legislações

internacionais e internas aplicáveis ao direito à moradia adequada, comparando com o que foi de modo empírico averiguado no cenário fático da Comunidade do Dique Estrada; e 4) Avaliar as relações de poder no espaço de luta pelo direito à moradia adequada.

A metodologia utilizada na pesquisa é a dialética materialista, ou seja, do materialismo histórico e dialético, que se trata da contribuição de Karl Marx para compreender a história e a sociedade. Isto é, a sociedade constrói-se e mantém-se pelas relações materiais e não pela ideia. A ideia ajuda a conhecer, a entender e a analisar a sociedade, todavia, é a prática e a ação que transformam ou conservam a sociedade. Nesse sentido, pode-se entender que essa metodologia é o método de conhecimento da realidade concreta, cujas bases e elementos centrais são resultantes de um longo e rigoroso processo de investigação, encontrando-se sintetizados no texto de Marx (2011), intitulado ‘A introdução de 1857 - O método da economia política’ (Lavoura; Martins, 2018, p. 224).

Cumpre-se que enquanto os fundamentos do método estão sendo apresentados, intenta-se relacioná-los a questões centrais fundamentais para toda investigação científica, destacando aqui as pesquisas em ciências humanas e sociais, quais sejam: a relação entre a dimensão ontológica e a dimensão epistemológica da realidade, bem como o tratamento dado às categorias de análise do caso concreto investigado. Nesse sentido, visa-se esclarecer a transposição dos referidos preceitos para as pesquisas denominadas empíricas e conceituais ou teóricas. Com isso, espera-se fornecer argumentos que possam servir de fundamentos e parâmetros de análise para as investigações do direito à moradia adequada norteada pela premissa científica da busca pela inteligibilidade da realidade concreta (Lavoura; Martins, 2018, p. 224).

O método será descrito a partir de quatro pontos: 1) Processo e fenômenos sociais compreendidos no contexto histórico, incluindo o modo de produção e as relações de classe que se desenvolveram em Maceió, na Laguna Mundaú e na Comunidade de pesquisa, como se verificará no segundo capítulo; 2) Os conceitos que derivam do caso concreto, como ‘cidade’, ‘pobreza urbana’, ‘relações capitalistas’, ‘Estado capitalista’, ‘espoliação urbana’, ‘moradia adequada’, ‘segurança jurídica da posse’, ‘cidadania’, ‘democracia participativa’, ‘participação popular’, serão analisados no quinto capítulo; 3) A análise que será estruturada pelas relações entre teoria e realidade, no quarto e quinto capítulo; 4) A dialética materialista, possibilitando a identificação de conceitos, estruturas, relações e níveis de análise necessários para a explicação da realidade concreta, presentes na interseção entre os capítulos segundo, terceiro e quinto ; e 5) A concepção da relação entre estruturas de poder institucionais e as relações sociais em que estão sujeitas as mudanças históricas, no terceiro e quarto capítulos (Fine; Saad Filho, 2021).

A pesquisa realizada possui viés sociojurídico, desse modo, a metodologia da dialética materialista é realizada conjuntamente com a revisão bibliográfica e o método empírico, a partir da análise *in loco* e da utilização das entrevistas com moradores da Comunidade do Dique Estrada, bem como com as lideranças comunitárias, para analisar as principais dificuldades vivenciadas por sua população na luta pela garantia do direito à moradia adequada, bem como acerca do processo de implementação da política urbana com o Residencial Parque da Lagoa e a Rota da Lagoa.

Dessa maneira, foram realizadas 17 atividades de campo, entre elas: Secretaria Municipal de Infraestrutura<sup>3</sup>, Instituto Mandaver, Cooperativa de Trabalho Marisqueiras Mulheres Guerreiras (COOPMARIS), Banco Laguna, Favelas que compõem a Comunidade do Dique Estrada, Audiência Pública, sorteios das Unidades Habitacionais, visitas às habitações do Residencial Parque da Lagoa, entre outras.

Quanto às entrevistas realizadas<sup>4</sup>, visou-se entrevistar pelo menos um representante de cada favela da Comunidade, que são reconhecidos como lideranças comunitárias pelos moradores locais. Assim, informam-se pontos relevantes acerca das entrevistas e outras fontes de análise, conforme o decorrer da pesquisa:

- Período das entrevistas: fevereiro/2024 a setembro/2024;
- No período de entrevistas dos moradores e lideranças comunitárias foi verificada a existência de novas Favelas na Comunidade do Dique Estrada. O surgimento dessas ocupações foi decorrente da divulgação da implementação da nova política urbana de habitação que seria instituída. Dessa maneira, por questões metodológicas, optou-se em trabalhar nesta pesquisa com a divisão originária da Comunidade (Mundaú, Sururu de Capote, Peixe e Muvuca), devido, também, à dificuldade de apontar as dimensões dessas novas áreas, por serem ocupações de extensões reduzidas;
- Na pesquisa realizada optou-se, também, por dar ênfase às entrevistas das lideranças comunitárias, tendo em vista que são moradores da Comunidade, exercem atividade econômica pesqueira/mariscagem, em sua maioria foram contemplados pelas Unidades Habitacionais e vivenciam ativamente as fases de implementação do Residencial Parque

---

<sup>3</sup> A atual Secretaria Municipal de Desenvolvimento Habitacional (SEM HAB), na época das visitas aos órgãos públicos realizados nesta pesquisa, pertencia à mesma pasta da Secretaria Municipal de Infraestrutura de Maceió (SEM INFRA). Informa-se que os dados acerca da Comunidade do Dique Estrada colhidos nas visitas à Secretaria, foram encaminhados por e-mail e assinalados como SEM INFRA. Neste sentido, as fontes dos dados apresentados no texto serão indicadas a segunda Secretaria citada, conforme Anexo A.

<sup>4</sup> As entrevistas presenciais realizadas com a população da Comunidade do Dique Estrada, localizada em Maceió/AL, possuem autorização do Comitê de Ética em Pesquisa. Professora responsável: Débora de Barros Cavalcanti Fonseca. Número do Parecer: 4.738.351.

da Lagoa e da Rota da Lagoa, perante a luta pela garantia do direito à moradia adequada. Diante disso, a pesquisa visou realizar a entrevista de pelo menos um representante de cada favela, tendo em vista a dificuldade enfrentada no decorrer da pesquisa acerca da disponibilidade de alguns líderes. Informa-se que na divisão originária das Favelas possuem 7 lideranças, e 5 foram entrevistados, todavia, houve tentativas com os demais;

- No período da pesquisa, nas visitas à Comunidade, foi dialogado também com moradores que não exercem atividade de liderança, a exemplo do Sr. Petrucio Ferreira, na data 24/03/2024, ocasião em que estava sendo realizada a entrevista com o líder comunitário Sr. Evanildo (“Baiano”). Aponta-se que, nos momentos das visitas e entrevistas, os moradores sempre se aproximavam e relatavam suas vivências.
- Os principais dados apresentados e analisados na pesquisa foram retirados das seguintes fontes: 1) Diagnóstico demográfico e socioeconômico do relatório realizado no âmbito do Projeto BR-T 1342: “Maceió mais inclusiva através de modelos de economia circular”, realizado pelo Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS) e o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento e Sustentabilidade (IABS) (Anexo B); 2) Dados fornecidos pela SEMINFRA, referente ao levantamento realizado em 2019 com a Comunidade de pesquisa (Anexo A); e 3) As entrevistas com as lideranças comunitárias da divisão originária da Comunidade, conforme roteiro das entrevistas no apêndice;
- A título de informação, relata que algumas entrevistas foram realizadas em conjunto com a mestrandia Luanne Brandão, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), também, pesquisadora sobre as questões sociourbanas da Comunidade do Dique Estrada, garantindo um amplo debate acadêmico, uma vez que são pesquisas complementares que analisam aspectos integrantes da Comunidade e seus moradores;
- Nesta pesquisa, optou-se por manter a fala original da população para dar um maior grau de compreensão sobre os aspectos sociais e urbanos dos moradores da Comunidade, consoante as regras da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

Dessa maneira, quanto às entrevistas das lideranças comunitárias, foi seguido o roteiro presente no apêndice deste trabalho, sendo realizadas, respectivamente, com os seguintes representantes:

- 1ª entrevista: Realizada com a Sr.<sup>a</sup> Simone Ferreira, marisqueira e líder comunitária da Favela Mundaú, na data 27/02/2024. Local: Campo do Botinha, Favela Mundaú, na Comunidade do Dique Estrada, Maceió -AL;

- 2ª entrevista: Realizada com o Sr. Evanildo do Amor Divino, conhecido popularmente como “Baiano”, marisqueiro, pescador e, também, líder comunitário da Favela Mundaú, datada em 24/03/2024. Local: “Parte da Santinha”, Favela Mundaú, na Comunidade do Dique Estrada, Maceió-AL;
- 3ª entrevista: Realizada com a Sr.ª Ione Lima, líder comunitária da Favela Muvuca, filha de pescador e marisqueira da mencionada favela, na data 17/04/2024. Local: Favela Muvuca (Papódromo), na Comunidade do Dique Estrada, Maceió-AL;
- 4ª entrevista: Realizada com a Sr.ª Vanessa dos Santos, marisqueira, líder comunitária da Favela Sururu de Capote, na data 16/08/2024. Local: Na sua nova moradia no Residencial Parque da Lagoa, na Comunidade do Dique Estrada, Maceió-AL;
- 5ª entrevista: Realizada com o Sr. Marcos Antônio, negociante de peixe e marisco, líder comunitário da Favela Peixe, na data 14/09/2024. Local: Na sua moradia na Favela Peixe, localizada na Comunidade do Dique Estrada, Maceió-AL.

O trabalho é dividido em seis capítulos, sendo o primeiro esta parte introdutória e o último as considerações finais. No referencial teórico serão abordados os seguintes autores: José Afonso da Silva (2010 e 2014), Alysson Mascaro (2013), Gilberto Bercovici (2006 e 2020), Paulo Bonavides (2001 e 2003), José dos Santos Carvalho Filho (2009), Daniel Sarmiento (2007), Betânia Alfonsin (2015), Edésio Fernandes (2002), Ermínia Maricato (1996 e 2003), Raquel Rolnik (1995, 2001, 2006, 2009 e 2012), David Harvey (2012 e 2014), Henri Lefebvre (2001), Milton Santos (2007, 2013 e 2023), Lúcio Kowarick (1979), Luciano Gruppi (1986), Ailton Krenak (2020), entre outros.

Sendo assim, o segundo capítulo será composto por 3 seções, no qual se descreverá e caracterizará a precariedade habitacional da população que ainda vive nas favelas localizadas às margens da Laguna Mundaú, traçada pela exclusão vivenciada por seus moradores e o histórico de ocupações de risco. Ressalta-se que a exclusão socioespacial dos habitantes da região lagunar é decorrente da estrutura social e econômica vivenciada na cidade de Maceió pela população de baixa renda.

A primeira seção deste capítulo abordará uma revisão de literatura sobre a história de Maceió, ao trazer o histórico da urbanização da capital alagoana, descrevendo como a cidade foi ocupada desde quando era apenas uma Vila até os dias atuais. A partir das descrições dos espaços e do processo migratório da população, é possível observar o crescimento da população de baixa renda ocupando as áreas menos desejadas da cidade. O fenômeno da urbanização

trouxe vários problemas, como a desigualdade socioeconômica e a exclusão de parte da população maceioense.

Em seguida, na segunda seção, será explorado o histórico da ocupação da região lagunar, com destaque para o processo de formação das favelas às margens da Laguna Mundaú. Será discutida a importância da Laguna para a movimentação comercial a partir do século XIX, quando começaram as primeiras ocupações entre essa região e o núcleo urbano inicial do Centro da cidade até os tempos atuais, com a favelização em áreas de risco. Esse processo trouxe várias mudanças e transformações na paisagem da Laguna, especialmente após a instalação da indústria química Braskem, no Pontal da Barra, em 1977.

A terceira seção apresentará o processo de surgimento, criação e ocupação da Comunidade Tradicional do Dique Estrada, objeto desta pesquisa, abordando os diversos aspectos que caracterizam essa comunidade tradicional pesqueira. A análise começará com o surgimento do Dique Estrada após a instalação da Braskem em 1977, e, em seguida, detalhará as vulnerabilidades sociais e econômicas do local. Também será apresentado o cotidiano da sua população ribeirinha, composta principalmente por pescadores(as) e marisqueiros(as). Nesta seção, o foco será nos aspectos relacionados às moradias e à economia da Comunidade, que se baseia na atividade extrativista por meio da pesca e da coleta de mariscos. Também serão destacados os impactos socioambientais resultantes da extração realizada pela Braskem.

O terceiro capítulo possuirá três seções em sua divisão, com o objetivo de descrever as políticas urbanas destinadas às habitações implementadas na Comunidade do Dique Estrada a partir de meados da década de 1970 até os dias atuais, com a implementação e entrega do Residencial Parque da Lagoa. Além disso, visa narrar as principais falas das lideranças comunitárias das Favelas que compõem a Comunidade, acerca desse empreendimento.

Assim, a primeira seção descreverá o histórico das políticas urbanas de habitações, realizadas na Comunidade ao longo dos anos, a partir de meados da década de 1970, com o início do aterro na região lagunar até a construção dos últimos habitacionais, antes da execução do Residencial Parque da Lagoa, como os Conjuntos Vila São Pedro I, II, III e IV, nas áreas vazias dos bairros Vergel do Lago, Trapiche da Barra e Ponta Grossa.

A segunda seção contará com a nova política urbana implementada na Comunidade, o Residencial Parque da Lagoa e a Rota da Lagoa, com dados estatísticos, registro da área, mapeamento e descrição do processo de execução. Por fim, a terceira seção descreverá através das falas/narrativas das lideranças comunitárias das Favelas Mundaú, Sururu, Peixe e Muvuca os principais dilemas enfrentados por estes e pelos moradores no decorrer da construção do

empreendimento e as principais mudanças já visualizadas após o recebimento das novas moradias, a partir das entrevistas realizadas.

O quarto capítulo apresentará o sistema jurídico brasileiro e as normas internacionais relativas ao direito à moradia adequada expressos nos principais textos normativos, bem como mencionando, paralelamente, o papel das Instituições na aplicabilidade desse direito, notadamente da Defensoria Pública da União, que possui importante função na implementação da nova política urbana de habitação da Comunidade do Dique Estrada, e a ação do Poder Judiciário na garantia do direito à moradia adequada. No tocante a esse capítulo, serão apontados comentários acerca da aplicabilidade das normas apresentadas ao longo do texto quanto à Comunidade do Dique Estrada.

A primeira seção contará com as principais normas internacionais aplicadas ao direito à moradia adequada, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), o Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais (1966) – Comentários Gerais n.º 04 e n.º 07, a Declaração de Vancouver (1976), a Declaração de Istambul (1996), a Agenda Habitat e a Nova Agenda Urbana. Além disso, apontará outros instrumentos normativos internacionais, como a Agenda 21 da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, a Convenção Americana de Direitos Humanos, conhecida como Pacto de São José da Costa Rica, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), a Carta Mundial pelo Direito à Cidade e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

A segunda seção tratará acerca do ordenamento jurídico brasileiro referente ao direito à moradia adequada, como a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001), o Plano Diretor do Município de Maceió (Lei n.º 5.486/2005), o Código de Urbanismo e Edificações do Município de Maceió (Lei n.º 5.593/2007), bem como importantes legislações acerca das comunidades tradicionais de pescadores(as) e marisqueiros(as) artesanais no que implica a garantia da moradia adequada.

Sendo assim, o quinto e último capítulo fará uma análise crítica, visando entender em que medida o Estado capitalista é responsável pela pobreza, nas relações de poder, uma vez que os espaços excluídos permanecem como áreas onde a classe trabalhadora se reproduz. A partir disso, avaliará que essa condição de vulnerabilidade social e de violação ao direito à moradia adequada só mudará a partir da participação popular, por meio de uma democracia participativa, em que a população tenha voz ativa nas tomadas de decisões de interesse social, trazendo como exame a participação dos moradores e das lideranças comunitárias da Comunidade do Dique Estrada, a partir da implementação do Residencial Parque da Lagoa.

Assim, a primeira seção apontará para outras violações correlatas, com a inobservância da garantia ao próprio direito à cidade no espaço urbano de Maceió, na qual se debaterá sobre as questões da pobreza no território e a consequente exclusão vivenciada nas favelas enquanto população tradicional, trazendo abordagens como de Alfonsin (2015) e Milton Santos (2013).

A segunda seção discutirá as limitações ao exercício da política urbana de habitação nas relações capitalistas e no Estado capitalista, uma vez que a condição de precariedade na promoção de políticas públicas para Comunidade do Dique Estrada é inerente ao desenvolvimento deste modelo econômico, que deslegitima direitos da população. Nesta perspectiva trará a visão de Kowarick (1979), bem como a abordagem de outros autores.

A terceira seção apresentará os critérios para avaliar o nível de proteção e garantia do direito à moradia adequada, conforme estabelecido nos Comentários Gerais n.º 4 e n.º 7. Dessa maneira, será fornecida uma interpretação detalhada sobre esse direito a partir dos seguintes requisitos: segurança jurídica da posse; disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura; custo acessível; habitabilidade; acessibilidade; localização; e adequação cultural. Para tanto, será enfatizada a condição da segurança jurídica da posse, a partir de Edésio Fernandes (2002), tendo em vista o histórico de remoções na Comunidade do Dique Estrada.

Por sua vez, a quarta seção tratará sobre a importância da cidadania e da democracia participativa, a partir da participação popular, para garantir o direito à moradia adequada, a partir das abordagens de Milton Santos (2007) e Bonavides (2001). Assim, será demonstrado o papel da participação dos moradores e das lideranças comunitárias do Dique Estrada nos processos decisórios de interesse local, na implementação do Residencial Parque da Lagoa.

Diante do exposto, o tema posposto é relevante sobre o estudo da ocupação de risco e o direito à moradia adequada no território urbano do Brasil e em Maceió, sobretudo, no que diz respeito às legislações urbanísticas internacionais e internas. A pesquisa é de extrema importância para o contexto acadêmico acerca das questões sociourbanas da Comunidade do Dique Estrada. Além disso, o estudo poderá contribuir para o desenvolvimento de políticas públicas e ações mais assertivas destinadas à Comunidade de pesquisa, bem como de populações de baixa renda que possuem características sociais e urbanas semelhantes.

Posto isto, observa-se a aderência do objeto de pesquisa à linha 1 do Programa de Pós-Graduação em Direito Público, considerando a perspectiva dos estudos em direito constitucional, notadamente acerca do direito à moradia adequada, bem como dos direitos humanos, ordenamentos internacionais, direito urbanístico, incluindo o Plano Diretor e o Estatuto da Cidade, além dos estudos acerca da antropologia e sociologia urbana.

## 2 A LAGUNA MUNDAÚ E SUA INTERAÇÃO COM A CIDADE DE MACEIÓ.

Segundo Ana Fani Carlos (2007, p. 11), renomada geógrafa urbana, “a cidade enquanto construção humana é um produto histórico-social e nesta dimensão aparece como trabalho materializado, acumulado ao longo do processo histórico de uma série de gerações”. O argumento de Ana Fani subsidia a proposta desta pesquisa, que consiste na compreensão do direito à moradia adequada, com o exercício pleno da atividade pesqueira e da mariscagem da população da Comunidade Tradicional do Dique Estrada na Laguna Mundaú.

O presente capítulo visa descrever e caracterizar a precariedade habitacional da população que vive nas favelas localizadas às margens da Laguna Mundaú, traçada pela exclusão vivenciada por seus moradores e o histórico de ocupações de risco. Ressalta-se que a exclusão socioespacial dos habitantes da região lagunar é decorrente da estrutura social e econômica vivenciada na cidade de Maceió pela população de baixa renda.

Na primeira seção deste capítulo será abordado o histórico da urbanização da capital alagoana, descrevendo a ocupação da cidade no período em que Maceió era apenas uma Vila até os dias atuais. Das descrições sobre os espaços e sobre o processo migratório de sua população, observa-se o crescimento onde a população de baixa renda passou a ocupar as áreas menos desejadas da cidade pelo mercado imobiliário e pela população de alto poder aquisitivo. Em razão disso, com o fenômeno da urbanização surgiram inúmeras problemáticas, como a desigualdade socioeconômica.

Para José Afonso da Silva (2010, p. 26-27) o termo “urbanização” é utilizado para definir o processo pelo qual a população urbana cresce em proporção superior à população rural. Trata-se de um fenômeno de concentração urbana, moderno, ou seja, um feito da sociedade industrializada. Silva aponta que esse processo é decorrente de fatores nem sempre desenvolvidos, como o êxodo rural, devido à má condição de vida no campo e da liberação de mão de obra em razão da mecanização da lavoura.

Em seguida, na segunda seção, será abordado o histórico da ocupação da região lagunar, enfatizando o processo de ocupação nas margens da Laguna Mundaú. Além disso, será demonstrada a importância da Laguna na mobilidade comercial a partir do século XIX, quando iniciaram as primeiras ocupações entre a região e o núcleo urbano inicial do Centro da cidade até os tempos atuais, com a favelização em áreas de risco. Esse processo trouxe consigo diversas mudanças e transformações físicas na paisagem lagunar, principalmente após a implantação da indústria química Braskem, na região do Pontal da Barra, em 1977, uma vez que essa extensão passou a servir como passagem de produção para o novo mercado econômico da cidade.

A terceira seção descreverá o processo de surgimento, criação e ocupação da Comunidade do Dique Estrada, local de pesquisa, iniciando pelo surgimento do Dique Estrada a partir da instalação da Braskem, em 1977, e, em seguida, a caracterização da comunidade tradicional, principalmente, no que se refere às moradias e às vulnerabilidades sociais e econômicas, demonstrando a realidade da população local, formada, em sua maioria, por pescadores(as) e marisqueiros(as).<sup>5</sup>

No contexto do presente capítulo, José Afonso (2010, p. 247-248) entende que a ocupação do solo se refere ao modo de povoamento do território que, em sentido urbanístico, compete à relação entre a área do lote e a quantidade de edificação que se coloca dentro daquele. Todavia, o controle da ocupação do solo visa garantir à cidade uma distribuição equitativa e funcional de densidade, ou seja, densidades edilícia e populacional que seja compatível com a infraestrutura de cada área. Porém, como será visto, o fenômeno da urbanização ocasiona enormes problemas, como a deterioração do meio ambiente urbano; a disseminação da desigualdade social, com carência de moradias adequadas, desemprego, saneamento básico; a modificação da utilização do solo; e a transformação da paisagem urbana (Silva, 2010, p. 27).

Em suma, o capítulo abordará como esse processo urbanístico ocorreu na cidade de Maceió, especialmente na região lagunar da Comunidade do Dique Estrada. Para descrever esse território, foram realizadas coletas de dados, entrevistas com os moradores e as lideranças comunitárias, bem como produção de mapas e fotografias, visando demonstrar a ação que expõe parcela da população para áreas de riscos, tornando-a “invisível” perante a sociedade e o Poder Público, sem a garantia de direitos fundamentais para uma vida digna.

## **2.1 O processo de urbanização de Maceió.**

A dinâmica da urbanização trouxe mudanças na estruturação da capital alagoana, esse processo é decorrente dos fenômenos oriundos de um capitalismo local. Constata-se que a cidade possui uma história de ocupação de seu espaço desde o tempo de sua colonização.

---

<sup>5</sup> Na terceira seção será caracterizada a Comunidade do Dique Estrada, conforme o panorama de vulnerabilidade socioeconômica e habitacional das suas favelas (Mundaú, Sururu de Capote, Peixe e Muvuca). Para tanto, como será abordado no capítulo seguinte, a Comunidade está vivenciando, atualmente, um processo de implementação de uma nova política urbana destinada à promoção de habitação. Todavia, nem todos os moradores ainda foram contemplados, pois encontram-se aguardando as fases de sorteios e entregas. Dessa maneira, ainda existe cenário de “barracos” aglomerados nas favelas da Comunidade, constatado no período das entrevistas, embora essa conjuntura esteja sendo modificada após a execução do Residencial Parque da Lagoa. Em suma, esta pesquisa demonstrará os dois momentos.

Maceió inicialmente foi área habitada pelos indígenas, até sua nomenclatura surgiu pela influência destes. A denominação Maceió deriva de *Maçayó*, que significa “o que tapa o alagadiço”, em função de sua área inicial ter sido uma grande restinga habitada pelos indígenas. Essa qualificação era o nome do atual Riacho Salgadinho, que deu também o nome à cidade. *Maçayó* também denominava um engenho banguê de açúcar que se situava no local onde atualmente se encontra a praça Dom Pedro II, localizada no Centro da cidade. Conforme o historiador Craveiro Costa, este lugar parece ter correspondido ao sítio inicial da Vila de Maceió (Quintella, 2014, p. 83).

É em 1757 que surge o primeiro registro cartográfico de Maceió, a “planta e explicação das enseadas de Jaraguá e Pajuçara”, esse registro é considerado a certidão de nascimento da capital alagoana. O documento detalhava o caminho entre o Porto de Jaraguá e o Trapiche da Barra, bem como os primeiros espaços habitados da futura cidade *Massayó* (Carvalho, 2021, p. 193).

O Porto do Jaraguá desempenhou um importante papel no processo de transformação do povoado de Maceió em Vila e, posteriormente, em Capital, pois o Porto era destino da produção madeireira e de açúcar dos engenhos da região lagunar e dos vales dos rios Mundaú e Paraíba (Carvalho, 2021, p. 193). Sendo assim, o povoado cresceu, com a forte influência e movimentação da área portuária do Jaraguá, onde podia manter-se trocas de mercadorias e um maior movimento de pessoas.

O povoamento inicial de Maceió ocupava a área do planalto intermediário, onde atualmente encontra-se o Centro da cidade, e uma área do Jaraguá, na planície. A expansão da capital alagoana se deu posteriormente pela ocupação dos territórios próximos as áreas, como os futuros bairros: Prado, Trapiche da Barra, Farol, Poço, Bebedouro, Levada, Ponta da Terra e Pajuçara (Quintella, 2014, p. 85).

É em 05 de dezembro de 1815 que Maceió foi elevada, por alvará régio, à condição de Vila. Já em 1817 Alagoas se emancipa de Pernambuco e, posteriormente, em 16 de dezembro de 1839, ocorre oficialmente a transferência da capital alagoana para a Vila de Maceió, que antes pertencia à Santa Maria Madalena da Alagoas do Sul (atual cidade de Marechal Deodoro). Isso foi decorrente do desenvolvimento de Maceió como centro comercial e o importante papel que o Porto de Jaraguá adquiriu nas relações comerciais neste período (Quintella, 2014, p. 85).<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Vale mencionar que os núcleos que primeiro se formaram no Estado foram o de Penedo do Rio São Francisco, ao sul; Porto Calvo, ao norte; e Santa Maria Madalena da Alagoas do Sul (atual cidade de Marechal Deodoro), ao centro (Carvalho, 2021, p. 191).

O processo de transferência da capital da província alagoana para a antiga Vila de Maceió se deu rapidamente, ou seja, pouco mais de três décadas após a abertura do Porto de Jaraguá, em 1808 (Carvalho, 2021, p. 195). Cícero Péricles Carvalho (2021, p. 194) relata que Diégues Júnior afirmou que Maceió não obtém registros significativos no período colonial, pois sua existência e importância se deu no período imperial, ou seja, o modelo utilizado para a construção de Maceió foi o burguês-mercantil, e não o modelo colonial de concretização da cultura urbana.

No início do século XIX, Maceió ainda era um pequeno povoado, nesse período, a atual capital de Alagoas já apresentava um conjunto de ruelas e habitações precárias, com presença da mata, do pântano e dos mangues da Laguna Mundaú. Assim, nascia uma cidade pobre e simples, transformando-se no principal núcleo urbano da província (Carvalho, 2021, p. 193).

Em 1869, Maceió era dividida em dois núcleos dinâmicos: Centro e Jaraguá. No Centro eram encontradas as atividades administrativas e políticas, como: Câmara Municipal, Mercado, Assembleia, Catedral; já no Jaraguá, as atividades comerciais, a exemplo da Alfândega e armazéns. Durante esse período, já existiam alguns povoados, como: Trapiche da Barra, Pontal da Barra, Poço, Pajuçara, Bebedouro, Ipioca e Paripueira. Além desses povoados, Maceió também abrangia outros locais, como: Cruz das Almas, Ponta Grossa, Levada, Ponta Verde, Cambona e Mutange, como aponta Carvalho (2021, p. 202) ao abordar sobre Espíndola.<sup>7</sup>

Figura 1 - Beco da Alfândega no Jaraguá.



Legenda: Foi incorporado à Delegacia da Receita Federal. Ao fundo seria a Associação Comercial de Maceió.  
Fonte: Ticianeli, 2021, s/p.

<sup>7</sup> “Com a elevação à categoria de vila (1815) e capital da província (1839), Maceió passou a crescer muito rapidamente. Em 1847, a população do município chegava a 16.064 habitantes (11.902 livres e 4.162 escravos). Um segundo levantamento, em 1860, apontava para 25.145 moradores (18.915 livres e 6.230 escravos). Em 1871, Thomaz Espíndola calculou em 28.628 (23.806 livres e 4.822 escravos). O censo de 1900 registrava 36.542 pessoas. Em 1920, a capital alagoana possuía 74.166 habitantes, número maior que grande parte das capitais dos estados brasileiros. Um século depois da transferência, em 1940, o IBGE registrava uma população de 90.253 para Maceió e apenas 11.840 para Marechal Deodoro, o nome que a antiga capital, Alagoas, adotou desde 1939.” (Carvalho, 2021, p. 202-203)

Entre o fim do século XIX até a década de 1940, a população de Maceió se expandiu quase ao triplo. Esse aumento populacional, que ocupava o espaço urbano, representou, também, um aumento de demanda por espaços de moradia, os quais ultrapassaram os limites da ocupação inicial, ocasionando, assim, a expansão do tecido urbano (Sá, 2023, p. 28).

A população da capital alagoana atingiu em 1960 a quantidade de 170.134 habitantes, conforme o Plano de Desenvolvimento de Maceió de 1981. O aumento populacional da cidade se deu, também, com as intensas migrações advindas das áreas do interior do Estado de Alagoas, principalmente pela procura e oferta de empregos na capital (Sá, 2023, p. 30-31). Sendo assim, Maceió recebeu parte do fluxo migratório da área rural de Alagoas, bem como de outros Estados próximos que passavam pelo mesmo processo.<sup>8</sup>

Com os fluxos migratórios (campo-cidade) ocorreu um numeroso crescimento urbano em Maceió. Essas migrações ocasionaram o processo de perda das características rurais, tornando Maceió mais urbana. Aponta-se que a “intensa urbanização ocorreu, em parte, devido a migrações internas (interior/capital) motivadas pelo processo de mecanização das usinas de cana-de-açúcar, que reduziu as oportunidades de emprego” (Melo; Lins, 2010, p. 5).

A partir da década de 1970, o processo de urbanização de Maceió foi intensificado principalmente em decorrência dessas transferências internas. As migrações foram motivadas pela crise sucroalcooleira, que era o principal setor econômico de Alagoas. Com o movimento migratório, o setor informal, também conhecido como subemprego, surgiu, ocasionando a exclusão social da população de baixa renda (Lins, 2018, p. 100).

Silva (2011, p. 173) afirma que no final da década de 1990, os bairros da região marítima, como Ponta Verde, Jatiúca e Pajuçara, já apresentavam edificações e infraestruturas voltadas às classes média e alta, ocasionando a ocupação de quase toda faixa costeira da planície litorânea Central de Maceió. Essa realidade é diferente em outras áreas da cidade, como as regiões banhadas pela Laguna Mundaú, a exemplo dos bairros do Vergel do Lago e Ponta Grossa, pois além “da questão de risco, os assentamentos da população mais pobre localizados nas áreas ambientalmente frágeis de Maceió apresentam condições de vida extremamente precárias” (Melo; Lins, 2010, p. 7).

Maceió chega ao século XXI com um cenário de concentração de renda e desigualdade entre as áreas da cidade. A região marítima, que compõe 15 bairros, referente a quase 134 mil

---

<sup>8</sup> População de Maceió conforme dados do IBGE (2011): Ano de 1872: 27.703 pessoas; ano de 1890: 31.498 pessoas; ano de 1900: 36.437 pessoas; ano de 1920: 74.166 pessoas; ano de 1940: 90.253 pessoas; ano de 1960: 170.134; ano de 1980: 409.191; ano 2000: 796.842; ano de 2010: 9332.748 (Carvalho, 2021, p. 329).

habitantes, conforme o censo demográfico do IBGE do ano de 2010, não apresentava homogeneidade na forma de ocupação e distribuição de renda, pois quatro deles estavam dentre os que possuíam maior concentração de renda na capital, com IDHM elevado de 0,956, em um referencial com limite de 1. Já na região lagunar, composta por 8 bairros e população em torno de 117 mil habitantes, a renda *per capita* estava entre as mais baixas de Maceió. Diferentemente da região marítima, a região lagunar obtém o IDHM de 0,563, bem abaixo dos bairros da região marítima (Duarte, 2023, p. 19-20).

Assim, o fenômeno da urbanização ocasionou diversos problemas e, atualmente, Maceió possui um dos Índices de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) mais baixos do país: 0,721. (IBGE, 2010), com população residente equivale a 957.916 pessoas, conforme IBGE (2022).

Vale ressaltar, ainda, que a população maceioense é composta, majoritariamente, por pessoas negras, entre pardas e pretas, correspondendo a quase 62%, quando utilizado o critério de raça, sem distinção de gênero, conforme apresenta o IBGE (2010) (Paula, 2019, p. 62). Aponta-se, também, que os bairros majoritariamente negros (com o percentual de residentes afrodescendentes variando de 60% a 80% do total) estão concentrados nas adjacências da região lagunar, consoante dados estatísticos do IBGE (2012) (Villar; Lima; Calixter; Romero, 2023, p. 345).

Diante do crescimento urbano de Maceió, os problemas sociais e habitacionais começaram a despontar, fomentando o surgimento de órgãos para lidar com a crise da moradia adequada, como: Banco Nacional de Habitação (BNH), Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e Companhia de Habitação de Alagoas (COHAB-AL). Aponta-se que esses órgãos deram início ao financiamento dos primeiros conjuntos habitacionais populares (Cavalcante, 2015, p. 32).

Todavia, as administrações do Município sempre estiveram interligadas com o modelo de dominação política e da concentração de renda, complementando que as políticas públicas sociais e urbanas eram efetivadas de maneiras pontuais, como se visualizará na região lagunar. As estruturas sociais, econômicas e políticas de Alagoas consolidaram esse modelo de dominação e de concentração de renda que influenciou negativamente o planejamento urbano de Maceió, ao longo do tempo. Mesmo diante de planos e projetos elaborados com objetivo do desenvolvimento da cidade, existe uma desarticulação entre o planejamento e as ações do Poder Público (Menezes, 2008, p. 103).

Conforme exposto, esses problemas sociais e urbanos, apresentados nesta seção, são reflexos do modelo de dominação local, que atualmente traça um novo perfil, detendo as mesmas imposições e hierarquias, com domínio e influência sobre a história do crescimento e

urbanização de Maceió ao caracterizar um cenário urbano desigual entre a população. Nesse sentido, a “injusta distribuição de renda completa este quadro, que aponta para a concentração do poder nas mãos de uma elite econômica, perpetuando a estrutura social dominada pelo setor agroexportador estabelecida desde o período da colônia.” (Quintella, 2014, p. 81).

## 2.2 As ocupações às margens da Laguna Mundaú.

A Laguna Mundaú possui 27 km<sup>2</sup> e faz parte do Complexo Estuarino Lagunar Mundaú Manguaba (CELMM), sendo elemento referencial para o patrimônio natural do Município de Maceió, bem como fonte de sobrevivência das famílias locais, através da atividade pesqueira e da mariscagem. A Laguna Mundaú é formada pelo barramento da foz dos rios Mundaú e Paraíba do Meio, por deposição dos sedimentos marinhos e o consequente afogamento de seus leitos. Já a Laguna Manguaba, tem 42 km<sup>2</sup> e constitui a região estuarina dos rios Paraíba do Meio e Sumaúma. Chamam-se lagunas em razão do encontro com o mar.

Destaca-se que o CELMM abrange sete Municípios de Alagoas. Na Laguna Mundaú estão Maceió, Rio Largo, Satuba, Santa Luzia do Norte e Coqueiro Seco; e na Laguna Manguaba encontram-se Marechal Deodoro e Pilar.

Figura 2 - Complexo Estuarino Lagunar Mundaú Manguaba (CELMM).



Legenda: Demarcação das duas lagunas que compõem o CELMM: Mundaú e Manguaba.  
Fonte: Google Earth. Adaptado pela Autora, 2024.

Fotografia 1 - Laguna Mundaú.



Legenda: Localização da Favela Mundaú.  
Fonte: Autora, 2023.

Fotografia 2 - Laguna Mundaú.



Legenda: Localização da Favela Mundaú.  
Fonte: Autora, 2024.

O entorno que margeia a Laguna Mundaú compreende uma planície lagunar, essa região de manguezais concentra uma área onde habita uma população de baixa renda, bem como as áreas de encostas da Laguna. Ressalta-se que um grande espaço do entorno da Laguna foi aterrado, quando ocorreu a implantação da Comunidade do Dique Estrada, como será explanado no capítulo seguinte.

As ocupações das margens da Laguna Mundaú iniciaram-se ainda na época em que Maceió era comarca de Alagoas. Segundo Cícero Péricles de Carvalho (2021, p. 193), nesse período existiam apenas duas estradas de acesso, quais sejam: estrada do Norte, que ligava até Porto Calvo; e a estrada do Sul, que margeava o rio Mundaú. As comunicações lacustres eram expressivas, possibilitando o trânsito entre Maceió e os povoados vizinhos. Além disso, o Trapiche da Barra, que também fica às margens da Laguna, era, na época, um entreposto comercial onde se estabelecia contato entre a futura capital e as Lagunas Mundaú e Manguaba.

A planície lagunar, que constituía uma faixa de terras margeando a Laguna Mundaú e a região do Tabuleiro em Maceió, e a planície litorânea eram as regiões ocupadas pela cidade. As ocupações eram decorrentes principalmente em razão do fator econômico, uma vez que a atividade comercial se encontrava concentrada em três pontos estratégicos da cidade: o

primeiro, da região Lagunar, pelas possibilidades de ligação com o interior do estado, bem como pela atividade extrativista; o segundo, da região do Centro, referente ao povoado; e o terceiro, da região marítima, atraído pelo Porto do Jaraguá (Sá, 2023, p. 26).

As ocupações das regiões lagunares aconteceram desde o início do século XIX, iniciadas nos bairros do Trapiche da Barra e Levada. Esse fator ocorreu devido à consolidação do entreposto comercial do Trapiche da Barra e da construção do Canal da Levada. As ocupações nesses bairros foram intensificadas a partir da importância do transporte fluvial que tinha o papel de abastecer a zona rural do vale do rio Mundaú, bem como o papel de escoamento da produção dos engenhos da localidade. A região lagunar e o Jaraguá se estabeleceram como os dois vetores comerciais e tiveram papéis significativos para a estruturação do espaço urbano da cidade de Maceió (Sá, 2023, p. 27).<sup>9</sup>

Assim, as relações comerciais entre Maceió e as demais regiões alagoanas, que aconteciam na localização da Levada e em seu entorno, propiciavam a fixação da população de baixa renda na ocupação lagunar (Duarte, 2023, p. 32-33).

Já no contexto do século XX, a distribuição espacial de Maceió apresentava quatro bairros como núcleos do território: Centro, Jaraguá, Levada e Jacutinga. Esses bairros demonstravam a importância da Laguna para a relação de convivência e interação da população (Duarte, 2023, p. 40).

Na década de 1970, a geografia de Maceió dividia o entorno da Laguna Mundaú em áreas distintas, quais sejam: a primeira, composta pelo bairro do Pontal da Barra; a segunda, composta pelos bairros do Trapiche da Barra, Ponta Grossa, Vergel do Lago, Levada e Bom Parto; a terceira, com as áreas correspondentes à extensão do Mutange até o bairro de Bebedouro; a quarta, pela área de expansão do Bebedouro até o bairro de Fernão Velho; e a quinta e última área, composta por Fernão Velho e Rio Novo (Duarte, 2023, p. 85).<sup>10</sup>

Na década de 1980, a região lagunar foi redefinida com a construção da Comunidade do Dique Estrada. Essa ocupação levou a um novo cenário da paisagem lagunar em Maceió, assim como também aconteceu com toda extensão da Laguna (Duarte, 2023, p. 86).

Essa transformação se deu com o processo de favelização em áreas de risco, que aconteceu com a ocupação pela população de baixa renda na região. Ressalta-se que boa parte

---

<sup>9</sup> “A relevância do complexo lagunar existente na região e sua influência junto ao mar para a formação de Maceió levou o primeiro governador de Alagoas, em 1840, Francisco de Mello Póvoas, a encomendar ao engenheiro Carlos de Mornay um primeiro levantamento da região lagunar, criando uma base de compreensão desse complexo estuarino-lagunar.” (Duarte, 2023, p. 16)

<sup>10</sup> Os bairros Bebedouro, Bom Parto e Mutange, atualmente, encontram-se desocupados, em grande parte, devido ao risco de afundamento da região, em decorrência da extração de sal-gema realizada pela Braskem.

das famílias que passaram a viver precariamente nas favelas ali fixadas eram provenientes do interior e desejavam no local uma oportunidade de trabalho com a pesca. Aponta que outro fator que contribuiu para a ocupação lagunar foi a existência de grandes vazios urbanos e ociosos.

Assim, as ocupações que se formavam às margens da Laguna Mundaú, em função da falta de moradia adequada para a população de baixa renda, com construções improvisadas, representavam um local para habitação. Entre outros motivos para a expansão desse espaço urbano estão a proximidade do mercado de trabalho, ainda que informal.

Ressalta-se que 10 bairros da capital alagoana se encontram às margens da Laguna Mundaú, quais sejam: Rio Novo, Fernão Velho, Bebedouro, Mutange, Bom Parto, Levada, Vergel do Lago, Ponta Grossa, Trapiche da Barra e Pontal da Barra. As ocupações nessa região, através de moradias precárias ou mesmo de estabelecimentos de comércio, ficam próximas ou às margens da Laguna, iminentes a enchentes e inundações.

Em Maceió, a localização territorial das ocupações da população de baixa renda, da mesma forma em que ocorre nas demais cidades brasileiras, dá-se nos terrenos “desprezados” pelo mercado formal de terras, que correspondem principalmente às áreas ambientalmente frágeis, como grotas, encostas e margens da Laguna Mundaú (Melo; Lins, 2010, p. 6).

Conforme as estatísticas apontadas, demonstra-se a necessidade de existirem políticas públicas destinadas à população lagunar, visando uma cidade igualitária, com política de geração de emprego, que combata a informalidade nas relações econômicas, bem como política educacional, sanitária e habitacional, uma vez que sua ausência acarreta perpetuação do cenário excludente dos habitantes. Devem ser direcionadas, principalmente, para as ocupações que vivem diretamente da Laguna Mundaú, através da economia do sururu e da pesca, podendo mencionar que a maioria das comunidades às suas margens são denominadas comunidades tradicionais, tendo em vista o exercício das atividades pesqueira e da mariscagem.

### **2.3 O Dique Estrada como Comunidade Tradicional às margens da Laguna Mundaú.**

A Comunidade do Dique Estrada encontra-se a oeste da capital alagoana, contornada pelos seguintes bairros de Maceió: Vergel do Lago, Trapiche da Barra e Ponta Grossa. A Comunidade compõe um conjunto de favelas: Mundaú, Sururu de Capote, Peixe e Muvuca; localizadas na faixa de terra entre a Avenida Senador Rui Palmeira, mais conhecida como Dique Estrada, e a Laguna Mundaú, sendo sua população ribeirinha composta em sua maioria por pescadores(as) e marisqueiros(as).

Figura 3 - Bairros que compõem a Comunidade do Dique Estrada.



Legenda: Os bairros são Vergel do Lago, Trapiche da Barra e Ponta Grossa.  
 Fonte: Prefeitura Municipal de Maceió, adaptado por Brandão (2019, p. 36).

A Laguna Mundaú banha a Comunidade Tradicional do Dique Estrada e é elemento referencial para o patrimônio natural do Município de Maceió, como aponta o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Maceió (2005, p. 17), uma vez que é fonte de sobrevivência da maioria das famílias locais, através da atividade pesqueira e da mariscagem.

Segundo o relatório do Projeto BR-T 1342 – “Maceió mais inclusiva através de modelos de economia circular” – as Comunidades Tradicionais relacionadas à extração do sururu na Laguna podem ser consideradas pela tradicionalidade, em razão de 56% dos indivíduos cadastrados informaram residir no território desde a infância. Conforme o diagnóstico, as que se destacaram pela tradicionalidade foram:<sup>11</sup> a região do Vergel do Lago e a Favela Mundaú. Essas regiões apresentaram os maiores índices, com 76% e 64%, respectivamente (IDS/IABS, 2017, p. 29)<sup>12</sup>. Dessa maneira, a Comunidade do Dique Estrada é considerada uma comunidade tradicional pesqueira e da mariscagem.

<sup>11</sup> A tradicionalidade da Comunidade do Dique Estrada também é reconhecida em razão dos hábitos, costumes, formas próprias de organização social, que ocupam e usam os territórios e os recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa e econômica, a partir da pesca artesanal. Além disso, utilizam conhecimentos e práticas gerados e transmitidos pela tradição. A população local é composta, em maioria, por pescadores(as) e marisqueiros(as), que exercem diariamente a atividade pesqueira e da mariscagem a partir da Laguna Mundaú, observando que existe uma relação de subsistência e dependência com a Laguna. Diante disso, o Dique Estrada é constituído como uma comunidade tradicional de pescadores(as) e marisqueiros(as).

<sup>12</sup> Em dezembro de 2017 foi apresentado um relatório, realizado no âmbito do Projeto BR-T 1342 – “Maceió mais inclusiva através de modelos de economia circular” – fruto do convênio de cooperação técnica internacional firmado entre o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), por meio do seu Fundo Multilateral de Investimentos (FUMIN), a Prefeitura Municipal de Maceió e o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento e

Consta no relatório que a maioria das famílias envolvidas na cadeia do sururu está concentrada no Vergel do Lago, englobando as Comunidades Mundaú, Muvuca e o Conjunto Virgem dos Pobres, localizado próximo à Comunidade do Dique Estrada, tendo como referencial 66,4% (IDS/IABS, 2017, p. 29).

A Comunidade Tradicional do Dique Estrada surgiu a partir do processo de urbanização de Maceió, com o crescimento do número de favelas às margens da Laguna Mundaú. Diante disso, é de maneira irregular e desumana que a Comunidade surgiu na borda lagunar, área de risco, em um cenário de desigualdade social, com sua população desprovida de serviços básicos, como: moradia adequada, saneamento, habitação, trabalho formal, educação e saúde.

As fotografias 3 e 4 foram registradas entre os anos de 2011 e 2012, período em que a Comunidade era conhecida popularmente como “favela de lona”, demonstrando o cenário de desigualdade. Observa-se que a “segregação territorial, resultante do processo de urbanização intensa, significa muito mais do que uma faceta da desigualdade social. Na prática, ela atua como agente reprodutor dessa desigualdade.” (Lins, 2018, p. 114).

Fotografia 3 - Moradias da Comunidade do Dique Estrada às margens da Laguna Mundaú.



Legenda: A Fotografia 3 foi registrada na Laguna, por meio do catamarã do IMA (Instituto do Meio Ambiente), em uma visita técnica realizada com alunos e professores do IFAL (Instituto Federal de Alagoas, campus Marechal Deodoro), no período em que a autora desta pesquisa era graduanda em Gestão Ambiental.

Fonte: Autora, 2011.

---

Sustentabilidade (IABS), com o apoio do Sebrae Alagoas, Braskem, Desenvolve e Centro de Inovação em Tecnologia para o Desenvolvimento Humano da Universidade Politécnica de Madri (IDS/IABS, 2017, p. 6-7). A realização do Projeto foi firmada através do Contrato de Prestação de Serviços CT n.º 004/2017 – IDS/IABS, ou seja, entre o Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS) e o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento e Sustentabilidade (IABS) (IDS/IABS, 2017, p. 1). Nesta seção, serão apresentados dados referentes ao produto 2 do diagnóstico realizado acerca da cadeia produtiva do Sururu na Laguna Mundaú, uma vez que este relatório contém a caracterização social e econômica das comunidades envolvidas com a economia do sururu na região lagunar e da pesca artesanal no Jaraguá e entorno. Vale ressaltar que o objetivo do projeto foi promover a melhoria da qualidade de vida da população envolvida em cadeias tradicionais da economia local, a partir da extração do molusco e da pesca, por meio do fomento a modelos de economia circular em Maceió (IDS/IABS, 2017, p. 8).

Fotografia 4 - Moradias da Comunidade do Dique Estrada às margens da Laguna Mundaú.



Legenda: A Fotografia 4 foi registrada na mesma ocasião da Fotografia 3. Cumpre informar que a fumaça branca é decorrente do procedimento da cadeia produtiva do sururu, conhecido como “cozimento ou fervura do marisco para auxiliar o filé a desprender da casca”.

Fonte: Autora, 2011.

A Comunidade do Dique Estrada é composta por um conjunto de favelas: Mundaú, Sururu de Capote, Peixe e Muvuca. Essas favelas definiram a constituição do espaço, mesmo embora não sendo exatamente claros os limites entre elas.<sup>13</sup>

Quanto aos dados da população total da Comunidade, esta pesquisa só obteve os quantitativos a partir do censo do IBGE (2010), quais sejam: 1.042 domicílios e 3.057 populações residentes, devido à indisponibilidade deste quantitativo no último censo.

A Favela do Mundaú (Figura 4: cor roxa), a maior delas, encontra-se no Vergel do Lago, a Favela Sururu de Capote (Figura 4: cor rosa) encontra-se em seguida, na área do bairro Ponta Grossa, abrangendo uma pequena parte dos bairros do Trapiche da Barra e Vergel do Lago. Após, é a Favela Peixe (Figura 4: cor amarela), localizada no Trapiche da Barra, conhecida também como “Torre”, em razão da torre de transmissão de energia construída no local. E, por último, a Favela Muvuca (Figura 4: cor vermelha), conhecida popularmente como Papódromo devido à existência desse monumento na região, também localizada no Trapiche da Barra.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Conforme se depreende nas entrevistas e visitas realizadas, a divisão originária das favelas é a que consta na Figura 4. Como afirmado na metodologia, foi verificado, nas entrevistas, o surgimento de outras favelas de tamanho menor, como: Arroz, Milênio e Malhação. Todavia, como informado pelas lideranças comunitárias entrevistadas, as mencionadas favelas surgiram a partir da divulgação da implementação do Residencial Parque da Lagoa. Dessa maneira e tendo em vista os limites incertos entre as localizações das novas favelas, para efeito desta pesquisa, considera-se a divisão originária das Favelas da Comunidade do Dique Estrada.

<sup>14</sup> Apesar da implementação do Residencial Parque da Lagoa, ainda há ocupações precárias nas favelas, uma vez que alguns moradores ainda não foram contemplados, tendo em vista que estão aguardando os próximos sorteios.

Figura 4 - Divisão das favelas: Mundaú, Sururu de Capote, Peixe e Muvuca.



Legenda: Divisão originária das favelas da Comunidade do Dique Estrada.  
 Fonte: Prefeitura Municipal de Maceió, adaptado por Brandão (2019, p. 55).

Antes de caracterizar a Comunidade em seus diversos aspectos sociais e econômicos, é importante descrever o histórico da ocupação e do surgimento do Dique Estrada que aconteceu, principalmente, com a implementação da Braskem, em 1977, no bairro do Pontal da Barra, bem como com o processo migratório existente no Estado.

Neste teor, o Pontal da Barra foi escolhido para instalar a empresa devido a sua localização próxima ao Porto do Jaraguá, bem como em razão das condições favoráveis para a construção do píer em frente à indústria de sal-gema, para escoamento da produção e recepção de insumos, além disso, outro fator foi a localização da matéria-prima, no bairro do Bebedouro, que ficava próxima à indústria (Duarte, 2023, p. 68).

Ressalta-se que o surgimento da Comunidade do Dique Estrada ocorreu após a implementação da empresa de indústria cloroquímica. Todavia, antes dessa região lagunar ser nomeada como “Dique Estrada”, informa-se que já existiam ocupações, tendo em vista ser uma área próxima ao Centro da cidade, que servia como meio de interligação com o interior do Estado.

Figura 5 - A indústria química e a extração da sal-gema entre a Laguna Mundaú e a Comunidade Dique Estrada.



Legenda: Ponto preto, localização da Braskem. Ponto azul, localização da Comunidade do Dique Estrada. Ponto vermelho, indicação da região de maior extração realizada pela Braskem, onde ocorreu o colapso da Mina 18.  
 Fonte: Google Earth. Adaptado pela Autora, 2024.

Como se observa na Figura 5, a indústria Braskem foi implementada em uma área de grande biodiversidade, próxima à Laguna Mundaú e ao mar, comprometendo, assim, a segurança da população da cidade, bem como todo o ecossistema, em função dos riscos de vazamento e de acidente industrial. O ponto vermelho representa o local de maior extração da Braskem e o ponto azul indica a região da Comunidade do Dique Estrada, assim, verifica-se que a Laguna Mundaú e a Comunidade de pesquisa situam-se entre a localização da empresa e a região de extração.<sup>15</sup>

Sendo assim, uma das consequências dessa implementação, no que se refere ao cenário urbano de Maceió, foi a abertura de uma via em torno da Laguna Mundaú, com cerca de 5 km de extensão, denominada Dique Estrada. Essa via partia do Canal do Trapiche até o bairro da Levada e seu objetivo principal era proporcionar o escoamento da produção da sal-gema por meio de uma ferrovia que já existia no bairro Cambona. (Duarte, 2023, p. 69).

A construção do Dique Estrada atendia às necessidades da implementação da Braskem, porém o projeto da via do Dique Estrada era justificado como um benefício para a resolução

<sup>15</sup> “A implementação da Salgema se deu num período ditatorial do país e, assim, sem espaço para questionamentos das consequências para a cidade. Soma-se a isso o fato de as discussões sobre as questões ambientais ainda estarem entrando na pauta da sociedade mundial. O marco da discussão do tema, só se deu a partir de 1972, com a Conferência de Estocolmo, na Suécia, organizada pela Organização das Nações Unidas (ONU), na qual se procurou discutir a degradação do meio ambiente e suas consequências para a humanidade. Nessa direção, a população não tinha um amadurecimento para reagir a ações de agressão a ecossistemas como o CELMM, como se prenunciava, com a implantação da Salgema.” (Duarte, 2023, p. 74)

dos problemas das enchentes da região. A via incorporaria um aterro de parte da Laguna. Esse aterro foi entendido como a solução para as enchentes, ao elevar o nível da área em relação à região lagunar. Houve, também, a criação de uma via dique, onde se criou uma barreira de proteção contra as enchentes que comprometiam a ocupação da região. O projeto Dique Estrada se estendeu por mais 6 anos e teve a sua via inaugurada em 1982 (Duarte, 2023, p. 70-71).

Figura 6 - Região da orla lagunar antes dos aterros.



Legenda: Observa-se o quanto a Laguna era próxima ao Estádio Rei Pelé antes dos aterros.  
Fonte: José Ronaldo, s/d. Obtida através de Duarte (2010, p. 55).

Como se demonstra na Figura 6, a orla foi definida entre a margem da Laguna e a via em construção na época. As intervenções feitas na área e os aterros realizados modificaram consideravelmente a paisagem lagunar. Assim, criava-se um novo território acrescido à cidade, com novas intervenções urbanísticas e uma paisagem desvelada. Aponta-se que o problema da inundação e enchente não se findou, até o momento a população da Comunidade do Dique Estrada vivencia essa realidade em tempos de chuvas.

Dessa maneira, os aterros realizados na área lagunar ocasionaram uma transformação sociourbana na região em que nasceria a Comunidade do Dique Estrada, devido ao processo de favelização e a apropriação do espaço. Assim, foi na década de 1980 que ocorreu a redefinição paisagística da orla lagunar, devido à implantação da Avenida Senador Rui Palmeira. Frisa-se que a estreita faixa de terra, entre essa via e a Laguna Mundaú, passou a abrigar ocupações precárias, atraídas pela proximidade a fontes de trabalho e renda (Melo, 2019, p. 42).

Diante da descrição do processo de surgimento e ocupação da Comunidade do Dique Estrada, serão demonstrados, a seguir, os principais aspectos dos moradores que habitavam suas favelas, antes do Residencial Parque da Lagoa, e os que ainda habitam nas ocupações que ainda

existem no local. Ressalta-se que essas descrições serão principalmente relacionadas às atividades econômicas, enquanto população tradicional, e às condições de moradias.

Pode-se caracterizar a Comunidade como predominantemente feminina. Segundo os dados fornecidos pela SEMINFRA, no levantamento realizado em 2019, o gênero feminino predominou entre a população entrevistada.

Tabela 1 - Gênero populacional.

GÊNERO POPULACIONAL		%
MASCULINO	1234	44,37%
FEMININO	1547	55,63%
<b>Total de entrevistados:</b>	<b>2.781</b>	<b>100%</b>

Fonte: Dados fornecidos pela SEMINFRA, 2019.

Nos dados de 2017, fornecidos no relatório do Projeto BR-T 1342 – “Maceió mais inclusiva através de modelos de economia circular”, apontou-se, também, pela predominância do gênero feminino no que se refere ao exercício da atividade produtiva na cadeia do sururu na Laguna Mundaú, incluindo as favelas da Comunidade do Dique Estrada. Assim, constatou-se ser realizada majoritariamente por mulheres, representando 64,2% de todos os cadastrados, enquanto os homens representaram 35,8% (IDS/IABS, 2017, p. 30). Esse dado foi confirmado pela Sr.<sup>a</sup> Simone: “[...] as mulheres é mais com o sururu, os homens é mais com a pesca.” (Simone, 27/02/2024).

Quanto ao aspecto da saúde na Comunidade, verificou-se que a deficiência dos sistemas de saneamento básico, coleta de lixo e abastecimento de água eram responsáveis pela insalubridade das condições de vida na região, colocando em risco a saúde e o bem-estar da população local, em razão da proliferação de doenças e epidemias.

A população local para obter um atendimento de saúde precisa se deslocar para outros bairros que englobam a Comunidade. Conforme questionado acerca dos serviços de saúde, o Sr. “Baiano” (24/03/2024), líder da Favela Mundaú e pescador/marisqueiro há 31 anos, afirmou que: “Aqui a gente vai pra Cabo Reis né. E a saúde deixa muito a desejar, como todo mundo sabe”. Já a Sr.<sup>a</sup> Ione Lima, líder comunitária da Favela Muvuca, expôs as mesmas dificuldades:

Precária. Antigamente a gente tinha um posto de saúde aqui do lado da Comunidade, que é o CAIC. Que é o PSF CAIC Virgem dos Pobres, mas antigamente tinha uma médica que dava um suporte aqui, como não é médicos físicos que ficam aí né, ela dava um suporte, atendia um dia na semana a Comunidade, mas ela foi retirada daí, aí agora a Comunidade fica desassistida, alguns a gente conseguiu na luta e na força do ódio da Diretora, que é pessoas que tem hipertensão, pressão alta, câncer e tem um acompanhamento uma vez no mês, só pra

pegar sua medicação, mas é muito difícil. Já para as crianças, a gente tem um pouco mais de acesso ao posto, a saúde do posto, porque elas estudam na creche que é ao lado, é o CMEI Francisco Melo. E as crianças quando matriculadas, uma vez matriculadas, elas têm direito a também ao posto né, ao atendimento e gestante também, mas é muito complicado porque a gente tem o CAIC hoje que ele abrange quase dois conjuntos, juntando os dois conjuntos dá 65 quadras, 68 quadras [...]. (Ione Lima, 17/04/2024)

Referente aos problemas sociais relacionados à educação, o bairro do Vergel do Lago, um dos bairros que compõem a Comunidade do Dique Estrada, contém 3 escolas municipais e 9 escolas estaduais. No entanto, observou-se que existem outros fatores que impossibilitam a assiduidade dos alunos, como a fome, as doenças e outros problemas sociais que afastam a população da Comunidade a ter acesso à educação básica, mesmo existindo vagas nas escolas da região (Galvão *et al.*, 2017, p. 181).

Embora haja dificuldades, quanto ao serviço educacional na Comunidade, questionado acerca da educação, o Sr. “Baiano” (24/03/2024) destacou que: “Hoje as crianças que vivem dentro da Comunidade, hoje tem a maior alegria, hoje porque tem o Mandaver, que tem em torno de mais de 600 criança, que o Mandaver acolheu lá né pra estudo, balé, várias função, né?”. Nesse sentido, a Sr.<sup>a</sup> Ione Lima (17/04/2024) informou que: “Do Estado, a gente tem a escola que tá em reforma, a Escola Maria Rita Lyra, que é o CAIC.”

Conforme os dados da SEMINFRA, no levantamento em 2019, foram verificadas as seguintes informações na Tabela 3 sobre a escolaridade da população local. Dentre um total de 1.401 pessoas entrevistadas, constou-se que a maioria possui apenas o ensino fundamental.

Tabela 2 - Escolaridade.

ESCOLARIDADE		%
ANALFABETO	13	0,93%
PRÉ-ESCOLA	219	15,63%
FUNDAMENTAL	1013	72,31%
MÉDIO INCOMPLETO	17	1,21%
MÉDIO COMPLETO	135	9,64%
SUPERIOR	4	0,29%
<b>Total de entrevistados:</b>	<b>1.401</b>	<b>100%</b>

Fonte: Dados fornecidos pela SEMINFRA, 2019.

Enquanto isso, os dados de 2017, fornecidos no relatório do Projeto BR-T 1342 – “Maceió mais inclusiva através de modelos de economia circular”, apontou o nível de escolaridade das comunidades pertencentes da cadeia do sururu, como a Comunidade do Dique Estrada, na qual predominou o ensino fundamental incompleto (63,2%), sendo que apenas 5%

concluíram o ensino fundamental. Ressalta-se que cerca de 15% chegaram a iniciar o ensino médio, concluído apenas por 4% dos entrevistados, e nenhum entrevistado indicou possuir o ensino superior, sendo 12% declarados “sem escolaridade” (IDS/IABS, 2017, p. 50).

Quanto ao aspecto da segurança, a Comunidade do Dique Estrada é desprovida de política de segurança por parte do Poder Público, pois, atualmente, a população local encontra-se imersa sob o domínio do “poder paralelo” que interfere na dinâmica de sociabilidade da Comunidade. Vale frisar que a orla lagunar possui apenas uma base de policiamento do 1º Batalhão da Polícia Militar (BPM).

Segundo informações apresentadas no relatório de boletim estatístico mensal de vítimas por Crimes Violentos Letais e Intencionais (CVLI) do mês de junho de 2024, as maiores vítimas em Maceió foram compostas por pessoas pardas (78,6%) ou pretas (12,2%), sendo 91,8% do gênero masculino e 8,2% do gênero feminino, com 44,9% da faixa etária entre 18 e 29 anos, conforme Secretaria de Estado da Segurança Pública (Governo de Alagoas, 2024, p. 07).

A segunda Área Integrada de Segurança Pública (AISP), composta pelos bairros do Centro, Levada, Ponta Grossa, Pontal da Barra, Prado, Trapiche da Barra e Vergel do Lago, sendo três desses bairros compostos pela Comunidade do Dique Estrada, possui uma das maiores estatísticas de CVLI, no total de 23 entre os meses de janeiro a junho de 2024. Entre esses meses, o bairro do Trapiche da Barra obteve 0 CVLI, o bairro da Ponta Grossa 4 e o Vergel do Lago 9 (Governo de Alagoas, 2024, p. 12).

Como visto pelos dados apontados, o histórico de alto índice de violência na Comunidade do Dique Estrada contribuiu para que a população da cidade identificasse essa comunidade tradicional pesqueira como sendo uma área marginalizada. Os índices indicados são frutos da ausência ou precariedade das políticas públicas, fazendo com que se alimente a miséria vivenciada pela população local, contribuindo para a violação da moradia adequada.

Indagado acerca da criminalidade na Comunidade, o Sr. “Baiano” (24/03/2024) informou que: “A criminalidade hoje, graças a Deus, melhorou, está ótimo, está tudo na paz [...] essa hora aqui era um terror.” Já a líder comunitária Sr.<sup>a</sup> Ione Lima (17/04/2024) relatou que: “Hoje, eu digo assim, os “maloqueiros” são parceiros da Comunidade, porque como eles não querem intervenção da polícia, eles mesmo resolvem.” A líder complementou sobre a luta para conquistar um posto policial na Comunidade: “[...] A gente brigou muito também para poder a gente ter um, iria ter um posto policial aqui e não teve, mas a gente teve muitas brigas para poder amenizar a criminalidade [...]”. Diante dos relatos dos entrevistados, constatou-se que a criminalidade na Comunidade se encontra atualmente pacificada.

Quanto ao aspecto econômico e de subsistência, segundo a líder comunitária da Favela Mundaú, Sr.<sup>a</sup> Simone, 40 anos, e marisqueira há mais de 8 anos, a principal renda da população local vem do sururu e da pesca:

Aqui do sururu e das pescas, os pescador, mas como vem direto acontecendo essa dificuldade do sururu, agora que ele tá voltando, mas também não tá rendendo né, tira 6 latas pra bater 2 kg, aí pra ele não tem muita vantagem, principalmente pra quem paga os canoeiros, pra quem tira ainda tem como lucrar. [...] Quase todos, alguns que é carroceiro, mas a maioria são pescador e marisqueira. [...]. (Simone, 27/02/2024)

Questionado o Sr. “Baiano” (24/03/2024), este relatou que: “[...] aqui da Comunidade só é o sururu e quem vive da pesca também, mas as vezes deixa muito a desejar, porque você vê a nossa lagoa, olha a situação que ela tá hoje. Esse daqui é um pescador velho, pesca de caiçara, ele não sabe a data que pegou um peixe, porque tá ruim.”

Todavia, para a Favela Muvuca, representada pela Sr.<sup>a</sup> Ione Lima (17/04/2024), a principal fonte de renda é a reciclagem e a atividade de carroceria, embora existam pescadores(as) e marisqueiros(as). Assim, a líder afirmou: “Reciclagem, não é nem o sururu, essa Comunidade aqui é a reciclagem, a Muvuca, é a reciclagem e a carroça.” Quanto à renda advinda de programas assistenciais, a líder apontou que: “Quase todos recebem Bolsa Família”.

Conforme as lideranças, o sururu e o peixe na Comunidade do Dique Estrada são as principais fontes de subsistência da população tradicional ribeirinha. Assim, segundo os dados fornecidos pela SEMINFRA do levantamento de 2019, após 2.640 pessoas entrevistadas, foi verificado que 1.150 (43,56%) eram marisqueiros(as) e 407 (15,42%) pescadores(as). Diante disso, constatou-se que a maioria da sua população local possui profissão de marisqueiros(as) e pescadores(as).

Nesse sentido, os dados de 2017, fornecidos no diagnóstico do relatório do Projeto BR-T 1342 – “Maceió mais inclusiva através de modelos de economia circular”, apontou cerca de 877 pessoas em 579 famílias envolvidas com a cadeia do sururu na Laguna Mundaú, na qual fazem parte do estudo as Favelas da Comunidade do Dique Estrada, representando 68% do estimado inicialmente, isto é, a estimativa inicial se mostrou superior ao número efetivo de cadastros realizados, demonstrando um superdimensionamento da realidade. Vale frisar que foi considerada toda a cadeia produtiva do sururu, que inclui pesca/extração, beneficiamento e comercialização (IDS/IABS, 2017, p. 24).

Quanto à renda média das pessoas envolvidas no período em que existe extração do molusco, foi apontado o valor de R\$ 461,78 no relatório. No relatório, informou, ainda, que existiram relatos de pessoas recebendo apenas R\$ 30,00 por mês e outras R\$ 6.000,00, com a

atividade do sururu. Assim, assinalou que os trabalhadores que realizavam apenas o trabalho da despincagem, recebiam em torno de R\$ 327,24, representando 48,3% dos envolvidos na cadeia produtiva. Constatou-se que entre as 424 pessoas que apenas despincam o sururu, 373 eram mulheres, predominando o gênero feminino na atividade (IDS/IABS, 2017, p. 31).

O relatório apontou, ainda em relação à renda, que 78% das pessoas dependiam diretamente da pesca e 22% possuíam outras atividades como sua principal subsistência. Assim, 57% dos entrevistados realizavam atividades complementares à mariscagem, entre esses, 31% trabalhavam como ambulantes ou vendas diversas, 29% trabalhavam com limpeza doméstica e serviços gerais e 11% atuavam com o trabalho da reciclagem (IDS/IABS, 2017, p. 57-58).

No que se refere ao motivo dos entrevistados terem iniciado na atividade, a maioria deles informou que foi devido à falta de opção (54%), seguido pela influência dos pais (35,5%) e outros porque era a atividade realizada pelo cônjuge ou outro parente (3,5%). Destacou-se que apenas 6,9% estavam na referida cadeia produtiva por gostar ou por ser lucrativa (IDS/IABS, 2017, p. 51).

Quanto ao motivo para permanência nessa atividade da cadeia produtiva do sururu, a falta de opção ou oportunidade em outra atividade econômica também foi o principal motivo (78,2%), seguindo de 11,6% que afirmaram permanecer porque realmente gostavam da atividade. E, apenas, 6,9% dos entrevistados consideravam a atividade lucrativa, enquanto 2,2% apontaram outros motivos (IDS/IABS, 2017, p. 52).

Destaca-se que o aproveitamento da Laguna Mundaú para o uso integrado da pesca é uma das diretrizes gerais para o desenvolvimento das atividades produtivas em Maceió, como dispõe o Plano Diretor de Maceió (2005, p. 11-12). No entanto, a população local da Comunidade do Dique Estrada enfrenta diversos problemas em relação ao desenvolvimento da atividade pesqueira e da mariscagem, como os limites da organização coletiva de trabalhadores, a precarização do trabalho, a informalidade da atividade e a ausência de segurança no seu exercício, com escassez de equipamentos de proteção.

Essa informalidade fica mais evidente quanto aos números de marisqueiros(as) associados(as) em Colônia de Pescadores, apenas 20% dos entrevistados encontravam-se associados. Destes, 48% à Colônia Z-05, 29% à Z-16 e 18% à Z-04, os demais não souberam identificar (IDS/IABS, 2017, p. 53)<sup>16</sup>. Nesse sentido, a informalidade no mercado de trabalho reflete diretamente nas condições de moradia e nos locais a serem ocupados pela população de baixa renda, contribuindo para a ocupação desadequada do solo urbano. (Lins, 2018, p. 101).

---

<sup>16</sup> Localização das Colônias de Pescadores: Z-04: Bebedouro; Z-05: Vergel do Lago; e Z-16: Trapiche da Barra.

Fotografia 5 - Pescador na Laguna Mundaú.



Legenda: Localização da Favela Mundaú.  
Fonte: Autora, 2023.

Fotografia 6 - Pescadora na Laguna Mundaú.



Legenda: Localização da Favela Mundaú.  
Fonte: Autora, 2024.

Fotografia 7 - Marisqueira realizando a despincagem.



Legenda: Localização da Favela Mundaú.  
Fonte: Autora, 2023.



Legenda: Localização da Favela Mundaú.  
Fonte: Autora, 2024.

Para Edson Bezerra no seu ‘Manifesto Sururu’ (2019, p. 20), o sururu como patrimônio imaterial local, significa não somente fonte de alimento para a população lagunar, mas também

significa elemento de forte identidade<sup>17</sup> de Alagoas, pois seu aspecto cultural e simbólico agrega valor à região em torno da Laguna.<sup>18</sup>

Todavia, segundo os relatos dos pescadores(as) e marisqueiros(as) da região, atualmente, a Laguna Mundaú vem sofrendo com a escassez de peixe e sururu. Conforme as entrevistas realizadas, alegam que o aparecimento do sururu branco, que chamam de espécie invasora, e a questão da extração da Braskem são os maiores causadores para tal efeito.

Assim, quanto aos danos ambientais e impactos sociais, as denúncias sobre os prejuízos causados através da extração da sal-gema pela Braskem, na cidade de Maceió, principalmente na região lagunar, evidenciam-se através do repúdio dos moradores, especialmente, após o rompimento da Mina 18 na região do Mutange e Bebedouro, em 10/12/2023.

Esse acontecimento deixou a região lagunar em alerta, bem como houve a interdição de parte da Laguna Mundaú, comprometendo a atividade pesqueira e a mariscagem, como fonte de sobrevivência das populações tradicionais, inclusive dos pertencentes à Comunidade do Dique Estrada.<sup>19</sup>

Sobre a interdição da Laguna, acerca dos prejuízos causados à população local da Comunidade, a marisqueira e líder comunitária da Favela Mundaú, Sr.<sup>a</sup> Simone Ferreira, afirmou que existiram muitos prejuízos:

[...] muito, porque eu acho que esse sururu não veio morrer à toa aí não né. Que a lagoa é mãe né, que todo dia o povo tinha o seu dinheiro né, o seu sururu pra comer e tudo, hoje em dia a gente não vê isso mais né. Hoje em dia quem ganha mais aí é o pescador que vai lá pra dentro da lagoa pescar seu peixinho que nem é aquele lucro todo né. Mas prejudicou que a gente não vê nada né o que eles estão fazendo. [...] O sururu sumiu da lagoa. (Simone Ferreira, 27/02/2024)

Perguntado sobre os danos ocasionados pela Braskem e o recebimento do auxílio, a líder da Favela Muvuca, Sr.<sup>a</sup> Ione Lima (17/04/2024), informou que os moradores que exercem a

<sup>17</sup> Link com outros registros da principal atividade econômica da Comunidade. Fonte: Autora, 2023 e 2024.

Disponível em: < <https://drive.google.com/drive/folders/14zueEtn2gGtE5-ZvYkbsg765rla2ZrPX?usp=sharing>>.

<sup>18</sup> “O sururu constitui importante fonte de renda e de alimento para a população local. Em 2014, o sururu foi considerado patrimônio imaterial do estado de Alagoas, ícone da identidade alagoana sendo referência na culinária, como também da cultura local, como por exemplo, a música, a literatura, etc. É considerado uma iguaria culinária e se tornou meio de subsistência das favelas em torno da Lagoa Mundaú.” (Milani; Oliveira, 2021, p. 270)

<sup>19</sup> “No Brasil, as indústrias químicas são responsáveis pelos maiores índices de agressão fatal à saúde humana ao meio ambiente. Com efeito, a indústria química de cloro-soda se destaca tanto pelo seu insumo econômico – que atende à demanda de diferentes segmentos das indústrias de defensivos agrícolas, limpeza, papel e celulose, componentes eletrônicos, metalurgia, têxtil, tratamento de água, entre outras – quanto pelo índice de degradação e poluição socioambiental. Os maiores danos à saúde humana e aos recursos naturais são respectivamente intoxicação por gás e queimaduras pelo contato humano, e contaminação do solo, subsolo, incluindo águas superficiais e subterrâneas e ar. No país, a quase totalidade do cloreto de sódio produzido é obtida pela mineração do sal gema provindo principalmente de suas plantas industriais: a Braskem, em Maceió (AL), e a *Dowm*, em Aratu (BA).” (Alencastro; Brito; Lins, 2015, p. 157-158)

atividade pesqueira e da mariscagem foram atingidos: “Foi, porque ninguém poderia pescar né, mas aí quando veio o recurso o pessoal daqui ficou de fora, os daqui nenhum recebeu ainda.”

O pescador Sr. Petrócio Ferreira (24/03/2024), 63 anos, morador da região, relatou que: “Eu tenho 55 anos de pesca, inclusive eu tô com mais de 6 meses que não piso aí, depois do negócio da Braskem, sinceramente eu fiquei com medo. A mortandade de peixe foi grande e a gente que pesca de mergulho.” Questionado ao pescador se o caso da extração da Braskem atingiu a Comunidade e a Laguna Mundaú, este afirmou: “Atingiu. Já vem atingindo há muitos anos [...]. Veio um técnico e disse assim: “não, essa poluição que mostrou os peixes morrendo aí, essa poluição é por causa dos esgotos”. Há 40 anos que eu vivo aqui já existem esses esgotos e nunca teve mortandade de peixe”.

Diante do exposto, após a interdição da Laguna, os moradores da Comunidade do Dique Estrada e de outras regiões lagunares passaram a se mobilizar em busca de auxílio governamental, uma vez que até agora não foram beneficiados, pois a Laguna é a fonte principal de sobrevivência para a maioria dos moradores ribeirinhos.

A audiência pública realizada em 07/12/2023 na Câmara dos Vereadores de Maceió foi uma das mobilizações ocorridas após a interdição de parte da Laguna Mundaú. Dada a palavra ao pescador Sr. Noel Soares, morador da Comunidade, relatou que:

[...] digo com certeza e afirmo aqui nesse plenário que quando foi pra Braskem indenizar os pescadores, ela [...] esqueceu dos pescadores e marisqueiras do Vergel do Lago. [...] Somos aqueles pescadores que quando a Marinha botou pra fora da lagoa proibindo de pescar, não teve da Braskem um auxílio. [...] Triste eu fico quando lembro da lagoa na minha infância. Nascido e criado no Vergel do Lago. [...] Tenho hoje 45 anos de idade, vivo da pesca desde que nasci, porque meu pai era pescador. Comecei a pescar aos 12 anos de idade. Não há aqui pescador que não diga assim: eu vejo esse menino de pequeno na lagoa. E pesco de tudo na lagoa [...]. Eu penso que a nossa lagoa está viva porque ela recebe água direta do mar e a qualquer maré de lua cheia ou lua nova a vida retorna para a nossa lagoa. (Noel Soares, 07/10/2023)

Para a marisqueira Sr.<sup>a</sup> Vanessa dos Santos, Presidente da Cooperativa de Trabalho das Marisqueiras Mulheres Guerreiras (COOPMARIS) da Comunidade do Dique Estrada:

[...] Quero de volta nossa lagoa, somos marisqueiras e pescadores, que sendo a lagoa Mundaú uma fonte de renda, de sustento e de morada. Este é um dos momentos mais difíceis para quem vive da pesca artesanal porque estamos vendo que nosso pescado desaparecer e agora estamos impedidos de entrar na lagoa, de colocar nossas embarcações e de desempenhar o nosso ofício [...]. O resultado disso é a destruição das espécies da lagoa. Há muito tempo as marisqueiras e pescadores tem sido ignorados e estapeados das políticas públicas e não foi diferente desde da urgência do caso da Braskem, o que demonstra como o racismo ambiental é profundo nesse estado [...]. Queremos nossa lagoa viva, queremos de volta a nossa lagoa. (Vanessa dos Santos, 07/10/2023)

Fotografia 9 - Audiência Pública: 07/12/2023.



Fonte: Autora, 2023.

Fotografia 10 - Sururu branco.



Fonte: Autora, 2023.

Quanto à atividade organizacional e coletiva na Comunidade, pode-se citar a criação da Cooperativa de Trabalho das Marisqueiras Mulheres Guerreiras (COOPMARIS). Foi a partir do projeto Mandaver, do Instituto Servir, da ONG Visão Mundial, da Prefeitura de Maceió e do Centro de Educação Ambiental São Bartolomeu, por meio de R\$ 40.000,00 da Fundação Volkswagen e R\$ 162.000,00 do Ministério do Trabalho (MPT), que em janeiro de 2018 foi mobilizada a criação da Cooperativa e do Banco das Marisqueiras Guerreiras (BMG), visando ao desenvolvimento econômico das marisqueiras das Favelas do Sururu de Capote e Mundaú (Brandão, 2019, p. 104).<sup>20</sup>

A COOPMARIS é formada por 50 marisqueiras que trabalham com o sururu e encontra-se localizada na margem da Laguna Mundaú, no bairro do Vergel do Lago, com objetivo de melhorar as condições de vida das marisqueiras, através da organização coletiva do trabalho, com a autogestão, o cooperativismo e a economia solidária (Milani; Oliveira, 2021, p. 265). “Alguns dados socioeconômicos foram levantados e podemos caracterizar a Cooperativa da seguinte forma: formada por 50 mulheres, como uma média etária de 40 anos, 80% recebem Bolsa Família e possuem uma renda média de R\$ 300.” (Milani; Oliveira, 2021, p. 277).

<sup>20</sup> Além da COOPMARIS, existe na Comunidade do Dique Estrada um Banco Social, chamado ‘Banco Laguna’; uma moeda social, denominada ‘sururote’; e o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento e Sustentabilidade (IABS). O Banco Laguna é um banco comunitário que faz parte do Projeto Mandaver, possuindo três linhas, quais sejam: o ecosururu, que circula a economia através da casca do sururu, transformando-a em cobogó; o auxílio sururote, que é um auxílio para o desenvolvimento familiar das pessoas que participam do ‘Programa Decolagem’; e o microcrédito, destinado aos empreendedores locais que aceitam receber em seus estabelecimentos através da moeda ‘sururote’. No entanto, não abrangem toda a Comunidade. Já o IABS é o Instituto que realiza a produção do cobogó. O IABS recebe as cascas do sururu, faz a pesagem e realiza o pagamento à população local através da moeda ‘sururote’, visando desenvolver a economia da Comunidade.

Vale ressaltar que a Cooperativa é composta pelas marisqueiras das quatro favelas da Comunidade do Dique Estrada, na qual houve uma decisão de eleger uma representante da Comunidade que seria a representante na direção. No entanto, as decisões são tomadas conjuntamente através das assembleias com as marisqueiras para haver organização coletiva do trabalho em todo o processo da cadeia do sururu (Milani; Oliveira, 2021, p. 276).

Todavia, após entrevista com a Presidente da Cooperativa e líder comunitária da Favela Sururu, Sr.<sup>a</sup> Vanessa dos Santos, foi relatado que a COOPMARIS não se encontra aberta devido ao desaparecimento do sururu e da falta de equipamentos necessários para seu funcionamento, assim como afirmou: “Não, não está ainda, por causa da questão da falta do sururu e de alguns equipamentos que nós estamos esperando comprar, na expectativa de comprar.” (Vanessa dos Santos, 16/08/2024).

Fotografias 11 e 12 - COOPMARIS.



Legenda: A COOPMARIS é localizada no bairro Vergel do Lago, na Comunidade do Dique Estrada.  
Fonte: Autora, 2022.

Diante do exposto, para descrever os aspectos relacionados à moradia da Comunidade do Dique Estrada, objeto desta pesquisa, fez-se necessária a descrição dos demais aspectos que estão estritamente interligados às moradias, principalmente no que se refere à questão econômica, como sendo uma comunidade tradicional pesqueira que realiza a pesca de subsistência, a partir da Laguna Mundaú.

Sendo assim, quanto às moradias, a Comunidade ainda possui “barracos” construídos com a utilização de madeira compensada, papelão, lona, resto de construção, taipa. Ressalta-se que as habitações da população local foram construídas sob ocupações subnormais em área de risco, uma espécie de labirinto, com pequenos espaços para circulação e ventilação.

Fotografia 13 - Comunidade do Dique Estrada.



Legenda: Registro realizado no período em que a autora era graduanda.  
Fonte: Autora, 2012.

Fotografia 14 - Favela Peixe na Comunidade do Dique Estrada.



Legenda: Registro realizado em 22/02/2024, localização da Favela Peixe, ao lado do Batalhão da Polícia Militar.  
Fonte: Autora e José Roberto de Farias Souza, 2024.

Conforme se observa na Fotografia 14, ainda há ocupações na Comunidade sem condições adequadas de moradia, sendo precárias e sub-humanas, representando a ausência e a fragilidade dos serviços públicos para a população que vive às margens da Laguna Mundaú. As Fotografias 13 e 14 registram imagens que apontam o lapso temporal de 12 anos entre elas, intencionalmente demonstradas pela autora desta pesquisa, para ser visualizado que as condições de vida das favelas que compõem a Comunidade do Dique Estrada permanecem, compondo cenários que são decorrentes dos mesmos problemas ao longo do tempo: ausência de moradia, saneamento, saúde, entre outros. Todavia, atualmente, com a política urbana do

Residencial Parque da Lagoa, o cenário vem sendo modificado, a partir da entrega das novas habitações.

Segundo os dados fornecidos pela SEMINFRA, no levantamento realizado em 2019, as moradias construídas com madeira eram as que predominam na Comunidade (74,75%) e o piso dessas moradias possuía, em sua maioria, apenas o térreo (99,93%).

Tabela 3 - Material das paredes das moradias.

MATERIAL DAS PAREDES		%
ALVENARIA	580	19,92%
MADEIRA	2.176	74,75%
MISTO	155	5,32%
<b>Total de entrevistados:</b>	<b>2.911</b>	<b>100%</b>

Fonte: Dados fornecidos pela SEMINFRA, 2019.

Tabela 4 - Piso das moradias.

PISO		%
SOBRADO	2	0,07%
TÉRREO	2.927	99,93%
<b>Total de entrevistados:</b>	<b>2.929</b>	<b>100%</b>

Fonte: Dados fornecidos pela SEMINFRA, 2019.

Outros dados acerca das moradias foram identificados, durante o mencionado levantamento de 2019, realizado pela SEMINFRA, acerca dos requisitos ‘uso do imóvel’ e ‘situação do imóvel dos moradores’, conforme Tabelas 5 e 6.

Tabela 5 - Uso do imóvel.

USO DO IMÓVEL		%
COMERCIAL	57	2%
IGREJA	3	0%
MISTO	79	3%
RESIDENCIAL	2644	95%
<b>Total de entrevistados:</b>	<b>2.783</b>	<b>100%</b>

Fonte: Dados fornecidos pela SEMINFRA, 2019.

Tabela 6 - Situação do imóvel dos moradores.

SITUAÇÃO DO IMÓVEL DOS MORADORES		%
ALUGADO	7	0,25%
CEDIDO	6	0,22%
PRÓPRIO	2770	99,53%
<b>Total de entrevistados:</b>	<b>2.783</b>	<b>100%</b>

Fonte: Dados fornecidos pela SEMINFRA, 2019.

Os dados apontaram (Tabelas 5 e 6) que a maioria dos moradores utilizavam o imóvel para uso residencial (95%), identificados como próprios (99,53%) por sua população.

Nesse sentido, os dados de 2017, fornecidos no diagnóstico do Projeto BR-T 1342 – “Maceió mais inclusiva através de modelos de economia circular”, apontou que quanto ao imóvel em que residia a população, 42,1% informaram possuir casa própria quitada e 33,3% eram moradores de locais ocupados. Ressalta-se que o relatório assinalou que a população da região lagunar vivia, em sua maioria, em moradias inadequadas (IDS/IABS, 2017, p. 55).

No que se refere à condição de moradia, o relatório apontou que a maioria era precária, na qual 54,4% das pessoas envolvidas com a economia do sururu residiam em “barracos”, casas

de taipa, adobe ou madeira. Dessas moradias, 75% não possuíam saneamento básico, cujo destino era a própria Laguna, comprometendo o meio ambiente saudável e a saúde da população local, bem como a qualidade do próprio alimento produzido. Em relação às infraestruturas destinadas para essas moradias, 91% possuía energia elétrica, 75% lixo regular, 66% água encanada, 62% banheiro e 78% das ruas não eram pavimentadas (IDS/IABS, 2017, p. 56).

Acerca da condição de moradia<sup>21</sup> da população local, o líder comunitário Sr. “Baiano” relatou a precariedade habitacional: “Eu cheguei aqui, já vai fazer 31 anos que vivo aqui na beira de lagoa, aqui a gente só reclama de algumas coisas né, porque ninguém merece tá numa moradia dessa, a realidade é essa né, num barraco disposto a tudo, tá entendendo?” (“Baiano”, 24/03/2024). O líder complementou afirmando que:

Essa situação é muito precária, porque o povo aqui é esquecido, esquecido, muito esquecido, a ponto da realidade abandonada, o que tá acontecendo agora, a moradia saiu, as chaves ainda não entregou né, graças a Deus que deram um prazo agora pra entregar, mas a situação que o povo vive é essa aqui olha, tudo disposta a lixo, a rato, a barata, a escorpião, tá disposta a tudo. (“Baiano”, 24/03/2024)

A realidade vivenciada pelos moradores da Comunidade é lamentada pelo Sr. “Baiano”: “[...] só de pensar que você tá aqui, no lixo, disposto a lixo, lama, cheia, quando chega a cheia, que é o período de inverno, que é a parte pior né, porque você perde tudo. E pense num barraco desse, as condições que tá, arriscado a cair, é muita dificuldade [...]”. (“Baiano”, 24/03/2024).

Fotografias 15 a 20 - Moradias das favelas da Comunidade do Dique Estrada.



<sup>21</sup> Link com outros registros das moradias de origem da Comunidade. Fonte: Autora, 2023 e 2024. Disponível em: <[https://drive.google.com/drive/folders/1\\_g0NEMYFY3TpSyUgG89dK3gdpjlCQ3Yj?usp=sharing](https://drive.google.com/drive/folders/1_g0NEMYFY3TpSyUgG89dK3gdpjlCQ3Yj?usp=sharing)>.



Legenda: Registradas em 24/03/2024. Localização da Favela Mundaú, na Comunidade do Dique Estrada.  
Fonte: Autora, 2024.

Diante dos dados estatísticos apresentados, bem como das entrevistas e dos registros produzidos na Comunidade, através das visitas *in loco*, observa-se a condição de vulnerabilidade social que a população vem enfrentando ao longo dos anos, principalmente pelo uso do lugar para moradias precárias em área de risco. Conforme exposto, é notória a escassez ou mesmo a precariedade dos serviços básicos para habitabilidade segura e adequada, como o acesso à saúde, educação, trabalho formal, segurança, esgotamento sanitário e moradias adequadas. Dessa forma, evidencia-se a importância da implementação de políticas urbanas de moradias que atendam às peculiaridades da população, respeitando sua tradicionalidade.

### **3 A POLÍTICA URBANA DE HABITAÇÃO NA COMUNIDADE TRADICIONAL DO DIQUE ESTRADA.**

A Constituição Federal (CF) trouxe, no texto do artigo 182, a definição da política urbana, sendo ela executada pelo Poder Público, que visa ao ordenamento do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes. Para José dos Santos Carvalho Filho (2009, p. 13) os “objetivos da política urbana são os fins mediatos e imediatos a que se destinam as ações componentes da política urbana”.

Todavia, os problemas decorrentes do planejamento territorial em escala nacional dificultam a inserção do planejamento territorial municipal, quanto às suas políticas urbanas voltadas para habitações. Nesse contexto, a Comunidade Tradicional do Dique Estrada possui um largo histórico de políticas públicas voltadas para habitações e reurbanização da região, a maioria delas com ações de remoções sem considerar a consulta prévia e a participação dos moradores que, em sua maioria, dependem da Laguna para sobreviver. Vale frisar que há uma ligação direta do estabelecimento das moradias com o meio de subsistência da população tradicional, uma vez que aquelas devem ser próximas à atividade econômica exercida, além disso, existe o sentimento de pertencimento dos habitantes com o território.

Diante do exposto, o presente capítulo descreverá as políticas urbanas destinadas às habitações implementadas na Comunidade do Dique Estrada a partir de meados da década de 1970 até os dias atuais, com a implementação e entrega do Residencial Parque da Lagoa. Além disso, tem o objetivo de trazer as narrativas das lideranças comunitárias das Favelas que compõem a Comunidade, através das entrevistas realizadas.

A primeira seção descreverá o histórico das políticas urbanas de habitações realizadas na Comunidade ao longo dos anos, a partir de meados da década de 1970, com o início do aterro na região lagunar até a construção dos últimos habitacionais, antes da execução do Residencial Parque da Lagoa, como os Conjuntos Habitacionais Vila São Pedro I, II, III e IV, nas áreas vazias dos bairros Vergel do Lago, Trapiche da Barra e Ponta Grossa.

A segunda seção contará com a nova política urbana implementada na Comunidade, o Residencial Parque da Lagoa e a Rota da Lagoa, com dados estatísticos, registro da área, mapeamento e descrição do processo de instituição. Por fim, a terceira seção descreverá através das falas/narrativas das lideranças comunitárias das Favelas Mundaú, Sururu, Peixe e Muvuca os principais dilemas enfrentados por essas lideranças e pelos moradores no decorrer da execução do empreendimento e as principais mudanças já visualizadas após o recebimento das novas moradias, a partir das entrevistas realizadas.

### 3.1 Contexto histórico das políticas urbanas de habitação.

O espaço da orla lagunar foi palco de inúmeras intervenções urbanas ao longo dos anos, nos âmbitos federais, estaduais e municipais, ocasionando transformações na região lagunar. Em meados da década de 1970, em 1976 (Figura 9 - A), foi iniciado o Projeto do Aterro do Dique Estrada, com o aterro das ilhas: Gonçalves, Coroa de Holanda, Gravataí ou Ananazes, Trapiche e Grande, bem como de três canais: Grande, Boquete e Trapiche, além de parte da própria Laguna Mundaú, visando a redução das enchentes na área e o escoamento do transporte da matéria-prima da Braskem, implantado no Pontal da Barra na mesma década.

Em 1982 (Figura 9 - B), após a realização do aterro, iniciaram-se as obras de infraestrutura urbana da Comunidade do Dique Estrada, com o primeiro Projeto de Urbanização da Orla Lagunar, elaborado pela Companhia de Urbanização de Maceió (URB). Essa fase contou apenas com a construção da Avenida Senador Rui Palmeira, na época conhecida como Avenida do Dique Estrada, no duplo sentido, da Avenida Monte Castelo até a rua Formosa, antiga Avenida Silvestre Péricles, no total de 1.400 metros (Brandão, 2019, p. 38).

Embora essa proposta não tenha se consolidado integralmente, consistindo basicamente na conclusão do aterro do Dique Estrada e na construção da Avenida Senador Rui Palmeira, o projeto visava, também, à construção de uma calçada no nível da avenida, quatro mirantes, taludes gramados, duas praças, duas áreas para estacionamento, área reservada para bar e restaurante, *play-grounds*, dois campos, quadras de esporte, áreas para práticas esportivas e recreativas, bem como a construção de conjuntos habitacionais para a população que vivia às margens da Laguna. Além disso, possuía uma proposta de iluminação e arborização, com 30 postes e 35 mudas de diferentes espécies (Brandão, 2019, p. 39-40). Diante da abertura dessa avenida de acesso, diversas ações que visavam à remoção das ocupações precárias na Comunidade do Dique Estrada começaram a ser implementadas.

Em 1983 (Figura 9 - C), do ponto de vista de moradias, foi realizada a primeira ação do Poder Público, com a construção do Conjunto Habitacional Joaquim Leão (Figura 7), visando a construção de 1.413 Unidades Habitacionais em lotes de 8 metros por 20 metros, sendo estas concluídas (Duarte, 2010, p. 73).

Em 1989 (Figura - D), foram construídos outros Conjuntos Habitacionais: Virgem dos Pobres I, no Vergel do Lago e o Virgem dos Pobres II, no Trapiche da Barra (Figura 7).

A previsão de construção dos conjuntos Virgem dos Pobres I e II totalizava 2.300 Unidades Habitacionais pelo programa “Promorar”, em caráter emergencial, decorrente da

enchente na bacia do Rio Mundaú, em 1988, que gerou inúmeros desabrigados (Melo, 2019, p. 44). Sem obedecer aos padrões urbanísticos com serviços de infraestrutura básica e esgotamento sanitário, esses conjuntos foram construídos por sistema de mutirão, até mesmo com doação de empresas privadas, segundo reportagens da época. Nesse período, os desabrigados foram acomodados em acampamentos provisórios, denominados “cidade de lona”, pois atendia cerca de 2.000 pessoas (Duarte, 2010, p. 74).

A totalidade das moradias não foi entregue de uma só vez, mas escalonadamente, além disso, eram residências de alvenaria, sem revestimento, compostas apenas de um vão e sem banheiro, cobertas por telhas de fibrocimento, sem atender às condições mínimas de moradia adequada (Duarte, 2010, p. 75-76).

Em 1989 (Figura 9 - E), foi implementado, também, um trecho de urbanização, com a duplicação da via asfáltica, a criação de um canteiro central na Avenida Senador Rui Palmeira e a acomodação de uma orla lagunar urbanizada (Figura 7). Esse projeto ocorreu em paralelo à construção dos dois conjuntos habitacionais, todavia, as obras dos conjuntos não ocorreram em função dessa urbanização, pois os conjuntos foram medidas emergenciais tomadas em razão das enchentes na região (Brandão, 2019, p. 41).

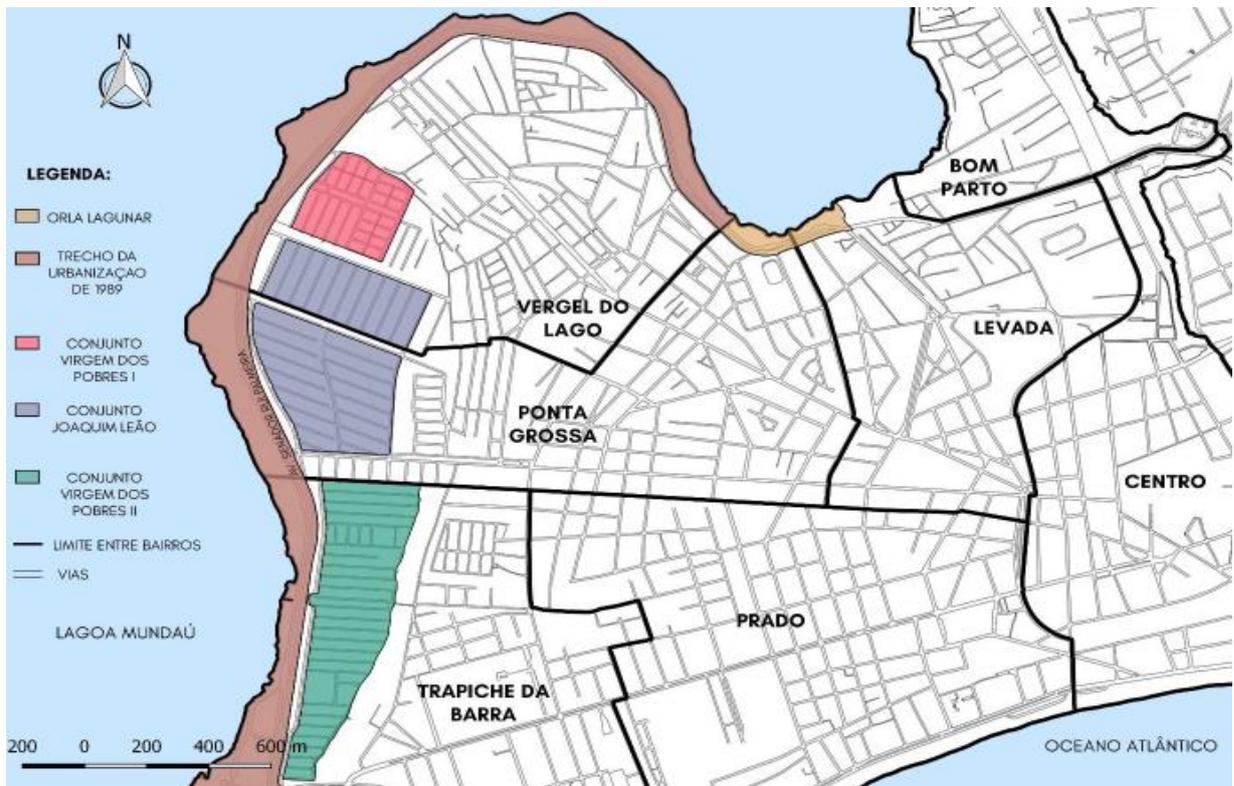
O objetivo da proposta de urbanização de 1989 era integrar a orla da Laguna Mundaú da região da Comunidade do Dique Estrada com as outras partes da cidade, trazendo embelezamento à área, visando o interesse turístico. Além disso, houve também a construção de praças, sete campos de futebol, sete quadras poliesportivas, barracas, nove terminais pesqueiros, centro comunitário, creche, subdelegacia, escola e igreja (Brandão, 2019, p. 41-42).

Em 1991 (Figura 9 - F), foi implementado o monumento denominado Papódromo, localizado na Favela Muvuca, na Avenida Senador Rui Palmeira. O objetivo era a construção de um altar ao ar livre para receber o Papa João Paulo II, em visita à cidade de Maceió em 1991.

Em 1998 (Figura 9 - G), uma ação do Poder Público Municipal removeu moradores da Comunidade do Dique Estrada para um loteamento a ser instalado no bairro do Benedito Bentes, cerca de 20 km da Laguna Mundaú, bem distante da principal fonte de subsistência dos moradores. Essa proposta visava ceder lotes de dimensões 8,0 metros por 20,0 metros para 1.700 famílias (Melo, 2010, p. 126).

Diante disso, com a instalação dos Conjuntos Habitacionais Virgem dos Pobres I (Figura 7: cor rosa), Virgem dos Pobres II (Figura 7: cor verde), Joaquim Leão (Figura 7: cor lilás) e com o trecho da urbanização de 1989 (Figura 7: cor laranja) a paisagem da orla lagunar sofreu transformações consideráveis.

Figura 7 - Primeiras intervenções realizadas na Comunidade do Dique Estrada.



Legenda: Trecho urbanizado de 1989, cor laranja; Conjuntos Habitacionais Virgem dos Pobres I e II, cor rosa e verde, respectivamente; e Conjunto Joaquim Leão, cor lilás.

Fonte: Prefeitura Municipal de Maceió, adaptado por Brandão (2019, p. 42).

O processo de remoção dos moradores da Comunidade do Dique Estrada continuou. No ano de 2000 (Figura 9 - H), aconteceu mais uma enchente na região lagunar que motivou a transferência da população desalojada para uma creche no Vale do Reginaldo, área central da cidade, a cerca de 7 km da Comunidade, também região com precariedade de serviços públicos. Em 2001, foram criados os Conjuntos Habitacionais Carminha e Freitas Neto, ambos no bairro Benedito Bentes, que abrigaram os moradores do Dique Estrada, vítimas da enchente de 2000, embora à distância de 28 km do território de origem (Melo, 2010, p. 126).

Entre os anos 2000 a 2006 (Figura 9 - I) ocorreu a implementação do Projeto de Reurbanização da Orla do Dique Estrada (Figura 8: cor laranja), em parceria dos governos estadual e municipal com os órgãos: Serviços de Engenharia de Alagoas (SERVEAL), Unidade Executora Municipal (UEM) e Secretaria Municipal de Proteção ao Meio Ambiente (SEMPMA), visando transformar a orla lagunar em um novo ponto de turismo de lazer para Maceió. Observa-se que esse projeto possuía cunho semelhante à proposta de urbanização de 1989, tendo em vista que objetivava a remoção das famílias da Comunidade do Dique Estrada,

a recuperação de áreas ocupadas na Comunidade, bem como exaltar a beleza da região lagunar com intuito de desenvolver o turismo e a prática esportiva (Brandão, 2019, p. 43).

No entanto, para implementar o mencionado projeto, uma das propostas era a transferências de 1.600 famílias do Dique Estrada, sendo que 350 dessas famílias, que dependiam da pesca para subsistência, seriam realocadas para o Conjunto Lenita Vilela, localizado no bairro do Trapiche da Barra, e as demais famílias (1.250) para a parte alta da cidade, em um terreno cedido pela Prefeitura de Maceió, onde receberiam um ‘kit habitação’ com materiais para a construção de moradias em regime de mutirão (Melo, 2010, p. 128).

Todavia, esse projeto de reurbanização da orla lagunar não foi concluído, por ser implementada apenas uma parte do projeto original, como: construção de edificações padronizadas para o material de trabalho dos pescadores, uma capela e algumas melhorias das calçadas, ciclovia e canteiros. O Conjunto Lenita Vilela teve sua construção iniciada em 2004, sendo construídas as 350 Unidades Habitacionais, com quarto, sala, cozinha e banheiro, porém, existiram inúmeras dificuldades referentes a sua implementação, como a drenagem do local (Melo, 2010, p. 128-129).<sup>22</sup>

O projeto de reurbanização de 2000 trouxe outros equipamentos para a orla lagunar, como o ‘Monumento ao Milênio’, localizado na Avenida Senador Rui Palmeira, na Favela Mundaú, bem como a implantação do Batalhão da Polícia Militar (Brandão, 2019, p. 44).

Em 2007 (Figura 9 - J), a ação seguinte do Poder Público foi o projeto de ‘Urbanização Integrada da Orla Lagunar – Sururu de Capote’ (Figura 8: cor verde), por meio do Governo Estadual, mediante recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal, com objetivo de reurbanizar a orla lagunar, mediante construções de barracas de serviços, mercado de peixe e do sururu, quadras esportivas, depósito para armazenar os equipamentos de pesca e barcos e a construção de conjuntos habitacionais visando a remoção das ocupações nas margens da Laguna Mundaú. Observa-se que esse projeto tinha como escopo a continuidade da urbanização iniciada em 2000 (Brandão, 2019, p. 44).

Esse projeto, popularmente intitulado de ‘Projeto Integrado da Orla Lagunar Sururu de Capote’, visava à construção dos Conjuntos Habitacionais Vila São Pedro, nas áreas vazias dos bairros Vergel do Lago, Trapiche da Barra e Ponta Grossa; e Santa Maria, no terreno onde se localiza a “cidade de lona”, no bairro Cidade Universitária (Melo, 2010, p. 129-130).

---

<sup>22</sup> “(...) diversas intervenções públicas fizeram parte do planejamento da orla lagunar, mas nenhuma logrou êxito em ser concluída em sua integralidade. Dessa maneira, a execução incompleta dos projetos de urbanização e reurbanização, com a ausência dos equipamentos de infraestrutura necessários, abriu espaço, para contínua favelização da orla lagunar.” (Lins, 2015, p. 20)

Consoante mencionado no projeto de 2007, 1.181 famílias das 1.531 seriam removidas para estes conjuntos: 360 famílias cadastrados como pecadores e marisqueiros seriam realocados para os Conjuntos Vila São Pedro, próximo à Laguna Mundaú; e 821 famílias para o Conjunto Santa Maria, a cerca de 28 km da ocupação original. Além disso, cerca de 200 famílias, em junho de 2009, foram contempladas com moradias no Conjunto Cidade Sorriso I, localizado no bairro do Benedito Bentes, a cerca de 20 km de distância de suas moradias de origem, e o objetivo era transferir as demais 450 famílias para esse Conjunto, visando acabar com todas as ocupações na Comunidade do Dique Estrada (Melo, 2010, p. 130).

Compreende-se que, do projeto de 2007, apenas o Mercado do Peixe, os campos de areia e os Conjuntos Vila São Pedro I, II, III e IV foram concluídos. Assim, foram construídas 360 Unidades Habitacionais, referentes a 90 blocos, distribuídas entre os Conjuntos Vila São Pedro. Vale mencionar que cada bloco possuía 2 pavimentos, com 2 apartamentos de 42,60 m<sup>2</sup>, implantados nos bairros do Trapiche da Barra, Ponta Grossa e Vergel do Lago, nas margens da Avenida Senador Rui Palmeira. Afirma-se que concomitantemente foram construídas 821 habitações, distribuídas entre os Conjuntos Santa Maria e o Cidade Sorriso I (Brandão, 2019, p. 45). Ressalta-se que essas políticas urbanas também não suprimiram toda a necessidade e demanda de moradia adequada da população da Comunidade do Dique Estrada.

Os Conjuntos Vila São Pedro (Figura 8: cor roxa), localizados na Comunidade do Dique Estrada, próximo da Laguna Mundaú, possuem inúmeras dificuldades quanto ao acesso aos serviços públicos básicos, como: segurança, sistema de transporte público, saneamento, entre outros. Esse conjunto foi resultado do programa habitacional inaugurado em janeiro de 2010, que custou cerca de R\$ 35 milhões, fruto de recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e da contrapartida do Governo de Alagoas.

Fotografias 21 e 22 - Conjunto Vila São Pedro I, II, III e IV.



Figura 8 - Áreas de intervenções do ano 2000 em diante.



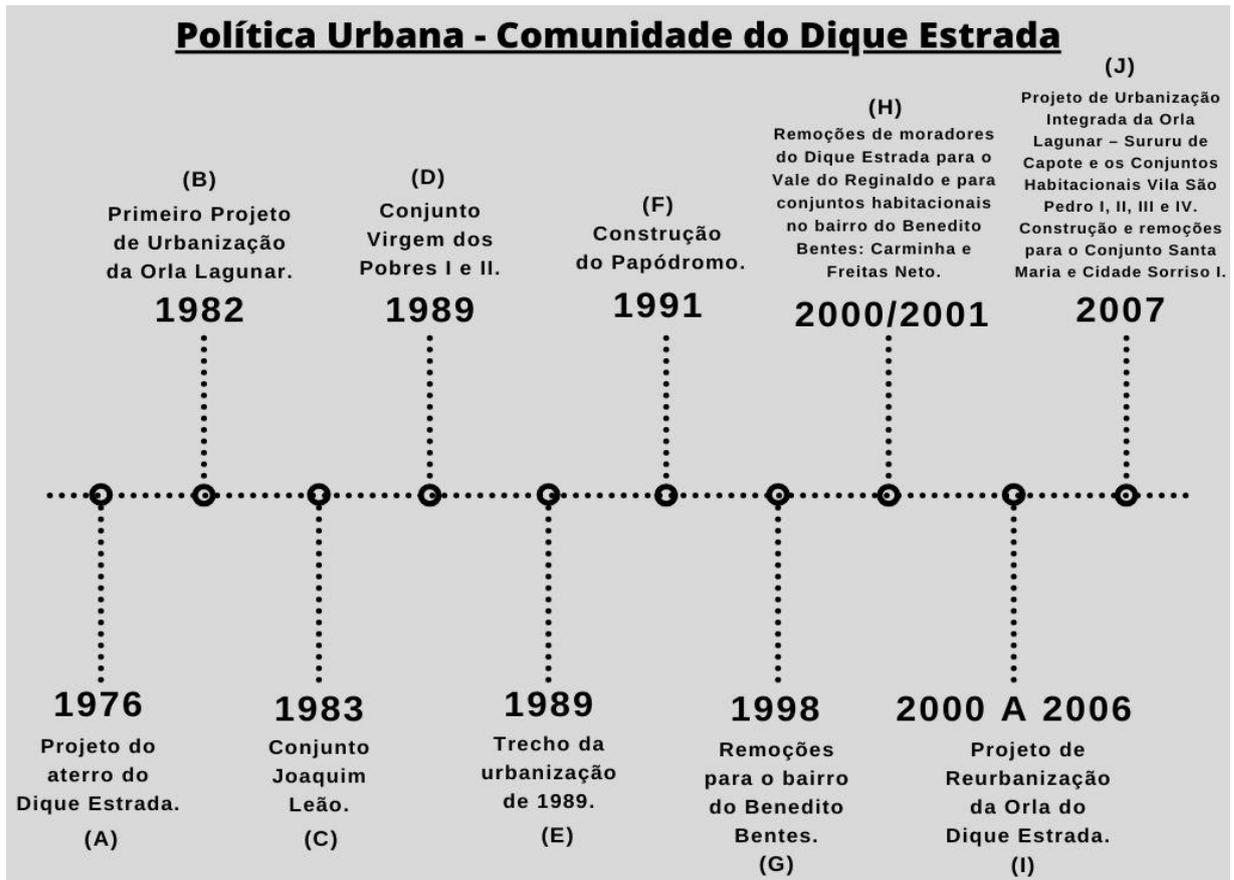
Legenda: Trecho do projeto de reurbanização de 2000, localizado pela cor laranja. Trecho do projeto de reurbanização de 2007, assinalado pela cor verde. Equipamentos urbanos implantados durante os projetos de urbanização que permanecem na orla (identificados pelos pontos). Conjunto Vila São Pedro, cor roxa.

Fonte: Prefeitura Municipal de Maceió, adaptado por Brandão (2019, p. 45).

Diante do exposto, verifica-se que durante o intervalo temporal abordado nesta seção, nenhuma das políticas urbanas realizadas foram cumpridas em sua integralidade ou obtiveram resultados eficazes para totalidade da população da Comunidade Tradicional do Dique Estrada, uma vez que as tentativas de reurbanização ou de remoções dos moradores se deram em caráter emergencial, sem planejamento adequado à realidade dos moradores, principalmente, em virtude da maioria depender economicamente da Laguna Mundaú.

Assim, para compreensão do histórico de políticas urbanas de moradia adequada, foi elaborada uma ‘linha do tempo’, pontuando as principais intervenções realizadas na Comunidade ao longo dos anos, essenciais para o entendimento da implementação da nova política urbana de habitação que se encontra em execução na margem lagunar da Comunidade, a qual será em seguida analisada.

Figura 9 - Síntese das políticas urbanas.



Legenda: Linha do tempo das políticas urbanas de habitações e intervenções realizadas na Comunidade do Dique Estrada

Fonte: Adaptado pela Autora, 2024.

### 3.2 A nova política urbana: Residencial Parque da Lagoa.

A mobilização mais recente de transferência da população das Favelas do Dique Estrada para novas moradias é a política urbana do Residencial Parque da Lagoa, localizada na Comunidade e realizada pela Prefeitura de Maceió. Esse Residencial tem origem no projeto Residencial Vilas do Mundaú, divulgado à população em julho de 2018.

No citado mês, a Prefeitura recebeu da Superintendência do Patrimônio da União (SPU) a liberação para a construção das habitações, no trecho onde se encontram as Favelas da Comunidade do Dique Estrada, integrando o Programa ‘Minha Casa, Minha Vida’ (Brandão, 2019, p. 49).

Inicialmente, o valor estimado da obra foi de R\$ 142.080.000,00, visando à construção de 1.776 Unidades Habitacionais, equivalente a 89 prédios de apartamentos, tendo como agentes participantes o Consórcio Vilas do Mundaú e a Caixa Econômica Federal, com início

da obra em dezembro de 2018 e previsão de término em dezembro de 2022, conforme amplamente divulgado pela Prefeitura de Maceió (Fotografias 26 e 27).

Conforme a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente (SEDET), para a proposta ser aprovada, o Ministério das Cidades solicitou a apresentação de parte do diagnóstico social, projeto arquitetônico, urbanístico e estrutural, a serem desenvolvidos pela Prefeitura de Maceió. Vale frisar que foram firmadas algumas parcerias entre a Prefeitura e outros órgãos e entidades, como: Ministério Público Federal (MPF), Fundo das Nações Unidas para Infância (UNICEF), Projeto Mandaver, Instituto Servir, ONG Visão Mundial e Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Sustentável (IABS) (Brandão, 2019, p. 49).

No projeto está prevista a construção de um Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), um Centro Municipal de Educação Infantil (CMEI), uma Unidade de Saúde, uma escola municipal e a Cooperativa das Marisqueiras, bem como as referidas Unidades Habitacionais e a Avenida Lagunar (Brandão, 2019, p. 50).

Em 2019, ocorreu a segunda etapa de desenvolvimento do projeto social, com a realização dos levantamentos topográficos, o cadastro e pré-cadastro de moradores e levantamento fotográfico. Com isso, segundo a Prefeitura, houve cerca de 3.000 mil pessoas pré-cadastradas, que passariam por análise social através do sistema CADMUT<sup>23</sup> da Caixa Econômica Federal, verificando se os cadastrados possuíam algum vínculo contratual de habitação. Ressalta-se que a análise social visava mapear, filtrar e pré-cadastrar os moradores que realizavam atividade da pesca e da mariscagem. Com isso, para a identificação dos imóveis dos moradores, os barracos foram numerados e marcados nas fachadas (Brandão, 2019, p. 50).

Assim, no final do mês de fevereiro de 2019 iniciaram-se as obras de reurbanização da orla lagunar e do Residencial Vilas do Mundaú, passando a se chamar, posteriormente, Residencial Parque da Lagoa (Figura 10: cor vermelha)<sup>24</sup> (Brandão, 2019, p. 50-51).

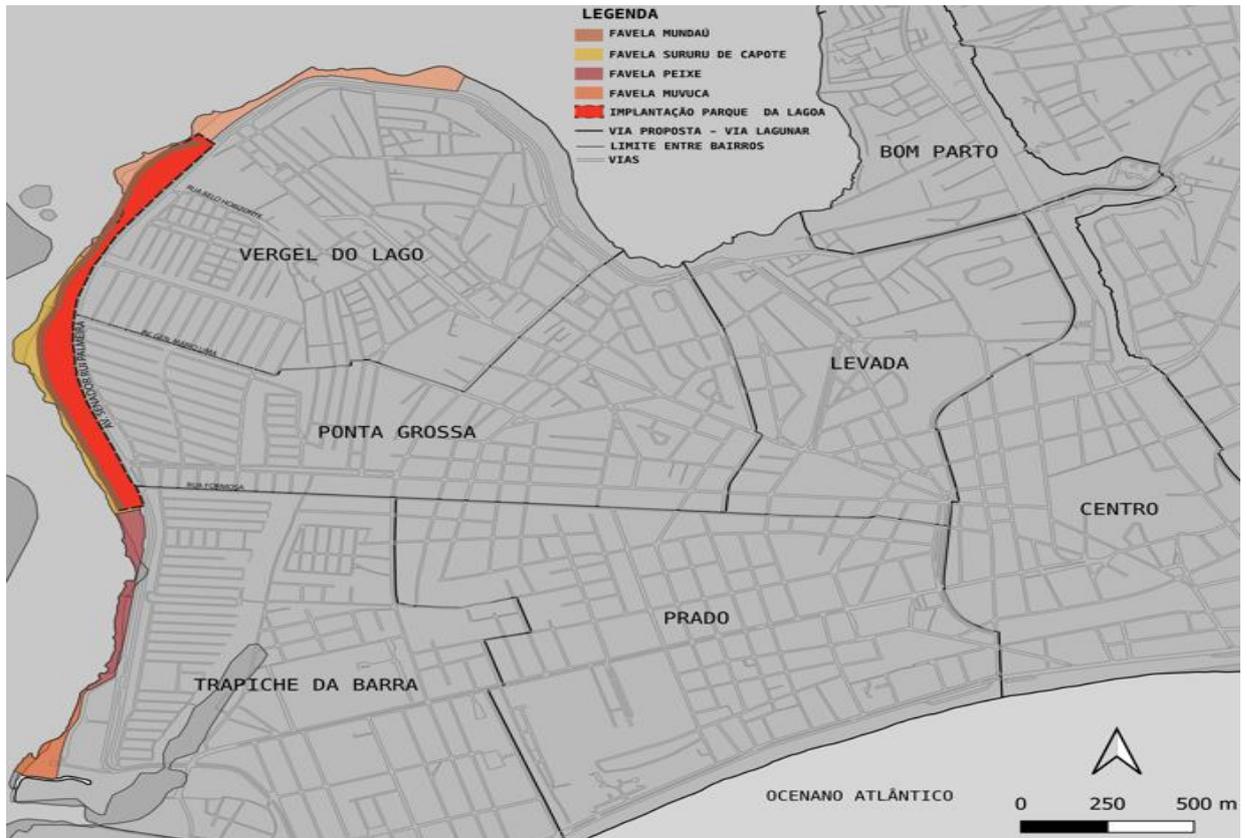
No ano de 2024, as habitações do Residencial foram integralmente finalizadas, porém, ainda continuam nas fases de sorteio e entrega da chave, quanto aos demais itens ainda se encontram em execução, como as áreas externas do empreendimento e a via lagunar.

---

<sup>23</sup> CADMUT é o Cadastro Nacional de Mutuários, instrumento de análise de crédito utilizado por todas as instituições financeiras que realizam algum tipo de financiamento na área habitacional, seja para a compra de uma casa, apartamento, terreno, material de construção ou imóvel em geral.

<sup>24</sup> Informa-se que, apesar das tentativas de acesso ao projeto atual do Residencial Parque da Lagoa, até o momento não obteve êxito. Desta maneira, a mestranda Luanne Brandão realizou o mapeamento da área de intervenção (Figura 10), utilizando como base o projeto inicial, o Google Earth, as visitas de campo e as imagens de drone realizadas pela autora e por José Roberto Souza, em 22/02/2024. Todavia, aponta-se que quase não houve modificação na área de implantação. As únicas alterações consistiram acerca da retirada do projeto de uma pequena parte de intervenção na área da Favela Peixe e de áreas verdes, onde realizaram a construção de prédios.

Figura 10 - Área de intervenção com o Residencial Parque da Lagoa.



Legenda: A cor vermelha indica o trecho da área de intervenção do Residencial Parque da Lagoa. As demais demarcações se referem as Favelas Mundaú (creme), Sururu (amarelo), Peixe (rosa) e Muvuca (laranja).

Fonte: Luanne Brandão, 2024.

Fotografia 23 - Dimensão do Residencial Parque da Lagoa.



Legenda: Comunidade do Dique Estrada às margens da Laguna Mundaú. Registro de 22/02/2024.

Fonte: Autora e José Roberto de Farias Souza, 2024.

Fotografia 24 - Apartamentos do Residencial Parque da Lagoa.



Legenda: Comunidade do Dique Estrada às margens da Lagoa Mundaú. Registro de 22/02/2024.  
Fonte: Autora e José Roberto de Farias Souza, 2024.

Conforme o prazo de implementação indicado, essa política urbana já deveria ter sido finalizada, uma vez que apenas as Unidades Habitacionais do Parque da Lagoa foram concluídas. Todavia, no projeto consta, também, a construção da ‘Rota da Lagoa’, que interligará a Avenida Senador Rui Palmeira, como amplamente divulgado pela Prefeitura de Maceió (Fotografia 25).

Fotografias 25 a 27 - Placas de divulgação do Residencial Parque da Lagoa e da Rota da Lagoa.



Legenda: As placas de divulgação estão amplamente distribuídas na Comunidade do Dique Estrada.  
Fonte: Autora, 2023.

O projeto das Unidades Habitacionais do Residencial contém 46,73 m<sup>2</sup>, quatro moradias por andar, com acabamento em cerâmica, distribuídos em cinco cômodos: sala, banheiro, área de serviço e dois quartos. Os apartamentos no térreo contam com acessibilidade para pessoas com deficiência e idosos. Além disso, possui espaço de lazer, com parque infantil, quadra e área para prática de esportes, bem como sistema de água potável encanada e de energia elétrica.<sup>25</sup>

Fotografias 28 e 29 - Área externa do Residencial Parque da Lagoa.

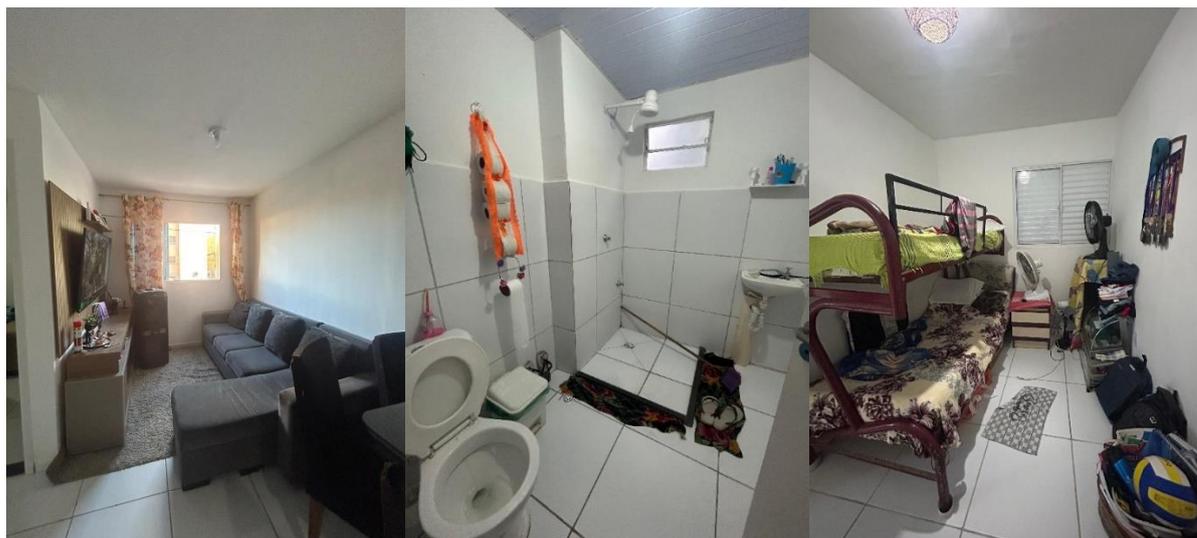


Legenda: Área de lazer com parques e apartamentos construídos com 4 pavimentos.  
Fonte: Autora, 2022.

Fotografias 30 a 35 - Área interna do Residencial Parque da Lagoa.



<sup>25</sup> Link com vídeos da extensão do Residencial Parque da Lagoa e alguns registros das Unidades Habitacionais: <[https://drive.google.com/drive/folders/1PJhsgJquNiRIYncGthEH38VAIRKB\\_FE?usp=sharing](https://drive.google.com/drive/folders/1PJhsgJquNiRIYncGthEH38VAIRKB_FE?usp=sharing)>. As fontes estão indicadas em cada registro.



Legenda: Os registros das Fotografias 30 a 33 foram realizados na mesma ocasião (16/08/2024) da entrevista da líder comunitária da Favela Sururu e marisqueira Vanessa dos Santos, em sua nova moradia. As Fotografias 34 e 35 foram registradas na data 14/09/2024, na residência da Sra. Ivonete (dona de casa) e Sr. Sérgio (pescador), antigos moradores da Favela Peixe.

Fonte: Autora, 2024.

A entrega das Unidades Habitacionais do Residencial Parque da Lagoa iniciou-se em 27/06/2022, quando ocorreu o 1º sorteio de 160 unidades, equivalentes a 8 blocos do empreendimento (Fotografia 36). Em 26/02/2024 foi realizado o 2º sorteio de cerca de 600 unidades, na data de 15/04/2024 ocorreu o 3º sorteio de 324 unidades e em 01/07/2024 aconteceu o 4º sorteio de 400 habitações.<sup>26</sup>

Conforme as entrevistas, as lideranças comunitárias relataram acerca dos atrasos para a entrega das habitações, consoante o calendário previsto e divulgado pela Prefeitura de Maceió. Após o primeiro sorteio, houve um lapso temporal de 1 ano e 8 meses de espera para acontecer os novos sorteios, assim, apenas em 26/02/2024, no Campo do Botinha, na Favela Mundaú, aconteceu o segundo sorteio. Já o terceiro e quarto sorteios ocorreram na Favela Muvuca, onde fica o monumento do Papódromo, respectivamente, em 15/04/2024 e 01/07/2024.

<sup>26</sup> Listagem do 1º sorteio das Unidades Habitacionais do Residencial Parque da Lagoa. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://maceioal.gov.br.dhost.cloud/uploads/imagens/Sorteio-Parque-da-Lagoa.pdf>. Acesso em: 21 de fev. 2024.

Listagem do 2º sorteio das Unidades Habitacionais do Residencial Parque da Lagoa. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://maceioal.gov.br.dhost.cloud/uploads/imagens/SORTEIO\_PARQUE\_DA\_LAGOA\_26.02.2024.pdf>. Acesso em: 07 de março de 2024.

Listagem do 3º sorteio das Unidades Habitacionais do Residencial Parque da Lagoa. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://cdn.gazetaweb.com/img/attachmentinline/750000/Municipio-publica-lista-de-sorteados-com-moradia-n0075768300.pdf?xid=1507427>. Acesso em: 02 de maio de 2024.

Listagem do 4º sorteio das Unidades Habitacionais do Residencial Parque da Lagoa. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.tnh1.com.br/fileadmin/user\_upload/LISTA\_SORTEADOS\_400\_UNIDADES.pdf>. Acesso em: 21 de ago. de 2024.

Ressalta-se que, segundo as lideranças comunitárias, haverá outros sorteios para os moradores da Comunidade que ainda não foram contemplados, uma vez que alguns ainda permanecem em “barracos” nas Favelas do Dique Estrada ou no aluguel social.<sup>27</sup> Vale apontar que a entrega da chave acontece após a apresentação das documentações necessárias para a confecção dos contratos junto à Caixa Econômica Federal com posterior assinatura.

Fotografia 36 - Unidades Habitacionais entregues no 1º sorteio.



Legenda: As listas vermelhas referem-se as primeiras habitações entregues (160 unidades, 8 blocos). Registro de 22/02/2024.

Fonte: Autora e José Roberto de Farias Souza, 2024. Adaptado pela Autora, 2024.

Fotografias 37 e 38 - 2º sorteio das Unidades Habitacionais do Residencial Parque da Lagoa.



Legenda: Campo do Botinha, na Favela Mundaú. Data: 26/02/2024.

Fonte: Autora, 2024.

<sup>27</sup> Na entrevista da líder comunitária Sr.<sup>a</sup> Vanessa dos Santos, na data 16/08/2024, foi informado que já houve cerca de 90% das entregas das habitações, restando em torno de 302 Unidades Habitacionais, isto é, 302 famílias a serem beneficiadas. Conforme dispõe a entrevistada: “Já foi entregue, eu acho que mais de 90% já, da entrega né, agora só tá faltando 302 apartamentos, no caso 302 famílias a serem contempladas, ainda falta, entendeu? Já foi entregue mais de mil né, no caso.” (Vanessa dos Santos, 16/08/2024).

Segundo o Governo Federal, o empreendimento se trata de uma ‘demanda fechada’ e a maioria dos beneficiários recebe Bolsa Família ou Benefício de Prestação Continuada (BPC), ficando isentos do pagamento da prestação do financiamento habitacional. Para tanto, cada apartamento possui valor aproximado de R\$ 114 mil (Governo Federal, 10/05/2024).

A Prefeitura de Maceió complementa que o Residencial Parque da Lagoa é a maior obra do Programa ‘Minha Casa, Minha Vida’ do país, uma vez que a política urbana que está sendo implementada na Comunidade já está orçada em mais de R\$ 200 milhões, visando beneficiar os moradores da região da Comunidade do Dique Estrada com Unidades Habitacionais (Prefeitura de Maceió, 14/04/2024).

### **3.3 Narrativas das lideranças comunitárias acerca do Residencial Parque da Lagoa.**

A nova política urbana de habitação da Comunidade do Dique Estrada, com o Residencial Parque da Lagoa e a Rota da Lagoa, vem trazendo inúmeras mudanças no cotidiano da população da Comunidade, sejam positivas ou negativas.

Esta seção visa descrever por meio das falas/narrativas das lideranças comunitárias os principais dilemas enfrentados por estes e pelos moradores no decorrer da execução do empreendimento e as principais mudanças após o recebimento das Unidades Habitacionais. As entrevistas foram realizadas com os líderes comunitários, uma vez que esses agentes, além de serem moradores da Comunidade e exercerem atividade econômica da mariscagem ou pesqueira, também são porta-vozes da população local na luta pelo direito à moradia adequada, conhecendo suas necessidades e acompanhando o processo de implementação da nova política pública, bem como foram contemplados com as habitações.

Conforme abordado, a divisão original da Comunidade do Dique Estrada é dividida em 4 favelas: Mundaú, Sururu, Peixe e Muvuca. Aponta-se que cada favela tem seu líder comunitário. Conforme essa divisão, são no total sete representantes dos moradores, sendo eles:

- Mundaú: Simone Ferreira, Evanildo (conhecido popularmente como “Baiano”) e Lilian;
- Sururu: Vanessa dos Santos;
- Peixe: Marcos Antônio e Érika;
- Muvuca: Ione Lima.

Por sua vez, optou-se por realizar as entrevistas com pelo menos um representante de cada favela, conforme a disponibilidade de cada líder em participar, sendo eles: Simone Ferreira, Evanildo “Baiano”, Ione Lima, Vanessa dos Santos e Marcos Antônio. A seguir apresenta-se uma breve descrição dos entrevistados nesta pesquisa:

- Simone Ferreira: 40 anos, possui até a antiga 2º série do ensino fundamental de escolaridade, líder comunitária da Favela Mundaú, marisqueira há mais de 8 anos, beneficiada no 1º sorteio do Residencial e moradora da antiga “Favelinha”, localizada na Favela Mundaú. Atualmente reside com seus dois filhos na nova moradia.

Data e localização da entrevista: 27/02/2024, no Campo do “Botinha”, Favela Mundaú na Comunidade do Dique Estrada;

- “Baiano”: 51 anos, chegou em Maceió aos 20 anos, vindo do Estado da Bahia, nome completo Evanildo do Amor Divino, conhecido popularmente como “Baiano”, relatou que quanto à escolaridade só fez o “básico”. Além de líder da maior favela da Comunidade do Dique Estrada, Mundaú, é pescador há 31 anos e morador da Comunidade pelo mesmo período. Foi contemplado no 2º sorteio do Residencial.

Data e localização da entrevista: 24/03/2024, realizada na “Parte da Santinha”, Favela Mundaú na Comunidade do Dique Estrada;

- Ione Lima: 28 anos, ensino médio completo de escolaridade, líder comunitária da Favela Muvuca, atualmente moradora do Conjunto Virgem dos Pobres III e filha de pescador e marisqueira da favela em que é representante. Ainda não foi contemplada pelas novas habitações, relatou que sua Unidade Habitacional está programada para outra localidade da cidade, por opção da entrevistada.

Data e localização da entrevista: 17/04/2024, na Favela Muvuca (Papódromo), Comunidade do Dique Estrada;

- Vanessa dos Santos: 35 anos, possui até o antigo 1º ano do ensino médio de escolaridade, marisqueira desde a infância, líder comunitária da Favela Sururu de Capote desde o ano de 2016 e presidenta da COOPMARIS. Atualmente possui um novo emprego, tendo em vista o desaparecimento do sururu na Laguna. Foi beneficiada com a Unidade Habitacional no 4º sorteio. Atualmente reside com sua filha e seu cônjuge.

Data e localização da entrevista: 16/08/2024, realizada na nova moradia da entrevistada no Residencial Parque da Lagoa, na Comunidade do Dique Estrada;

- Marcos Antônio: 49 anos, possui até a 2ª série do ensino fundamental de escolaridade, líder comunitário da Favela Peixe, descreve ser pastor da igreja e negociante de peixe e marisco desde os 12 anos, morador da Comunidade e seu entorno há 38 anos, atualmente reside no seu “barraco” na mencionada favela. Relatou que ainda não foi contemplado pelas habitações. Atualmente reside com sua filha e esposa.

Data e localização da entrevista: 14/09/2024, realizada na moradia do entrevistado, localizada na Favela Peixe, na Comunidade do Dique Estrada.

Após as descrições das lideranças, serão apresentadas as narrativas desses agentes. A partir disso, visando a melhor compreensão acerca das fases que se referem à implementação do Residencial Parque da Lagoa, as entrevistas foram estruturadas e enumeradas por etapas distintas, os quais consistem em dilemas e mudanças observadas no decorrer da implementação do Residencial.

#### 1) Quanto à participação popular da Comunidade do Dique Estrada:

Acerca da participação popular, quando indagado sobre a atuação popular das lideranças comunitárias e moradores para discutir as necessidades da população durante a criação do projeto inicial do Residencial apresentado pela Prefeitura de Maceió, o Sr. “Baiano” respondeu:

Bem pouco, bem pouco. A discussão que tinha mais aqui era sabe o que? Só desocupar a área. Porque teve muitos Secretários que entrou, aí sentava, fazia reunião com o povo, discutia, mas teve do primeiro que entrou aqui que tinha uns que não queria nem saber, não sei se era alçada do Secretário ou se era alçada de quem tava no campo, porque queria tirar o pessoal de todo jeito, muitos ainda foi ameaçado pra derrubar o barraco, se chegasse na hora ia derrubar, só que a gente não deixou acontecer isso não, que a gente ia pra cima, eu arrumei várias discussão aqui com o pessoal da Secretaria, com o povo não deixava mexer não. Eles fizeram umas coisas sem pensar, porque eles poderiam fazer o que? Arrumar um local pra botar todo o povo no cantinho, certinho e pegar e dar início da obra [...]. (“Baiano”, 24/03/2024)

Nesse mesmo sentido, a Sr.<sup>a</sup> Ione informou o seguinte: “Não, a gente soube já depois dele pronto, da criação não, a criação dele foi feita entre quatro paredes, depois dele pronto disseram ‘a gente vai passar a pista aqui, aqui e assado’.” (Ione Lima, 17/04/2024). O Sr. Marcos

também relatou acerca da participação popular na fase de criação do projeto: “O projeto já veio criado, mas ele mostrou a gente [...]”. (Marcos Antônio, 14/09/2024).

As informações relatadas pelas lideranças, acerca da ausência de participação popular até o 1º sorteio, são de suma importância para entender o motivo de não prever no projeto inicial áreas necessárias para o desenvolvimento da atividade produtiva dos moradores, como população tradicional de pescadores(as) e marisqueiros(as), bem como de espaços que visem a guarda dos instrumentos de trabalho e animais da população, além de relatos acerca da contemplação de moradores de outros locais da cidade no 1º sorteio.

Assim, questionado sobre a distribuição das primeiras habitações, o líder “Baiano” relatou:

Os primeiros sorteios que teve aí a gente não participou diretamente dentro da Secretaria, que era um Secretário que tava lá e eles faziam o que queriam, aí hoje esse Secretário que é esse daí, aí a gente teve participação de tudo, sorteio, selecionando as pessoas, realmente pra gente saber que é da Comunidade mesmo, porque foi sorteado 160, ali, minha filha, 30% que entrou da Comunidade foi pouco ainda, porque o resto ninguém sabe de onde é, a realidade é essa. [...] Dia a dia a gente pega em cadastro em cadastro, olha e vê se é morador da Comunidade mesmo [...] antigamente a gente não tinha acesso a cadastro nenhum, os cadastros ficavam lá. Pra você ter uma ideia, lá tinha pra mais de 10 mil cadastro, que aqui da Mundaú são mil e pouco cadastro, juntando as quatro Comunidades dá 3 mil e pouco cadastro, sobe pra 10 mil e pouco, quer dizer, ia acontecer a mesma coisa que vinha acontecendo nos passados, porque o pessoal de fora sempre ganhando e os verdadeiros moradores ficando e hoje isso não tá acontecendo, porque a gente que tá pegando os cadastros e olhando de um por um e reconhecendo se é morador ou se não é pra poder botar pra vir morar aqui no Residencial. (“Baiano”, 24/03/2024)

No mesmo teor, a Sra. Simone informou:

A gente conquistou pela DPU, porque em 2019 passou o pessoal aqui fazendo levantamento pela Secretaria. E gente fizeram o cadastro nesses cantos né, que era cocheira de cavalo, pegou como moradia, botava quatro pau era moradia e tirou vários direitos dos moradores daqui, e na época das outras gestões, dos outros Secretários, nesses 160 muita gente ganhou aí que a gente nunca viu na vida né. E hoje não! Hoje os 600 que ganhou foi reconhecido pela liderança, pescadores e marisqueiras. (Simone Ferreira, 27/02/2024)

Nesse aspecto, a Sr.<sup>a</sup> Vanessa apontou que: “A gente não tinha acesso a nenhum cadastro dos moradores aqui da Comunidade lá na Habitação, a gente não tinha acesso nenhum. Então, saiam muitas pessoas que a gente nem sabia quem era, nenhuma liderança conhecia [...]” (Vanessa dos Santos, 16/08/2024). Porém, acerca do recebimento de moradias do 1º sorteio por pessoas diversas da Comunidade, o Sr. Marcos informou de modo diverso das demais

lideranças: “Então, pra eu dizer que aconteceu isso aí eu tô mentindo, porque a gente não viu e nós não tem certeza.” (Marcos Antônio, 14/09/2024).

Agora, quando questionada sobre a previsão dos espaços para realizar a atividade econômica e guarda dos instrumentos de trabalho e animais, a Sr.<sup>a</sup> Simone Ferreira afirmou:

[...] Mas a gente tem aquele trabalho né, a gente não só tem moradia aí, a gente tem, que eu já cobrei muito como vai ficar, isso aqui... animais... que eu não sei onde esse povo vai botar isso, que queira ou não a maioria desses donos de cocheira assim é morador da Comunidade, barraca de pesca até agora eu não vi projeto nenhum, porque os pescador não vai derrubar suas barracas de pesca e vão botar seus materiais de trabalho aonde? Rede, motor, remo, tudo, aí já questionei várias vezes sobre isso, também não vi até agora projeto nenhum. Que nem aqui, no próximo sorteio, bem dizer, sai o restante do morador que vai ficar pouquíssimo meu agora, mas ainda vai existir barraca em pé porque é barraca de pesca [...]. (Simone Ferreira, 27/02/2024)

Nesse aspecto, o Sr. “Baiano” informou que será a próxima luta dos moradores da Comunidade:

Essa aí é outra briga que a gente só vai ter no decorrer de quando entregar as chaves, começar a abrir isso aqui todinho, é outra briga que é o que? É o galpão de pesca, que eles têm que dar um jeito de arrumar um local pra botar esse galpão de pesca, próximo da moradia da gente, tem banca de sururu também que é outra briga que a gente vai ter, ninguém sabe como vai ser resolvido, mas é uma coisa que eles têm que fazer. (“Baiano”, 24/03/2024)

Todavia, diferentemente dos outros líderes, a Sr.<sup>a</sup> Ione informou que haverá a criação de portos e áreas para o exercício da atividade econômica:

Eles vão fazer os famosos Portos né [...] e também vão fazer aquela área onde as pessoas vão bater seu sururu, no lugar reservado, porque vai ter a prevenção da coleta de lixo, tudo organizado, tá dentro. [...] Teve uma aprovação agora de uma verba justamente pra ver o que vão fazer da valorização né mais ainda do quadro pesqueiro né, de marisqueiras e o que se fazer. Até nas questões das pessoas que trabalham com reciclagem, o modo como vão ser feitos pra eles guardarem suas coisas, tudo isso. (Ione Lima, 17/04/2024)

A Sr.<sup>a</sup> Vanessa e o Sr. Marcos também informaram que já há previsão para a construção desses espaços, relatando: “Quem é pescador vai ganhar um box, que vai ficar bem perto da Lagoa pra guardar as redes, todo o material de pesca, entendeu? Ele mora lá e vai ficar todo o material de pesca dentro do box.” (Marcos Antônio, 14/09/2024).

Nesse projeto da Habitação não tem não, mas eles já estão vendo já o espaço para começar a botar o pessoal, já foi feita a lista de marisqueiro, pescador pra ver a questão dos boxes, a questão das barracas das marisqueiras, tudo isso e a questão também dos cavalos né, que é do pessoal da cocheira né. (Vanessa dos Santos, 16/04/2024)

Diante do exposto, observou-se, neste ponto, os dilemas enfrentados até o 1º sorteio, tendo em vista a ausência de participação popular, controle social e transparência, existindo uma maior participação nas fases seguintes da política urbana de habitação, como será abordado, uma vez que os cadastros, atualmente, estão sendo controlados pelas lideranças comunitárias, contemplando, assim, os moradores originários da Comunidade.

## 2) Quanto aos cadastramentos dos moradores e o controle social:

Questionada acerca do requisito para ser contemplado com as Unidades Habitacionais do Residencial Parque da Lagoa, a Sr.<sup>a</sup> Simone informou:

Antes da gente ir pra DPU, só fazia o cadastro pra o Parque da Lagoa se tivesse no levantamento de 2019, mas a gente quebrou esse tapume né, a gente acredita que tem que ganhar quem realmente viveu aqui né, na lagoa. [...] Passando pente fino e tirando quem nunca morou na lagoa, porque dentro da Habitação pra aqui pra lagoa, que dizia que era da Mundaú, Sururu, Peixe e Muvuca foram milhares de cadastros né, e a gente passou, passou pelos olhos de cada liderança e a gente puxou quem realmente fez parte da lagoa, e quem não fez infelizmente a gente tirou. [...] Foram contemplados também carroceiros, quem trabalha com reciclagem, a gente não tirou direito deles não né, que querendo ou não eles eram morador aqui da favela. (Simone Ferreira, 27/02/2024)

A entrevistada ressalta que os moradores que não receberão as Unidades Habitacionais serão os que apresentam ser ‘CADMUT’ nos sistemas da Caixa Econômica Federal, isto é, habitantes locais que receberam moradias em outras regiões da cidade, conforme apontou a Sr.<sup>a</sup> Simone: “[...] CADMUT quer dizer que já ganhou casa, infelizmente, com essas pessoas a gente não pode fazer nada né, que muita gente que tava até aqui na lagoa mesmo, ainda tava dando CADMUT [...].” (Simone Ferreira, 27/02/2024).

No tocante aos contemplados pelas habitações, o Sr. “Baiano” também informou que o requisito para o cadastramento e recebimento é ser morador da Comunidade, apontando que:

A gente selecionou o pessoal que a gente sabe que vive do marisco, que vive da pesca, independentes quem tem carteira de pesca ou não, como a gente conhece que vive do marisco, mas não tem a carteira de pesca, esse a gente deixou tudo aqui, agora uns que vivia aqui na Comunidade e tinha barraco e só vinha de vez em quando, só pra ganhar moradia mesmo, esses a gente selecionou pra ganhar lá pra cima. Independente da pesca a gente selecionou pra receber aqui embaixo, morador local. (“Baiano”, 24/03/2024)

Na entrevista, quando perguntado ao Sr. “Baiano” acerca dos critérios de prioridade para selecionar as pessoas para o cadastramento, o entrevistado informou que esses critérios foram respeitados através da DPU e que com o novo Secretário Municipal de Desenvolvimento Habitacional houve uma maior transparência quanto às questões do Residencial.

Os líderes Sr.<sup>a</sup> Vanessa e o Sr. Marcos também responderam quando foram indagados acerca dos requisitos para os cadastramentos dos moradores:

As pessoas que tivessem no levantamento de 2019 né, porque ali estava comprovando que realmente a pessoa estava aqui a muito tempo na favela e marisqueiras e pescadores [...]. Em 2019 ficou faltando alguns barracos pra eles mapearem, eles não conseguiram, disserem que iam voltar e não voltou, então ficou alguns pescadores e marisqueiras de fora, aí como não poderia entrar pessoas que não tivessem o levantamento, aí a gente foi, conversou com o Dr. Diego, lá na DPU e ele conseguiu derrubar esse requisito de só pessoas com o levantamento, aí já no 1º sorteio que teve, só pode entrar pessoas com o levantamento, aí já no segundo em diante foi que a gente conseguiu botar pessoas né que era marisqueira e pescador que não tivesse o levantamento. (Vanessa dos Santos, 26/08/2024)

Todo mundo vai ganhar, quem mora na Comunidade, só que antigamente tinha um porém, só ficava aqui quem era marisqueiro e pescador, hoje não, hoje vai ficar todo mundo. Sobe quem quer pra ir lá pra cima e fica quem quer ficar aqui. Hoje tem essa prioridade, porque hoje nós estamos pegando documentos na mão da gente. (Marcos Antônio, 14/09/2024)

Observa-se, assim, que os líderes comunitários apontaram que o requisito para receber a Unidade Habitacional é ser morador da Comunidade do Dique Estrada, independentemente da sua profissão, deixando claro que habitantes que exercem atividade diversa da pesca e da mariscagem, como carroceiros, também foram cadastrados e contemplados ou serão nos próximos sorteios.

Quanto ao controle dos cadastramentos dos moradores, o líder Marcos informou que os cadastros da população local, atualmente, são de responsabilidade das lideranças das favelas: “Antigamente a gente não tinha acesso a documentação do pessoal. Hoje a documentação do pessoal da Comunidade tá na mão da gente. Tá na Habitação lá guardada, mas quem pega é a gente. A gente sabe quem mora e quem não mora.” (Marcos Antônio, 14/09/2024).

Nesse sentido, a Sr.<sup>a</sup> Simone afirmou o seguinte:

[...] a gente fazia até aqui, aqui tinha um canteiro de obra que fazia os cadastros aqui do Parque da Lagoa, aí como a gente viu muita coisa errada, que não tinha nada a ver com a lagoa, que os cadastros eram feitos aí e levava pra Habitação, como a gente presenciou muita coisa que não era do agrado da gente, a gente pediu pra ser fechado isso e os cadastros ficar diretamente nas mãos da gente. Hoje a gente tem uma sala de liderança dentro da Habitação, que o cadastro é controlado pela gente. Chegar alguma pessoa lá “a sou da lagoa”, “então né com a gente não, é com o pessoal da lagoa”, quando chega lá “aí sou da Muvuca”, quem tem que reconhecer é a líder da Muvuca,

eu não posso fazer nada pela Muvuca. Estilo assim, Vanessa não se intromete na minha Comunidade, nem a gente se intromete na Comunidade dela, cada um toma conta da sua, porque cada um que conhece seus morador. (Simone Ferreira, 27/02/2024)

Segundo a Sr.<sup>a</sup> Simone, as lideranças da Comunidade possuem uma sala na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Habitacional para realizarem o controle dos cadastros, tendo em vista os problemas que aconteceram até o 1º sorteio, quando não existia a participação popular. A entrevistada salienta, também, que cada líder é responsável pelo cadastramento dos moradores da favela que são representantes.

A respeito dos cadastramentos das habitações e os requisitos para recebê-las, a Sr.<sup>a</sup> Ione também afirmou:

Pra receber você tem que ir pra Secretaria de Habitação, que é levando documentação, RG, CPF, certidão de nascimento e o NIS. O NIS hoje é o Número de Inscrição Social né, que onde tá todos os dados das pessoas, quem recebe o Bolsa, leva o extrato do Bolsa, quem trabalha com carteira assinada, leva a Carteira de Trabalho e o contracheque e aí a gente faz a inscrição deles, dando prioridade porque a lagoa se tornou uma demanda fechada pela Defensoria Pública da União, depois de muitos processos que a gente entrou. E aí depois que faz a inscrição lá, a gente encaminha pra Caixa e a Caixa faz a sua avaliação e depois bota pra sorteio. (Ione Lima, 17/04/2024)

Quando indagada sobre o cadastramento e recebimento de moradias em outros locais da cidade pelos moradores que exercem a atividade pesqueira e da mariscagem, a Sr.<sup>a</sup> Vanessa informou: “Antes da DPU começar a nos ajudar muitos marisqueiros e pescador foram pra o Benedito e eles não puderam fazer nada né, porque saiu lá na lista do sorteio. Era muita irregularidade que tinha antes da DPU entrar.” (Vanessa dos Santos, 16/08/2024).

Nessa fase dos cadastros, observa-se que existiram diversas dificuldades, como as apontadas. Todavia, as necessidades e direitos da população só passaram a ser atendidas quando os líderes comunitários passaram a atuar ativamente no processo de implementação, sendo um agente importante na fase cadastral dos moradores, uma vez que conseguiram identificar e assegurar que as moradias seriam recebidas por moradores originários da Comunidade do Dique Estrada.

### 3) Quanto às transferências dos moradores e o aluguel social:

As transferências dos moradores para dar início à implementação e construção do Residencial Parque da Lagoa e da Rota da Lagoa foram relatadas pelas lideranças. Conforme as narrativas, pode ser percebido que nessa fase foram enfrentados diversos problemas, como a

mudança dos moradores para o aluguel social ou para residências de familiares e o atraso do pagamento.

Nesse sentido, a Sr.<sup>a</sup> Simone informou o seguinte:

O início foi quando começou a sair os apartamentos de lá de cima que iniciou pelo Oiticica 1, aí vem o Oiticica 2, isso foi desocupando, o pessoal ia ganhando, a gente quando pegava a chave dava cinco dias para desocupar e barraco no chão, muita gente também não morava, tinha um barraco de enfeite, a gente sabia, ia lá o pessoal que era daqui do canteiro de obra da Habitação, ia lá garantir o cadastro só pra pessoa desocupar o barraco e sair, porque a gente sabia que não morava. E muitos foram para o aluguel social, foi quando foi diminuindo, diminuindo até chegar o que a gente tem hoje, mas a gente ainda tem muito morador no aluguel social. [...] A gente tem muita dificuldade, até o último protesto que teve aí na parte do Parque da Lagoa foi em questão disso do aluguel social, que a Secretaria de Assistência Social atrasa muito o aluguel, 250. (Simone Ferreira, 27/02/2024)

A líder comunitária Sr.<sup>a</sup> Simone relatou, também, a dificuldade que houve para desocupar a região, uma vez que muitos moradores optaram por permanecer na Comunidade no período da construção do Residencial e da Rota da Lagoa: “[...]. Tão querendo que a gente tire esses barracos né pra começar a construção da pista, mas enquanto tiver morador aqui a gente não tira.” (Simone Ferreira, 27/02/2024).

O Sr. “Baiano” também apontou acerca dos problemas que existiram com as transferências da população para desocupar a região:

A dificuldade foi grande, porque a gente tá conversando mano a mano com o povo, aí chegando muitos órgãos aqui do Poder Público pra poder botar o pessoal no aluguel social e eu nunca concordei, porque é assim, bota o pessoal no aluguel social aí paga um mês e o outro não paga e o dono da casa não quer saber, num aluguel que nem vale a pena porque é 250 reais, aí aquele que tem um benefício, que só depende do Bolsa, aí vai pagar um aluguel com 250 reais, não tem casa de 250 reais, é casa de 400, aí inclui água e energia, vai pra 600-700, vai ter que tirar do bolsa pra poder pagar o aluguel, mas vai passar dificuldade do mesmo jeito, porque vai faltar o que ele comer. A realidade é essa, foi complicado muito e muitos aqui a gente só fez o que? Fez só remoção de barraco. A ideia que eu dei ao povo foi “vocês não saiam da moradia de vocês”, pra passar dificuldade é melhor passar nos barracos, tirar de um canto, colocar em outro e aquele dinheiro que você vai pagar aluguel é um dinheirinho do Bolsa Família que vocês vão comendo. [...] prometeram entregar os apartamentos em 6 meses e aconteceu que já tá com 2 anos enrolando, enrolando, enrolando, mas graças a Deus agora teve esse sorteio e agora vai entregar a chave dia 8. (“Baiano”, 24/03/2024)

Questionada acerca das questões referentes à desocupação da área para dar início à construção, a Sr.<sup>a</sup> Vanessa informou:

No começo foi muito complicado né, porque muita gente não queria, teve algumas resistências de moradores que não queria sair, até porque o aluguel social era R\$ 250,00 [...]. Então, os que saíram antes de eles oferecerem o aluguel, foram pra casa de família ou então pagaram o aluguel né de outra casa do dinheiro do próprio bolso

deles. Então, era meio complicado e as pessoas depois que saíram reclamava muito da questão do atraso do aluguel, aí o pessoal reclamava muito sobre a questão do aluguel social que era pouco e a questão também do atraso que eles atrasavam demais. (Vanessa dos Santos, 16/08/2024)

O relato acerca do baixo valor do aluguel social também foi informado pelo Sr. Marcos: “Algumas pessoas foi pra o aluguel social e aí o governo vem pagando o aluguel social que foi muito pouco 250 reais, não existe aluguel de 250 reais não. Eu não sei como esse pessoal sobreviveu. Teve pessoa que foi pra debaixo da ponte e hoje graças a Deus está no apartamento.” (Marcos Antônio, 14/09/2024).

Sendo assim, conforme os relatos dos representantes nas entrevistas, ainda existem moradores aguardando sorteio que estão no aluguel social ou nas residências de familiares. Pode ser observado, também, que o processo de desocupação da área ocorreu de maneira agressiva e desumana por parte do Poder Público Municipal, uma vez que se trata de uma população de baixa renda que não possuía outra alternativa de moradia. Esse processo de transferência caracteriza-se pelo baixo valor do aluguel social, atraso do pagamento e relatos acerca do valor não suprir o custo de um aluguel nos bairros próximos à Comunidade.

#### 4) Quanto aos sorteios, entregas das Unidades Habitacionais e insuficiência das habitações:

Outro ponto indagado nas entrevistas foi quanto às fases dos sorteios e às entregas das habitações. Sendo assim, no que se refere à quantidade e beneficiamento de moradias, a Sr.<sup>a</sup> Simone informou que as Unidades do Residencial Parque da Lagoa não serão suficientes para abranger toda a população local, como apontou: “[...] aqui a gente não tem apartamento suficiente pra todo mundo né que morou aqui [...]” (Simone Ferreira, 27/02/2024).

A líder comunitária Sr.<sup>a</sup> Vanessa também confirmou essa informação, bem como informou que já há previsão para construção de novas Unidades Habitacionais no Residencial:

Aqui não, não tem nem como, porque só é 1.776, e aqui no levantamento, que teve em 2019, que depois aumentou foi quase 4 mil famílias, então não tem como todo mundo ganhar aqui [...]. É pra lá pra cima, mas aí eu já fiquei sabendo que tem um projeto né que vão fazer mais 480 se eu não me engano, ali no Vergel que já foi aprovado e eu acho que só depois da eleição né. [...] Aqui mesmo sendo que mais pra frente. (Vanessa dos Santos, 16/08/2024)

Todavia, os demais líderes entrevistados relataram de maneira diferente, alegando que todos os moradores da Comunidade do Dique Estrada serão contemplados. Assim como afirmou o Sr. “Baiano”:

Todos que moram aqui vai ser beneficiados, é a Mundaú, Sururu, Muvuca, entrou Milênio que não tava no projeto de entrar, só que eu conversei com o Dr. Diego e entrou mais 55 pescador que foi da demanda da Milênio, que é nessa faixa de pescadores que tem lá e o pessoal daqui tudinho vai ser contemplado. (“Baiano”, 24/03/2024)

Nesse sentido, a Sr.<sup>a</sup> Ione confirmou que todos os moradores da Favela Muvuca serão contemplados: “Todos, todos, todos, eu não deixo ninguém de fora, só se realmente não tiver condições.” (Ione Lima, 17/04/2024).

Representando a Favela Peixe, o Sr. Marcos Antônio também afirmou que todos serão contemplados: “Vai ser beneficiado, todo mundo do Peixe vai ser. Porque assim mesmo o Secretário e o Prefeito falou pra mim. [...] Aqui foi feito 771 barracos, foi feito o cadastramento do Peixe.” (Marcos Antônio, 14/09/2024).

Quanto aos sorteios, acerca da Favela Muvuca, a Sr.<sup>a</sup> Ione Lima, respondeu:

Na Muvuca, hoje, em questão de barracos, existem 683 barracos, mesmo após a entrega, porque mesmo com o sorteio, hoje, eles ainda não saíram, eles vão pegar a chave deles [...], as pessoas que saíram como ganhador da Muvuca, nunca nem morou nem na Muvuca, nos trambiques que existiam, ganharam casa aí a fole. Eu tenho pra sair até dia 10 de maio quase 200 pessoas que foram contempladas nesses dois últimos sorteios, mas de barraco em pé que ainda moram são 683 barracos que existe ainda, agora quantidade de pessoas eu não posso lhe dizer exato porque assim, levando em consideração que são 683 famílias né e, assim, tem mãe que tem 5 filhos, tem mãe que só tem 1 e tem mãe que tem uma “reca”. (Ione Lima, 17/04/2024)

Assim, a líder apontou, na data da sua entrevista, que atualmente existem 683 “barracos” na Favela Muvuca, mesmo após o início da entrega das habitações, uma vez que os moradores dessa área da Comunidade do Dique Estrada foram contemplados apenas no 2º e 3º sorteios, equivalentes a quase 200 pessoas.

Em relação à transparência e visualização das listas de contemplados nos sorteios, a líder aduz que a população tem fácil acesso aos nomes sorteados:

Hoje tem, inclusive tô com uma aqui que vou fazer a conferência com eles, dos que foram sorteados agora, essa semana. Eles têm acesso a tudo, tanto nas plataformas do prefeito, quanto na Secretaria de Habitação, chegou lá, tá lá disponível pra eles e, também, no canal do YouTube né, que a live fica gravada. Conseguem indo lá na Habitação. Eles entram em contato também, eles avisam, aí tem o prazo de 30 dias pra procurar a Caixa Econômica. (Ione Lima, 17/04/2024)

Em relação às entregas das Unidades Habitacionais, a Sr.<sup>a</sup> Vanessa informou que mais de 90% das habitações já foram entregues, quando relatou: “Já foi entregue, eu acho que mais de 90% já, da entrega né, agora só tá faltando 302 apartamentos, no caso 302 famílias a serem

contempladas, ainda falta, entendeu? Já foi entregue mais de mil né, no caso.” (Vanessa dos Santos, 16/08/2024).

Diante do exposto, aponta-se que as Unidades Habitacionais do Residencial Parque da Lagoa encontram-se 100% construídas, estando nas fases de sorteios e entregas das chaves, uma vez que ainda existem moradores em “barracos” na Comunidade e no aluguel social aguardando serem contemplados. Vale ressaltar que embora as habitações estejam concluídas, a política urbana ainda se encontra em andamento, pois as áreas comuns ainda estão na fase de execução, como os espaços de lazer, quadras esportivas e a Rota da Lagoa.

#### 5) Quanto às principais mudanças no cotidiano dos moradores após a entrega das Unidades Habitacionais:

Após a fase da entrega das habitações, os moradores passaram a enfrentar novas dificuldades. Dessa maneira, perguntado sobre os novos obstáculos nesse processo de transição de sair de um “barraco” para residir em uma moradia com água encanada e energia regularizada, o Sr. “Baiano” respondeu:

A dificuldade agora é sobre o preço da água, da energia né, que pra eles isso foi uma coisa que impactou muito no bolso deles né, porque eles viviam aqui, não pagava água, não pagava energia né, hoje eles têm que pagar, é um compromisso, e pra acabar de completar tá um absurdo, porque pensa, você não pagava água, não pagava energia, aí chega 300-400 reais de energia, cento e ponto, duzentos e pouco de água e pra quem recebe só o Bolsa, a situação é precária e a sorte deles ainda é que tem o Mandaver ainda que ajuda em alguma coisa. (“Baiano”, 24/03/2024)

Indagado a Sr.<sup>a</sup> Vanessa sobre as maiores necessidades da população atualmente, a líder informou que:

Antes era casa né, acho que hoje em dia é o trabalho, porque hoje em dia a gente não tem mais aquela confiança do sururu, porque hoje o sururu tá bom, amanhã já some, depois desse negócio dessa Braskem o sururu agora tá assim, a gente passa cinco meses sem sururu na lagoa e passa um ano sem ver o sururu, entendeu? Então eu acho que hoje o que mais necessita na Comunidade é trabalho pra poder as pessoas se manterem e manterem o apartamento, porque agora, graças a Deus a gente tem nosso apartamento, mas só que veio mais contas pra gente pagar né, que é apartamento, é água, é energia né, a gente tem que colocar comida dentro de casa e tem muita gente que não tem trabalho, que só sabe viver dali da pesca mesmo [...] a maioria recebe Bolsa, mas tem uns que não recebem nem Bolsa. (Vanessa dos Santos, 16/08/2024)

Na entrevista do Sr. Marcos, o entrevistado também apontou sobre a dificuldade no acesso ao trabalho formal dos moradores, especialmente, após a entrega das habitações:

Hoje é uma benção de Jesus o pessoal tá morando naquele apartamento, mas tá acontecendo algo, lá no apartamento, que se o pessoal não tem o peixe, não tem o sururu e tá acontecendo das pessoas não ter trabalho, como é que fica a situação de pagar uma água, uma energia e o esgoto? [...]. No meu ponto de vista, o poder da terra, que são os governantes, tão fazendo o que é pra fazer, que são as casas que tão entregando, mas tem muita gente que tá sem trabalho, tão passando dificuldade nessa área. (Marcos Antônio, 14/09/2024)

Diante do relatado, observou-se que após a entrega das novas habitações, os moradores passaram a possuir novas necessidades, sendo a maior delas o acesso ao mercado de trabalho formal, principalmente após o desaparecimento do sururu e do peixe na Laguna Mundaú, bem como em razão da informalidade da atividade pesqueira e da mariscagem, uma vez que é a principal fonte de subsistência da maioria dos moradores, conforme indicaram os dados do diagnóstico do relatório do Projeto BR-T 1342 – “Maceió mais inclusiva através de modelos de economia circular” e no levantamento realizado em 2019, pela SEMINFRA.

6) Quanto à importância das novas habitações para os moradores e as lideranças comunitárias:

Apesar das dificuldades observadas na implementação do Residencial Parque da Lagoa, a líder Sr.<sup>a</sup> Simone Ferreira foi questionada sobre o significado da entrega das moradias para a população da Comunidade, respondendo: [...] Pra mim é muito importante né de eles saírem de um barraco né com toda a dificuldade, de inseto, de tudo, é chuva, porque eu já morei dentro de um dele e eu sei o quanto é difícil morar num barraco, não é fácil e ganhar uma moradia digna pra mim é muito gratificante né [...].” (Simone Ferreira, 27/02/2024).

O Sr. ‘Baiano’ também relatou, afirmando: “Pra o pessoal da Comunidade, pra eles é um sonho. É um sonho de estar dentro de uma moradia que há muitos anos vinha pensando em uma moradia aqui próximo e nunca aconteceu né e hoje tá acontecendo pra eles é um sonho.” (“Baiano”, 24/03/2024).

Questionada a Sr.<sup>a</sup> Ione quais as maiores perspectivas de mudanças para a população local, após a construção das Unidades Habitacionais e o que significa a entrega dos Residenciais para os moradores, esta relatou:

Hoje eu tento colocar nas cabeças deles que isso é muito importante, eles saírem talvez do barraco de lona, da beira, beira mar da lagoa realmente e ir pra uma casa de alvenaria né, e que eles zelem, que eles valorizem, que eles cuidem porque só eles sabem o que eles passaram em duas enchentes recentes e outros que aí estão, passaram por enchentes, cheias anteriores né, de 90 e tanto, mil novecentos e noventa e tanto. [...] que eles também valorizem o espaço né, que assim vai ser posto pela Prefeitura de Maceió, dando a eles dignidade, eu acho que essa é a palavra, dignidade eles vão

passar a ter, ao entrar no Residencial ou na sua casa né. Então assim, tem um significado muito grande e muito importante [...]. (Ione Lima, 17/04/2024)

Já para a líder Sr.<sup>a</sup> Vanessa:

[...] é um sonho né, um sonho que foi realizado, que todo mundo que vivia ali na lagoa tinha o sonho de ter uma casa própria né, que vivia no lugar ali insalubre, numa vida ali que não era uma vida boa, vivia no meio de rato e barata e tudo que não prestava ali. E hoje em dia, a pessoa tá dentro de um apartamento, tudo bonitinho, arrumadinho, é um sonho né pra qualquer um. As dificuldades é como eu falei lá na frente que é só a questão das contas né e tem pessoas que não tem uma renda fixa pra poder tá pagando, então a dificuldade que tem é essa, mas é alegria né, quantas pessoas quando ganhou ali chorou né de felicidade. (Vanessa dos Santos, 16/08/2024)

Como líder, a entrevistada relatou sobre o significado das entregas das habitações, como resultado de uma luta pelo direito à moradia adequada: “Fico feliz né, fico feliz e é muito gratificante, porque a pessoa vê que a luta, a gente lutou esse tempo todo, mas que agora a gente tá vendo a vitória né, que a luta não foi em vão, não foi uma luta à toa né, então eu fico muito feliz.” (Vanessa dos Santos, 16/08/2024).

O Sr. Marcos também descreveu a importância do recebimento das moradias, como líder comunitário: “Significa muita coisa pra mim, significa muita coisa. Eu fico sem resposta porque é que nem a senhora presenciou, o rapaz chegar aqui e dar os parabéns. Os parabéns não é pra mim, é pra ele, porque ele foi abençoado [...]”. Na entrevista, o líder ainda informou sobre a construção de novos prédios para o Residencial Parque da Lagoa: “[...] vai ser feito mais apartamentos, o Secretário e o Prefeito disse pra mim.” (Marcos Antônio, 14/09/2024).

Diante das narrativas das lideranças comunitárias apresentadas, conforme as entrevistas realizadas, observou-se a separação das Favelas da Comunidade por representantes, sendo cada líder responsável por sua favela, embora a luta pela moradia adequada seja comum a todos.

Quanto à implementação do Residencial Parque da Lagoa, apesar da existência de dilemas e dificuldades encontradas desde a criação do projeto inicial, que ocorreu sem a participação popular, é notório que haverá uma mudança significativa no cotidiano da população local, sejam positivas ou negativas. Todavia, a partir das entrevistas, observou-se a importância da participação popular na busca pela garantia do direito à moradia adequada, bem como a transformação da vida dos moradores locais, uma vez que a maioria residia em “barracos” precários, expostos ao frio, calor, chuva, doenças, insetos, vivendo na sub-humanidade, como verificado nas visitas *in loco* à Comunidade.

Dessa maneira, analisam-se os contrastes entre as Unidades Habitacionais do Residencial e as moradias de origem (“barracos”) na Comunidade, conforme Figuras 39 a 42.

Fotografias 39 e 42 - Contraste entre as Unidades Habitacionais e as moradias de origem.



Legenda: Registros realizados em 24/03/2024, na Favela Mundaú, na Comunidade do Dique Estrada.  
Fonte: Autora, 2024.

Conforme as entrevistas, deveria ter existido, por parte do Poder Público Municipal, uma capacitação, treinamento dos moradores para receber as Unidades Habitacionais ou mesmo distribuição de cartilhas, com orientações acerca da conservação das moradias e dos ambientes comuns do Residencial Parque da Lagoa, uma vez que a maioria nunca possuiu moradia adequada constituída de alvenaria, com cerâmica e serviços de energia e água potável. Além disso, deve existir fiscalização pelo Município para ser garantida a continuidade da moradia

adequada à população, visando a conservação e manutenção dos ambientes comuns e das Unidades Habitacionais.

Diante do exposto, a partir dos relatos das lideranças comunitárias, segue abaixo síntese dos principais pontos positivos e negativos identificados nas entrevistas acerca do processo de implementação do Residencial Parque da Lagoa.

Tabela 7 - Síntese dos pontos positivos e negativos da implementação do Residencial Parque da Lagoa.

PONTOS POSITIVOS	PONTOS NEGATIVOS
1. Vida mais digna, uma vez que a maioria deles nunca possuiu condições mínimas de habitabilidade nas moradias de origem;	1. Ausência de treinamento e reeducação dos moradores quanto ao zelo e preservação das novas habitações e áreas comuns;
2. Serão entregues 1.776 unidades habitacionais, isentando do pagamento do financiamento os moradores que constam como “baixa renda”, ou seja, nos programas assistenciais do Governo Federal;	2. Surgimento de novas necessidades, como o acesso ao trabalho formal, decorrente dos custos com água e energia para uma população que vive da pesca, mariscagem e por meio de benefícios assistenciais;
3. Os cadastros foram realizados pelas lideranças comunitárias, após o 1º sorteio, reconhecendo e cadastrando apenas os moradores da Comunidade;	3. Na fase de criação do projeto inicial não houve participação popular, transparência e controle social;
4. Os moradores originários da Comunidade serão beneficiados, independentemente da atividade que exercem, exceto os que constatarem “CADMUT” na Caixa Econômica Federal;	4. No projeto inicial não constavam espaços para a população realizar a atividade econômica da pesca/mariscagem, bem como espaços para venda e guarda do material de trabalho. Além disso, não constava espaço para a guarda dos animais da população;
5. Facilidade no acesso às listas dos sorteios;	5. Surgimento de outras favelas e de novos “barracos” após a divulgação da política urbana;
6. As lideranças comunitárias possuem uma sala na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Habitacional para realizarem o cadastramento dos moradores e atenderem às demandas da Comunidade. Isto é, no segundo momento da implementação, houve uma participação popular mais ativa, por meio das lideranças comunitárias;	6. No 1º sorteio, foi relatado que houve beneficiamento de moradores de outras localidades da cidade, uma vez que até esta fase não havia participação popular dos moradores ou por meio dos seus representantes;
7. Papel da Defensoria Pública da União (DPU) nas fases da política urbana, promovendo a orientação jurídica para assegurar o direito à moradia adequada da população;	7. A fase de desocupação da Comunidade para dar início à construção do Residencial se deu de maneira irregular para os moradores, uma vez que muitos foram transferidos até sob ameaças. Alguns foram para o aluguel social, parte foi contemplada com habitações em outras localidades e outros se deslocaram para residências de familiares;

8. Os sorteios foram realizados na Comunidade, juntamente com os moradores;	8. Atrasos e baixo valor (R\$ 250,00) do pagamento do aluguel social;
9. Após as últimas entrevistas foram relatados que haverá espaços para os moradores exercerem a atividade pesqueira/mariscagem, bem como locais para a venda do peixe e do marisco;	9. Com a dificuldade de encontrar aluguel nesse valor, muitos moradores continuaram instalados em “barracos” na Comunidade. Sendo assim, só foram derrubados após os moradores serem contemplados com as Unidades Habitacionais;
10. Além das habitações, a política urbana prevê a construção do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), Centro Municipal de Educação Infantil (CMEI), Unidade de Saúde, escola municipal, Rota da Lagoa e a Cooperativa das Marisqueiras (que se encontra finalizada);	10. Atrasos na entrega das Unidades Habitacionais. Conforme divulgado na Comunidade, a previsão de término da construção era para dezembro de 2022 (Fotografia 26);
11. Com as novas moradias, a população passou a possuir comprovante de residência, podendo, agora, acessar amplamente os serviços públicos de saúde, como marcações de consultas e exames, como é exigido;	11. Alguns pescadores(as) e marisqueiros(as) foram contemplados com habitações na “parte alta” da cidade, devido as inúmeras irregularidades que ocorreram antes das lideranças comunitárias e da DPU acompanharem as fases de implementação;
12. Previsão de construção de novas Unidades Habitacionais no Residencial, cerca de 480, conforme a líder Sr. <sup>a</sup> Vanessa.	12. Insuficiência de habitações no projeto inicial, conforme relatado pelas líderes Sr. <sup>a</sup> Vanessa e Sr. <sup>a</sup> Simone.

Fonte: Adaptado pela Autora a partir das entrevistas realizadas, 2024.

Fotografia 43 e 44 - Animais e instrumentos de trabalho em espaços inapropriados.



Legenda: Até o momento ainda não há espaços para guarda de animais e instrumentos de trabalho dos moradores. Todavia, conforme as últimas entrevistas, esses espaços já estão previstos. Registros de 14/09/2024.

Fonte: Autora, 2024.

Diante dos relatos nas entrevistas, embora existam pontos negativos no processo de implementação do Residencial Parque da Lagoa, observa-se que a transferência da população local dos “barracos” para os apartamentos trará, sem dúvidas, uma vida mais digna aos moradores, uma vez que a maioria deles nunca possuiu condições mínimas de habitabilidade nas moradias de origem. Todavia, como afirmado pelas próprias lideranças, a luta continuará para que a população possa ter acesso a outros direitos, garantindo, assim, a moradia adequada.

Fotografias 45 a 47 - Lideranças comunitárias.



Legenda: Registros das lideranças comunitárias, respectivamente, Sr.ª Simone Ferreira (Favela Mundaú), Sr. Evanildo “Baiano” (Favela Mundaú) e Sr.ª Ione Lima (Favela Muvuca).  
Fonte: Autora, 2024.

Fotografias 48 e 49 - Lideranças comunitárias.



Legenda: Registros das lideranças comunitárias, respectivamente, Sr.ª Vanessa dos Santos (Favela Sururu de Capote), Sr. Marcos Antônio (Favela Peixe).  
Fonte: Autora, 2024.

#### **4 O SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO E AS NORMAS INTERNACIONAIS NO TOCANTE AO DIREITO À MORADIA ADEQUADA.**

Os direitos fundamentais são construções normativas constitucionais fundamentadas especialmente no princípio da dignidade da pessoa humana e assegurados pelo Estado, às quais cabem definir medidas para que o indivíduo não sofra violações, restrições ou limitações no exercício desses direitos. Para o professor George Sarmento (2012, p. 122), “sob a inspiração da dignidade humana, os direitos fundamentais não podem ser considerados apenas prerrogativas individuais ou coletivas. Eles também integram uma ordem de valores que orienta e justifica o Estado Democrático de Direito”.

Segundo Paulo Bonavides (2003, p. 354), os direitos fundamentais da segunda geração dominaram o século XX, assim como os da primeira geração dominaram o século anterior. A 2ª geração são direitos relacionados à igualdade, que consistem nos direitos sociais, culturais e econômicos, notadamente os direitos à moradia adequada, educação, alimentação, assistência médica, proteção ao emprego, seguridade social; introduzidos no constitucionalismo das distintas formas de Estado Social.

Diante disso, o capítulo apresentará o sistema jurídico brasileiro e as normas internacionais relativas ao direito à moradia adequada expressas nos principais textos normativos, bem como mencionando, paralelamente, o papel das Instituições na aplicabilidade desse direito, notadamente, a Defensoria Pública da União, que possui importante função na implementação da nova política urbana de habitação da Comunidade do Dique Estrada e a ação do Poder Judiciário na garantia do direito à moradia adequada. No tocante a este capítulo, serão apontados comentários acerca da aplicabilidade das normas apresentadas ao longo do texto quanto à Comunidade do Dique Estrada.

A primeira seção contará com as principais normas internacionais aplicadas ao direito à moradia adequada, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), o Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais (1966) – Comentários Gerais n.º 04 e n.º 07, a Declaração de Vancouver (1976), a Declaração de Istambul (1996), a Agenda Habitat e a Nova Agenda Urbana. Além disso, apontará outros instrumentos normativos internacionais, como a Agenda 21 da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, a Convenção Americana de Direitos Humanos, conhecida como Pacto de São José da Costa Rica, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), a Carta Mundial pelo Direito à Cidade e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

A segunda seção tratará acerca do ordenamento jurídico brasileiro referente ao direito à moradia adequada, como a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001), o Plano Diretor do Município de Maceió (Lei n.º 5.486/2005), o Código de Urbanismo e Edificações do Município de Maceió (Lei n.º 5.593/2007), bem como importantes legislações acerca das Comunidades Tradicionais de pescadores(as) e marisqueiros(as) artesanais no que implica a garantia da moradia adequada.

#### **4.1 Normas internacionais aplicadas ao direito à moradia adequada.**

##### **4.1.1 Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais (1966) – Comentários Gerais n.º 04 e n.º 07.**

O direito à moradia adequada e seus aspectos relacionados, como a segurança da posse, o direito à cidade e o respeito às características culturais, começou a ser delineado após a Segunda Guerra Mundial, com a criação da ONU e sua Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Em seguida, vieram o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e o Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos de 1966. As disposições desses documentos lançaram as bases para o que hoje se entende como o direito à moradia adequada, segurança da posse, respeito cultural e direito à cidade.

No plano internacional, o direito à moradia adequada traz reflexos para sua afirmação no ordenamento jurídico brasileiro, sendo mencionado em diversos documentos históricos. Um dos primeiros é a Declaração Universal dos Direitos Humanos, publicado no dia 10 de dezembro de 1948, pela Assembleia dos Direitos Humanos. Embora não seja um Tratado Internacional, mas sim uma Resolução, a Declaração tem natureza jurídica vinculante porque representa a interpretação oficial do termo ‘direitos humanos’ na Carta das Nações Unidas, tendo se tornado parte do direito costumeiro internacional e um princípio geral do Direito Internacional. Ela estabelece um padrão de comportamento obrigatório para os Estados na proteção dos direitos humanos, influenciando suas respectivas legislações. Os direitos definidos na Declaração foram incorporados em Constituições nacionais e serviram de inspiração para a formulação de normas e decisões judiciais. No âmbito internacional, esse documento incentiva a criação de outros instrumentos para a proteção dos direitos relativos ao homem (Piosevan, 2013, p. 480-481).

Nesse instrumento internacional, pode-se citar o artigo XXV, item 1, o qual aponta que o direito à habitação faz parte do padrão de vida de todos. Com a Declaração, fala-se em consolidação desse direito como um direito humano universal indispensável a todos.

1. **Todo ser humano tem direito** a um padrão de vida capaz de **assegurar-lhe**, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, **habitação**, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. (UNIC, 2009, p. 15) (grifou-se)

Sobre a Declaração Universal dos Direitos Humanos, é relevante mencionar que, inicialmente, o seu texto é impreciso ao usar o termo ‘habitação’ sem fornecer detalhes ou parâmetros para especificar como esse direito deve ser concretizado (Silva, 2010, p. 375).

Para assegurar força jurídica e caráter vinculante aos princípios estabelecidos na Declaração, foi aprovado, em 1966, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), na XXI Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas. Cumpre informar que o Congresso Nacional aprovou o texto do referido diploma internacional por meio do Decreto Legislativo n.º 226, de 12 de dezembro de 1991 e que entrou em vigor no Brasil em 24 de abril de 1992.

O Pacto, por sua vez, utiliza pela primeira vez a expressão ‘moradia adequada’ ao assegurar um nível de vida digna para todos os indivíduos e suas famílias, incluindo alimentação, vestuário, moradia adequada e a busca constante por melhores condições de vida. Esses elementos, juntos, ajudam a definir esse conceito. Além disso, o Pacto também consagra o direito de cada pessoa de exercer e praticar sua cultura, o que embasará a adequação de identidade cultural no direito à moradia (Cavalcante, 2015, p. 87). Esse instrumento é de suma importância para a Comunidade do Dique Estrada, uma vez que sua população obtém uma identidade cultural própria, com a tradicionalidade dos hábitos pesqueiros e da mariscagem.

É no artigo 11, item 1, que se encontra a previsão da ‘moradia adequada’, devendo ser concedido conforme condições adequadas, o qual estabelece que os Estados têm a obrigação de promover e concretizar esse direito:

1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e **moradia adequadas**, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento. (Brasil, 1992, anexo) (grifou-se)

Com base no PIDESC, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais desenvolveu uma Resolução chamada Comentário Geral n.º 4, em 1991, para fornecer uma interpretação detalhada sobre o direito à moradia e explicar o que significa prover moradia adequada. Nessa abordagem, a Resolução estabeleceu critérios para avaliar o nível de proteção e implementação desse direito. Veja-se o que é mencionado no seu item 8 tais especificações, conforme transcrição a seguir:

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

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

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

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

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

inadequadas e deficientes são invariavelmente associadas com as mais altas taxas de mortalidade e morbidade.

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

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

g. **Adequação cultural.** A maneira como a habitação é construída, os materiais de construção usados e as políticas em que se baseiam devem possibilitar apropriadamente a expressão da identidade e diversidade cultural da habitação. Atividades tomadas a fim do desenvolvimento ou modernização na esfera habitacional deveriam assegurar que as dimensões culturais da habitação não fossem sacrificadas, e que, entre outras, facilidades tecnológicas modernas sejam também asseguradas. (ONU, Comentário Geral n.º 4, 1991) (grifou-se)

As condições destacadas no texto normativo são pontos cruciais em relação ao objeto de pesquisa, por serem requisitos que trazem a previsão da moradia adequada para a Comunidade do Dique Estrada, como: segurança legal de posse; disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura; custo acessível; habitabilidade; acessibilidade; localização; e adequação cultural.

Assim, conforme se depreende das entrevistas realizadas e das visitas *in loco* às Unidades Habitacionais do Residencial Parque da Lagoa, com sua implementação os critérios indicados pelo item 8 do Comentário Geral n.º 4 poderão ser concretizados, embora existam problemas no processo de construção do habitacional, como relatados pelas lideranças.

Dessa maneira, outro instrumento de suma importância é o Comentário Geral n.º 7, emitido pelo mesmo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas, em 1997, que destaca a preocupação com os despejos forçados, qualificando-os como graves violações dos direitos humanos e complementando o sentido da segurança

jurídica da posse e sua proteção. O documento estabelece que tais ações só podem ser justificadas em situações excepcionais previstas na legislação nacional.

Tais despejos podem ter inúmeros motivos, como os provocados por influência do mercado imobiliário. Todavia, esse Comitê reconheceu que os despejos ocorrem em nome do desenvolvimento e no âmbito de conflitos fundiários, tendo como características em comum: ocorrerem nas cidades com as piores condições de moradia, afetando de maneira desproporcional e agressiva as populações de baixa renda, violando direitos humanos e o aumento do nível da pobreza após o despejo (Cavalcante, 2015, p. 108-109).

Os despejos tratam-se de um comportamento padrão, operando-se, principalmente, em face de moradores de baixa renda, como nos processos de remoções dos moradores da Comunidade do Dique Estrada para outros lugares da cidade, distantes do seu local de trabalho. Nesse sentido, na maioria das vezes, esses habitantes locais foram forçados a se transferirem para os novos conjuntos, sem que houvesse a oportunidade de diálogo com as autoridades públicas ou alternativas às mudanças, prejudicando o seu padrão de vida e sua identidade enquanto comunidade tradicional de pescadores(as) e marisqueiros(as). Vale ressaltar que os despejos ou remoções ocorrem, também, por meio de ordens judiciais em processos de reintegração e posse e reivindicação de propriedade, a pedido do próprio Poder Público. Sendo que muitos dos lugares para onde são levados a população removida são caracterizados pela precariedade dos serviços públicos essenciais, como as remoções para regiões do bairro Benedito Bentes.

Todavia, para ocorrer o despejo, as pessoas afetadas devem ser consultadas, principalmente para analisar as medidas que possam evitar ou pelo menos minimizar o uso da força, como prevê o art. 13 do Comentário Geral n.º 7:

13. Os Estados Partes assegurarão, antes de realizarem quaisquer despejos, e particularmente aqueles que envolvam grandes grupos, que todas as alternativas viáveis sejam exploradas em **consulta com as pessoas afetadas**, com vista a evitar, ou pelo menos minimizar, a necessidade do uso da força. Devem ser fornecidas soluções ou procedimentos legais às pessoas afetadas pelas ordens de despejo. Os Estados Partes também velarão por que todos os indivíduos envolvidos tenham direito a uma compensação adequada por quaisquer bens, tanto pessoais como reais, que sejam afetados. A este respeito, é pertinente recordar o artigo 2.3 do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, que exige que os Estados Partes garantam "um recurso eficaz" para as pessoas cujos direitos tenham sido violados e a obrigação das "autoridades competentes (de) aplicar tais recursos quando concedidos". (ONU, Comentário Geral n.º 7, 1997) (tradução livre) (grifou-se)<sup>28</sup>

<sup>28</sup> Original do texto transcrito: "13. States parties shall ensure, prior to carrying out any evictions, and particularly those involving large groups, that all feasible alternatives are explored in consultation with the affected persons, with a view to avoiding, or at least minimizing, the need to use force. Legal remedies or procedures should be provided to those who are affected by eviction orders. States parties shall also see to it that all the individuals

Um dos itens mais importantes do Comentário Geral n.º 7 é quanto ao rol de garantias processuais que devem ser observadas no contexto dos despejos forçados:

15. A proteção processual adequada e o devido processo são aspectos essenciais de todos os direitos humanos, mas são especialmente pertinentes em relação a uma questão como os despejos forçados, que invoca diretamente um grande número de direitos reconhecidos em ambos os Pactos Internacionais sobre Direitos Humanos. O Comitê considera que as proteções processuais que devem ser aplicadas em relação aos despejos forçados incluem:

- (a) uma oportunidade para uma **consulta genuína com as pessoas afetadas**;
- (b) **aviso adequado e razoável para todas as pessoas afetadas antes da data prevista para o despejo**;
- (c) informações sobre os despejos propostos e, quando aplicável, sobre a finalidade alternativa para a qual o terreno ou a habitação serão utilizados, a serem disponibilizadas num prazo razoável a todas as pessoas afetadas;
- (d) especialmente quando grupos de pessoas estão envolvidos, funcionários do governo ou seus representantes devem estar presentes durante um despejo;
- (e) **todas as pessoas que executam o despejo sejam devidamente identificadas**;
- (f) os despejos não devem ocorrer sob condições climáticas particularmente adversas ou à noite, a menos que as pessoas afetadas consentam de outra forma;
- (g) fornecimento de recursos legais; e
- (h) prestação, sempre que possível, de assistência judiciária às pessoas que dela necessitem para obter reparação junto dos tribunais. (ONU, Comentário Geral n.º 7, 1997) (tradução livre) (grifou-se)<sup>29</sup>

As remoções realizadas com a população do Dique Estrada são exemplos para verificar a importância das garantias processuais previstas pelo Comentário Geral n.º 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, no caso das transferências forçadas, uma vez que não houve a notificação dos moradores, e, muitas vezes, não existia nem a concordância, uma vez que a maioria dos moradores sobrevive da Laguna Mundaú. Ressalta-se que tais requisitos processuais não constam no Plano Diretor de Maceió, prejudicando

---

*concerned have a right to adequate compensation for any property, both personal and real, which is affected. In this respect, it is pertinent to recall article 2.3 of the International Covenant on Civil and Political Rights, which requires States parties to ensure "an effective remedy" for persons whose rights have been violated and the obligation upon the "competent authorities (to) enforce such remedies when granted".*" (ONU, Comentário Geral n.º 7)

<sup>29</sup> Original do texto transcrito: "15. *Appropriate procedural protection and due process are essential aspects of all human rights but are especially pertinent in relation to a matter such as forced evictions which directly invokes a large number of the rights recognized in both the International Covenants on Human Rights. The Committee considers that the procedural protections which should be applied in relation to forced evictions include: (a) an opportunity for genuine consultation with those affected; (b) adequate and reasonable notice for all affected persons prior to the scheduled date of eviction; (c) information on the proposed evictions, and, where applicable, on the alternative purpose for which the land or housing is to be used, to be made available in reasonable time to all those affected; (d) especially where groups of people are involved, government officials or their representatives to be present during an eviction; (e) all persons carrying out the eviction to be properly identified; (f) evictions not to take place in particularly bad weather or at night unless the affected persons consent otherwise; (g) provision of legal remedies; and (h) provision, where possible, of legal aid to persons who are in need of it to seek redress from the courts.*" (ONU, Comentário Geral n.º 7)

Comunidades como o Dique Estrada e levantando a necessidade de ser incluída nesse Instrumento Normativo através da participação popular.

Para tanto, é importante implementar ferramentas que garantam a segurança jurídica da propriedade ou posse dos habitantes da área objeto de despejo, como proteção contra atos forçados. E, mesmo embora seja necessária essa ação, deve-se existir consultas à população, dando ampla voz à participação social, com intuito de evitar ou minimizar danos aos moradores, uma vez que esse ato deve ser uma exceção, em casos de urgência e proteção à vida.

#### 4.1.2 Declaração de Vancouver (1976), Declaração de Istambul (1996), Agenda Habitat e Nova Agenda Urbana.

Três Conferências foram realizadas pela Organização das Nações Unidas (ONU) sobre assentamentos humanos, a primeira em Vancouver em 1976, também conhecida como Habitat I, a segunda em Istambul em 1996, a Habitat II e, posteriormente, a Habitat III em Quito, no Equador, em 2016.

Esses encontros levaram à Declaração de Vancouver de 1976 e à Declaração de Istambul de 1996, que estabeleceram normas destacando a importância de proporcionar condições mínimas de qualidade de vida nos assentamentos humanos e de promover uma distribuição justa dos custos e benefícios de viver na cidade. Assim, era necessário instituir instrumentos para garantir segurança jurídica da posse, para que os ocupantes de terras tivessem seus direitos protegidos diante de empreendimentos urbanos que pudessem forçá-los a se deslocar para outras áreas da cidade. Também se tornou essencial considerar a localização das ocupações e os trajetos diários das pessoas de suas casas para outras partes da cidade, para que as distâncias e a mobilidade urbana não afetassem negativamente a realização de suas atividades e o acesso a serviços (Cavalcante, 2015, p. 18-19).

Apesar da relevância das Convenções promovidas pelo UN-Habitat, elas não conseguiram estabelecer o conceito jurídico para a ‘moradia adequada’. Essa definição só foi alcançada com o Comentário Geral n.º 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, em 1991 (Cavalcante, 2015, p. 19).

Desde a década de 1950, após a Declaração Universal, a ONU começou a considerar o direito à moradia, criando o ‘*Housing Program*’, no Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais. Mais tarde, com a fundação do ‘*UN-Housing, Building and Planning*’, o caminho foi aberto para o que hoje conhecemos como ‘*UN-Habitat*’, o órgão da ONU responsável por tratar de questões relacionadas à moradia adequada, por exemplo (Antonucci, 2010, p. 22).

Dessa maneira, o preâmbulo da Declaração de Vancouver sobre assentamentos humanos, de 1976, ressalta claramente o problema a ser abordado pela comunidade internacional, como: o crescimento econômico desigual que levou muitas pessoas a viverem na pobreza, sem acesso a necessidades básicas como alimentação, educação, saúde, água, energia, emprego, lazer e moradia. Esse problema é especialmente grave nos países em desenvolvimento, exigindo uma mudança de atitude por parte da comunidade internacional para combater as condições precárias nos assentamentos humanos (Cavalcante, 2015, p. 89).

A Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos de 1976 estabeleceu diversos princípios para melhorar a qualidade de vida da população global. Ela priorizou a remoção de barreiras ao acesso à moradia, o combate à discriminação e a promoção de uma distribuição justa dos benefícios econômicos para reduzir as desigualdades sociais (D'Ambrosio, 2013, p. 14-15). Além disso, essa Declaração estabeleceu uma cooperação internacional para melhoramento das ocupações, por meio das seguintes medidas do artigo 1º, seção I:

- (a) Adoção de políticas audaciosas, significativas e efetivas nos assentamentos humanos com planejamento espacial, estratégias realisticamente adaptadas às condições locais;
- (b) Criação de assentamentos habitáveis, atrativos e eficientes, que reconheçam as condições humanas, a herança e cultura das pessoas e as necessidades especiais de grupos em desvantagens, especialmente crianças, mulheres e os enfermos a fim de lhes assegurar provisões de saúde, serviços, educação, alimentação e emprego em uma estrutura de justiça social;
- (c) Criação de possibilidades de efetiva participação por todas as pessoas no planejamento, construção e gestão de seus assentamentos humanos;
- (d) Desenvolvimento de inovações na formulação e implementação de programas de assentamentos mais apropriados ao uso de ciência e tecnologia e adequado ao financiamento nacional e internacional;
- (e) Utilização mais efetiva dos meios de comunicação para a troca de conhecimento e experiência no campo dos assentamentos humanos;
- (f) Fortalecimento dos laços de cooperação internacional e igualmente regional e global;
- (g) Criação de oportunidades econômicas que conduzam ao pleno emprego, a condições de saúde, condições seguras para que mulheres e homens possam ser razoavelmente compensados pelo seu labor financeiramente, com garantia de saúde e outros benefícios pessoais. (Cavalcante, 2015, p. 90)

Em resumo, a Declaração teve como objetivo assegurar qualidade de vida para todas as pessoas, atendendo às necessidades básicas, conforme estabelecido pelos instrumentos internacionais que a precederam. No entanto, o texto foi além, pois a Declaração representa um compromisso coletivo, demonstrando preocupação com grupos vulneráveis, como mulheres e crianças, e vinculando as falhas na implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais

ao desenvolvimento econômico desigual, especialmente nos países periféricos (Cavalcante, 2015, p. 91).

Em 1996, a segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos ocorreu em Istambul, conhecida como Habitat II. Esse evento contou com a participação de muitos Estados-membros e representantes da sociedade civil. O objetivo principal foi debater a questão da moradia adequada para todos e o desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos. Um dos principais resultados dessa Conferência foi a criação da Agenda Habitat, que reafirma o direito à moradia como um direito fundamental, seguindo padrões sustentáveis (Lins, 2015, p. 32).

Cumprir destacar que o item 60 da Agenda Habitat define o termo ‘habitação adequada’, indicando os requisitos que devem ser preenchidos para efetivar o direito à moradia:

60. **Habitação adequada** para todos é mais do que um teto sobre a cabeça das pessoas. É também possuir privacidade e espaço adequados, acessibilidade física, garantia de posse, estabilidade estrutural e durabilidade, iluminação adequada, aquecimento e ventilação, infraestrutura básica adequada, como fornecimento de água, esgoto e coleta de lixo, qualidade ambiental adequada e fatores relacionados à saúde, localização adequada e acessível em relação a trabalho e instalações básicas: tudo deveria ser disponível a um custo acessível. A adequação deve ser determinada juntamente com as pessoas interessadas, considerando-se a perspectiva de desenvolvimento gradual. A adequação varia frequentemente de país para país, já que depende de fatores culturais, sociais, ambientais e econômicos específicos. Fatores específicos relacionados a gênero e idade, como a exposição de crianças e mulheres a substâncias tóxicas, devem ser considerados nesse contexto. (Fernandes, 2003, p. 48-49) (grifou-se)

Nesse sentido, a moradia desempenha diversas funções, como social, ambiental e econômica, uma vez que é direito do cidadão, reconhecido pela Constituição Federal de 1988. Destarte, pressupõe-se que a moradia deva atender aos princípios básicos de habitabilidade, segurança e salubridade, embora seja um cenário diverso visualizado nas moradias da Comunidade do Dique Estrada, uma vez que a maioria residia em ‘barracos’.

Em suma, a Habitat I estabeleceu algumas diretrizes para melhorar as condições de vida em assentamentos precários, alinhadas com as normas internacionais de direitos humanos anteriores. Já a Habitat II enfatizou a necessidade de vincular a dignidade dos assentamentos humanos ao desenvolvimento sustentável, por meio de uma gestão descentralizada e com a cooperação de vários atores envolvidos na gestão urbana, como políticos, entidades privadas, sociedade civil, entre outros (Cavalcante, 2015, p. 96).

Dando continuidade à Agenda Habitat, em 2016, ocorreu em Quito, no Equador, a Conferência das Nações Unidas sobre habitação e desenvolvimento sustentável, conhecida

como Habitat III. Nessa Conferência, uma das articulações mais significativas durante o processo preparatório foi liderada pela ‘Plataforma Global pelo Direito à Cidade’, uma iniciativa internacional que reuniu diversas entidades e organizações sociais envolvidas na construção global do direito à cidade. Um momento-chave nesse processo foi a elaboração da ‘Carta Mundial pelo Direito à Cidade’. O objetivo dessa articulação era assegurar a inclusão do direito à cidade na Nova Agenda Urbana, reconhecendo-o como um novo direito humano para os habitantes das cidades (Alfonsin, *et al*, 2017, p. 1.216).

A Nova Agenda Urbana (NAU) foi adotada na Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável, Habitat III, em Quito, visando transformar as cidades em espaços mais habitáveis e sustentáveis, sendo ela sucessora da Agenda Habitat e da Declaração de Istambul de 1996, uma vez que estabelece como as cidades deveriam se transformar visando serem habitáveis, inclusivas, sustentáveis, seguras, organizadas e resilientes aos fenômenos naturais.

Segundo a ONU, ao reavaliar como as cidades e as ocupações humanas são planejadas, desenvolvidas e administradas, a Nova Agenda Urbana visa auxiliar na erradicação da pobreza e da fome em todas suas formas e dimensões, bem como reduzir desigualdades, promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, além de alcançar a igualdade de gênero e o empoderamento de todas as mulheres e meninas para que a sua contribuição vital para o desenvolvimento sustentável seja plenamente aproveitada, a melhorar a saúde e o bem-estar humanos, a promover a resiliência e a proteger o meio ambiente (ONU, 2017, p. 03).

Para tanto, a NAU reafirma o compromisso global com a promoção do desenvolvimento urbano sustentável como um passo decisivo para a concretização do desenvolvimento sustentável de maneira integrada e coordenada nos níveis global, regional, nacional e local. A sua implementação contribui para a realização e a localização da Agenda 2030 quanto ao Desenvolvimento Sustentável de maneira integrada e para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e de suas metas, inclusive o ODS 11, de tornar as cidades e as ocupações inclusivas e seguras (ONU, 2017, p. 04).

Quanto ao direito à moradia, a NAU vislumbra cidades que cumpram sua função social, inclusive a função social e ecológica da terra, com o objetivo de alcançar a efetivação do direito à moradia adequada como um componente do direito a um padrão de vida adequado, sem discriminação, com acesso a sistemas de abastecimento de água potável e saneamento seguro, bem como acesso igualitário para todos aos bens e serviços públicos de qualidade em áreas como saúde, educação, infraestrutura, mobilidade e transporte (ONU, 2017, p. 05).

O documento da NAU expressa o comprometimento acerca da promoção de políticas habitacionais nacionais e locais que apoiem a concretização do direito à moradia adequada para todos, incorporando o planejamento participativo, prevenindo desocupações forçadas arbitrarias e com foco nas pessoas em situação de rua, em situação de vulnerabilidade social, grupos de baixa renda e pessoas com deficiência (ONU, 2017, p. 12).

Diante dos instrumentos normativos internacionais apresentados, verifica-se que diversas normas internacionais foram previstas durante o tempo, sendo fundamentais para consagrar o direito à moradia no ordenamento jurídico brasileiro e demonstrando que existem previsões normativas e o que falta, verdadeiramente, é sua aplicabilidade e efetividade, para garantir este direito em comunidades periféricas como a Comunidade do Dique Estrada.

#### 4.1.3 Outros instrumentos normativos internacionais relevantes à moradia adequada.

No plano internacional, existem outros instrumentos normativos de suma importância para a garantia do direito à moradia adequada, como a Agenda 21 da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, a Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), a Carta Mundial pelo Direito à Cidade e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Em 1992, a ONU realizou no Rio de Janeiro a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD). A CNUMAD é mais comumente conhecida como Rio 92, em referência à cidade-sede, e, também, como a ‘Cúpula da Terra’, devido aos acordos intermediados entre os Chefes de Estado que participaram do evento (Ministério do Meio Ambiente, s/a).

Na Conferência Rio 92, 179 países participantes concordaram e assinaram a Agenda 21 Global, um plano de ação baseado em um documento de 40 capítulos, representando o esforço mais abrangente já feito para promover um novo modelo de desenvolvimento em escala global, conhecido como ‘desenvolvimento sustentável’. O termo ‘Agenda 21’ foi utilizado para expressar o desejo e a intenção de transição para esse novo modelo ao longo do século XXI (Ministério do Meio Ambiente, s/a).

A Agenda 21 pode ser descrita como um instrumento de planejamento para construir sociedades sustentáveis em diferentes escalas geográficas, equilibrando métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica. A Agenda prevê a promoção do desenvolvimento sustentável das ocupações, sendo um texto normativo importante para

aplicação no caso da Comunidade do Dique Estrada, uma vez que a região, em sua maioria, era caracterizada por ocupações precárias (Ministério do Meio Ambiente, s/a).

Outro instrumento normativo é a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, aprovada em 1948, na IX Conferência Internacional Americana realizada em Bogotá. Esse documento foi o primeiro instrumento internacional que declara os direitos humanos, o qual antecipou a Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada, posteriormente, também em 1948.

Em seguida, em 1969, ocorreu a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), também conhecida como Pacto de São José da Costa Rica, estabelecendo o Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos. A Convenção é um Tratado celebrado pelos integrantes da Organização de Estados Americanos (OEA), ratificada pelo Brasil em 25 de setembro de 1992, através do Decreto Legislativo n.º 27/92, e, posteriormente, promulgada através do Decreto (Presidencial) n.º 678, de 6 de novembro de 1992.

Quanto aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), informa-se que as metas do milênio foram estabelecidas pela ONU, em 2000, com o apoio de 191 nações, e ficaram conhecidas como Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), sendo elas: 1) Acabar com a fome e a miséria; 2) Oferecer educação básica de qualidade para todos; 3) Promover a igualdade entre os gêneros e a autonomia das mulheres; 4) Reduzir a mortalidade infantil; 5) Melhorar a saúde das gestantes; 6) Combater a Aids, a malária e outras doenças; 7) Garantir qualidade de vida e respeito ao meio ambiente; e 8) Estabelecer parcerias para o desenvolvimento (ODM Brasil, s/a).

Já em 2002, o direito à cidade foi debatido internacionalmente com a criação da ‘Carta Mundial pelo Direito à Cidade’, no II Fórum Social Mundial, em Porto Alegre, sistematizando as questões levantadas nos encontros do UN-Habitat. A partir disso a Carta foi debatida em vários países, sendo aprovada pelo Fórum Mundial Urbano, realizado em Barcelona, em 2004, e retornou ao Brasil para ser consagrada durante o V Fórum Social Mundial, em 2005, na cidade de Porto Alegre. O documento encontra-se em uma plataforma internacional de luta pelo direito à cidade, contendo um conteúdo ainda mais rico do documento original posto em debate, tendo em vista ter passado por análises em diversos países (Alfonsin, 2015, p. 30).

No que se refere aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), representam um plano de ação global visando eliminar a pobreza extrema e a fome, proteger o meio ambiente e o clima e garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade. Os países-membros da ONU, incluindo o Brasil, comprometeram-se a adotar a denominada Agenda Pós-2015. Os objetivos para os quais as Nações Unidas estão contribuindo

a fim de que possa atingir a Agenda 2030 no Brasil são: 1) Erradicação da pobreza; 2) Fome zero e agricultura sustentável; 3) Saúde e bem-estar; 4) Educação de qualidade; 5) Igualdade de gênero; 6) Água potável e saneamento; 7) Energia limpa e acessível; 8) Trabalho decente e crescimento econômico; 9) Indústria, inovação e infraestrutura; 10) Redução das desigualdades; 11) Cidades e comunidades sustentáveis; 12) Consumo e produção responsáveis; 13) Ação contra mudança global do clima; 14) Vida na água; 15) Vida terrestre; 16) Paz, justiça e instituições eficazes; e 17) Parcerias e meios de implementação (Nações Unidas Brasil, s/a).

Diante do exposto, os instrumentos normativos internacionais propõem a promoção e proteção dos direitos essenciais de cada pessoa, como o direito à vida, liberdade, igualdade e, notadamente, à moradia adequada, devendo ser aplicados e efetivados no Brasil, principalmente nas regiões periféricas do país, como a Comunidade do Dique Estrada.

## **4.2 Ordenamento interno aplicado ao direito à moradia adequada.**

### 4.2.1 O direito à moradia adequada na Constituição Federal de 1988.

Diversas diretrizes de proteção à moradia adequada e ao planejamento da política urbana traçadas no contexto mundial foram reproduzidas no ordenamento brasileiro, iniciando pela Constituição Federal de 1988.

O direito à moradia adequada é um direito constitucionalmente estabelecido no artigo 6º da Constituição Federal (CF) de 1988 como um direito social, sendo incluído expressamente no rol dos direitos fundamentais sociais por meio da Emenda Constitucional n.º 26 de 2000, encontrando-se, assim, no título acerca dos direitos e garantias fundamentais.

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a **moradia**, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Brasil, 1988) (grifou-se)

Cumprindo observar que o direito à moradia adequada já era previsto em outros pontos na Constituição Federal, quais sejam: 1) artigo 7º, IV: quando afirma que o salário mínimo deverá ser suficiente para suprir as necessidades mínimas do trabalhador, dentre elas a moradia; e 2) artigo 23, IX: quando prevê que a promoção de programas de construção de moradias, melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

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

V - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com **moradia**, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim; (Brasil, 1988) (grifou-se)

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

IX - promover **programas de construção de moradias** e a **melhoria das condições habitacionais** e de saneamento básico; (Brasil, 1988) (grifou-se)

Como se depreende, a Constituição Federal de 1988 assegura o direito à moradia adequada de comunidades tradicionais indígenas e quilombolas, em seus territórios tradicionalmente ocupados. Diante dessa previsão constitucional, Daniel Sarmiento aduz que este se constitui não apenas em um meio para a garantia da moradia, mas um elo que une o grupo e que mantém sua identidade cultural, tradições e costumes. Apartados da terra, a identidade coletiva se desmorona, o grupo tende a desaparecer, prejudicando a continuação da tradição para as futuras gerações, estando diante do risco de extinção dessas comunidades tradicionais, bem como da perda de um patrimônio histórico e cultural pertencente à sociedade brasileira (Sarmiento, 2007, p. 82-85).

Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

§ 1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

§ 2º As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua **posse permanente**, cabendo-lhes o **usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes**.

§ 3º O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.

§ 4º As terras de que trata este artigo são **inalienáveis e indisponíveis**, e os direitos sobre elas, imprescritíveis.

§ 5º É **vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras**, salvo, "ad referendum" do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco.

§ 6º São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações

contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé. (Brasil, 1988) (grifou-se)

Todavia, apesar dessa inovação constitucional, a Constituição não estendeu expressamente esse direito a outros povos tradicionais e que igualmente têm na terra o elo de sua identidade cultural de grupo, bem como não relacionou esse direito de permanência aos territórios urbanos (Cavalcante, 2015, p. 128). Nesse caso, vale-se da interpretação extensiva para demais comunidades tradicionais, como a Comunidade do Dique Estrada, por possuir a tradicionalidade de uma população que vive da economia pesqueira e da mariscagem.

No que se refere à política urbana destinada à habitação, encontra-se prevista na Constituição Federal de 1988 nos seguintes artigos: 1) artigo 21, XX, quando determina a competência da União para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação; e 2) artigo 182, quando estabelece a Política Urbana no capítulo II (Título VII).

Art. 21. Compete à União:

XX - instituir diretrizes para o **desenvolvimento urbano, inclusive habitação**, saneamento básico e transportes urbanos;” (Brasil, 1988) (grifou-se)

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**. (Brasil, 1988) (grifou-se)

Insta salientar que a Constituição Federal trouxe expressamente no artigo 182 o próprio conceito da política urbana, devendo ser executada pelo Poder Público Municipal, visando ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes.

A Carta Magna de 1988 determina que a política de desenvolvimento urbano fique a cargo do Município. Atualmente, a política urbana destinada à habitação que vem sendo implementada na Comunidade do Dique Estrada é o Residencial Parque da Lagoa e a Rota da Lagoa, fruto do programa ‘Minha Casa, Minha Vida’, expresso na Lei n.º 14.620/2023.<sup>30</sup>

Entretanto, acerca da competência para legislar sobre Direito Urbanístico, a União possui competência concorrente, devendo estabelecer normas gerais, mediante Lei Federal de Desenvolvimento Urbano, conforme dispõe o artigo 24, I, da Constituição. No entanto, os

---

<sup>30</sup> Art. 1º O **Programa Minha Casa, Minha Vida** tem por finalidade **promover o direito à cidade e à moradia** de famílias residentes em áreas urbanas e rurais, associado ao desenvolvimento urbano, econômico, social e cultural, à sustentabilidade, à redução de vulnerabilidades e à prevenção de riscos de desastres, à geração de trabalho e de renda e à elevação dos padrões de habitabilidade, de segurança socioambiental e de qualidade de vida da população, conforme determinam os arts. 3º e 6º da Constituição Federal. (Brasil, 2023) (grifou-se)

Estados, com base na competência legislativa concorrente, podem editar Leis Estaduais sobre a política urbana destinada à habitação, aplicando-as de modo integrado com os Municípios.

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e **urbanístico**; (Brasil, 1988) (grifou-se)

Segundo José Afonso da Silva (2010, p. 88), o processo de planejamento existe fundamentado na Constituição Federal de 1988 quando no artigo 21, IX, reconhece a competência da União para “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico”, bem como quando o artigo 174, parágrafo 1º, inclui o planejamento entre os instrumentos de atuação do Estado no domínio econômico, dispondo que “a lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento”. Além disso, quando institui ao Município a competência para estabelecer o planejamento e os planos urbanísticos para ordenamento do seu território (artigos 30, VIII e 182).

Nesse sentido, observa-se que o planejamento urbano, ou seja, a política urbana destinada à habitação não é mais um processo dependente da mera vontade dos governantes, pois se encontra previsto constitucionalmente. Todavia, o processo de planejamento urbano adquire sentido jurídico quando se traduz em planos urbanísticos, por instrumentos formais que materializam as determinações e objetivos previstos (Silva, 2010, p. 92).

Segundo José Afonso (2010, p. 98), o planejamento urbano local, destinado à moradia adequada, é insuficiente para resolver todos os problemas urbanos, sendo necessário um planejamento em nível nacional. Cristalino dizer que são necessárias duas perspectivas do planejamento urbano, sendo uma que vise ao planejamento adequado da rede urbana em níveis nacional, regional e estadual e outra que consiste no desenvolvimento urbano no território municipal, em nível local.

Destarte, o direito à moradia adequada abrange uma série de direitos e deveres, isto é, ações e omissões, que vinculam tanto os entes administrativos em todas as suas esferas, quanto os particulares. Cumpre afirmar que nos casos em que o Estado não ofereça as condições necessárias para a garantia desse direito, gera para seus titulares a possibilidade de ter suas pretensões satisfeitas por meio do Poder Judiciário.

Convém destacar, a título de exemplo, a decisão na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 828-DF, no Supremo Tribunal Federal (STF), acerca da efetivação do direito à moradia adequada através do Poder Judiciário brasileiro, que obteve medida parcialmente deferida pela interrupção dos despejos, desocupações ou remoções forçadas, judiciais ou administrativas, de ocupações objeto de disputas judiciais ou não, com o propósito de proteção à moradia e à saúde de pessoas em situação de vulnerabilidade social no período da pandemia da Covid-19, com o fundamento da decisão na aplicação do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana.

As decisões judiciais proferidas pelo Judiciário contribuíram para conferir estabilidade às ações governamentais e, também, às instâncias inferiores do Judiciário. Diante disso, para garantir o direito fundamental e social à moradia adequada, devido à recomendação técnico-científica do isolamento social, esse Poder foi instado a estabelecer balizas para ordens de despejos, desocupações e remoções, uma vez que, nitidamente, houve conflito entre o direito fundamental de propriedade e os direitos fundamentais à moradia, saúde e vida.

Cumprir informar que a mencionada ADPF foi pleiteada cautelarmente visando à interrupção dos despejos, desocupações ou remoções forçadas, judiciais ou administrativas, de ocupações objeto de disputas judiciais ou não, enquanto perduraram os efeitos da crise sanitária da Covid-19. O relator ministro Luís Roberto Barroso deferiu parcialmente, em 03/06/2021, a medida cautelar na ADPF 828, sob o fundamento de estabelecer balizas de proteção ao direito à moradia adequada e à saúde de pessoas em estado de vulnerabilidade durante o período pandêmico.

Além do fundamental papel do Poder Judiciário na garantia do direito à moradia adequada, as Instituições como a Defensoria Pública tem função essencial na efetividade dos direitos de grupos vulnerabilizados, assim como é para a população da Comunidade do Dique Estrada. A Defensoria encontra-se prevista no artigo 134, da Constituição Federal de 1988, no capítulo acerca das ‘Funções Essenciais à Justiça’.

Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal. (Brasil, 1988)

Conforme observado nas entrevistas das lideranças comunitárias da Comunidade do Dique Estrada, a Defensoria Pública da União (DPU) está sendo indispensável no processo de

implementação do Residencial Parque da Lagoa e da Rota da Lagoa, possuindo papel relevante na garantia do direito à moradia adequada dos moradores, conforme dispõem as legislações urbanísticas e constitucionais. Segundo os relatos dos líderes, a DPU resguardou os direitos da população da Comunidade nas fases do empreendimento, exigindo ao Poder Público Municipal que fossem cumpridos os requisitos estabelecidos pela Instituição, conforme dispõem os ordenamentos jurídicos, como, por exemplo, beneficiar os moradores que não constavam na lista do levantamento realizado em 2019 pelo Município.

Diante do exposto, a Constituição Federal de 1988 é guia para as demais legislações brasileiras, como o Estatuto da Cidade e os Planos Diretores, que regem acerca do direito à moradia adequada e da Política Urbana voltada à habitação, visando a construção de cidades mais igualitárias. Todavia, é importante avaliar o alcance desse sistema jurídico interno na implementação das políticas públicas e na efetivação do direito aplicável ao local de pesquisa, diante da interpretação dos agentes públicos e profissionais ligados à Justiça.

#### 4.2.2 O Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001).

A ordem legal urbana é composta por um conjunto de legislações urbanísticas de uso, ocupação e parcelamento do solo urbano. Cumpre destacar, que algumas Leis Infraconstitucionais brasileiras também trataram sobre o direito à moradia adequada, como o Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001).

Para entender o longo processo de criação da mencionada legislação, faz-se necessário compreender que tal instrumento nasceu de um movimento por reforma urbana, decorrente da luta pela criação de um novo marco regulatório para a política urbana no país. Nota-se, também, que o modelo descentralizador dos Municípios, adotado pela Constituição Federal, significou uma maior autonomia para que esse Ente Federativo experimentasse novos instrumentos de planejamento e gestão urbana, mesmo antes da aprovação do Estatuto da Cidade (Nakano; Cymbalista; Rolnik, 2011, p. 129).<sup>31</sup>

Os movimentos pela reforma urbana propuseram, em âmbito local, instrumentos que superassem a ideia da legislação como objetivo puramente técnico, explorando alianças com as desigualdades da sociedade e elaborando instrumentos urbanísticos a favor da democratização

---

<sup>31</sup> “ Em 2003, no âmbito do governo Lula, foi criado o Ministério das Cidades, antiga demanda da articulação pela reforma urbana, com o horizonte de retomar a agenda de uma política urbana nacional, integrando os setores de habitação, saneamento ambiental e transportes em um mesmo órgão. A opção do primeiro grupo dirigente do Ministério foi formular essa política de forma federativa e participativa, mobilizando os três níveis de governo e os distintos segmentos da sociedade civil para essa finalidade.” (Nakano; Cymbalista; Rolnik, 2011, p. 131)

do espaço urbano. O acesso ao solo urbano para as populações de menor renda já vinha sendo formulado desde a emenda popular pela reforma urbana, em duas vertentes: a primeira, acerca do reconhecimento dos direitos de posse e de integração à cidade daqueles que constituíam as favelas e ocupações, e, a segunda, referente ao combate à retenção especulativa de terrenos (Nakano; Cymbalista; Rolnik, 2011, p. 129-130).<sup>32</sup>

Com o advento da Constituição Federal de 1988, o movimento pela renovação dos instrumentos de regulamentação urbana, da política urbana e do planejamento do território continuou nos âmbitos locais e nacional. Foi assim que surgiu o Projeto de Lei n.º 5.788/90, tramitado por mais de uma década no Congresso Nacional, o qual resultou, posteriormente, no Estatuto da Cidade, com a Lei n.º 10.257/2001.

Sendo assim, em 2001 foi aprovada a citada Lei que estabelece diretrizes gerais da política urbana e regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal que tratam das mesmas matérias legislativas. É no Estatuto da Cidade que se encontram instrumentos regulamentadores que possibilitam o cumprimento da função social da cidade e da função social da propriedade urbana, conforme seu artigo 1º, parágrafo único. O Estatuto da Cidade, por ser norma regulamentadora dos artigos da Constituição Federal, traz em seu conteúdo matérias mais específicas a respeito das formas de uso e ocupação do solo urbano (Souza, 2013, p. 54).

Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, **denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.** (Brasil, 2001) (grifou-se)

Nesse diapasão, acerca da competência das matérias da política urbana brasileira, o Estatuto da Cidade transfere as competências legislativas e administrativas para os Entes Federados, entretanto, é no Município que se encontra um papel de gestor determinante para consolidar a política urbana destinada à habitação, pois a partir do Plano Diretor propõe suprir as problemáticas específicas e visa ater as características de cada local, com planejamento adequado para as reais necessidades de cada cidade.

O artigo 2º do Estatuto aponta o objetivo da política urbana em ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, dispondo sobre as

---

<sup>32</sup> “No nível local, experiências como o Programa de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS) em Recife, o Profavela em Belo Horizonte, as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) em Diadema, todos iniciados na década de 1980 ou no início da década de 1990, estão entre as primeiras aplicações práticas dessa nova abordagem.” (Nakano; Cymbalista; Rolnik, 2011, p. 130)

diretrizes gerais e a garantia do direito à moradia adequada em seu inciso I. Salienta serem 20 incisos que dispõe acerca das diretrizes, assim seguem os principais para a presente pesquisa:

Art. 2º **A política urbana** tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, **à moradia**, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; (Brasil, 2001) (grifou-se)

II – **gestão democrática por meio da participação da população** e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

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

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

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

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

XIII – **audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos** ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população; (Brasil, 2001) (grifou-se)

Enquanto isso, o artigo 3º estabelece a competência da União para as atribuições de interesse da política urbana, como a promoção do direito à moradia adequada.

Art. 3º Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana:

I – legislar sobre normas gerais de direito urbanístico;

II – legislar sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política urbana, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional;

III – promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, **programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais**, de saneamento básico, das calçadas, dos passeios públicos, do mobiliário urbano e dos demais espaços de uso público;

IV - instituir diretrizes para desenvolvimento urbano, inclusive **habitação**, saneamento básico, transporte e mobilidade urbana, que incluam regras de acessibilidade aos locais de uso público;

V – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social. (Brasil, 2001) (grifou-se)

José dos Santos Carvalho Filho (2009, p. 282) aponta que o Estatuto garante a participação popular e de associações representativas da comunidade, sendo possível analisar duas modalidades de participação: a direta, que permite que os Municípios, individualmente, analisem, debatam, opinem ou mesmo critiquem os elementos do plano; e a indireta, por meio de associações que representem os setores existentes no local. Todavia, como verificado, quanto

à implementação do Residencial Parque da Lagoa na Comunidade do Dique Estrada, sua população local, através das lideranças comunitárias, só obteve acesso ao projeto, bem como às demais fases, apenas após o 1º sorteio das Unidades Habitacionais, existindo, inicialmente, essa falha acerca da participação popular.

Diante do exposto, a partir da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade foi redefinida a função do Plano Diretor Municipal, transformando-se na peça básica da política urbana dos Municípios e sendo instrumento de planejamento municipal, consoante o artigo 4º, III, “a” e artigo 39 do Estatuto. Nesse sentido, as alterações realizadas no conceito do Plano Diretor foram substanciais, primeiro porque subordina a propriedade urbana ao cumprimento de sua função social no contexto urbano, segundo, porque traça o caráter nitidamente urbanístico desse instrumento (Mendonça, 2000, p. 154).

Para Rolnik (2001, p. 1), as inovações contidas no Estatuto da Cidade posicionam-se em três campos: um conjunto de novos instrumentos de natureza urbanística voltados para induzir, mais do que normatizar, as formas de uso e ocupação do solo urbano; uma nova estratégia de gestão que incorpora a ideia participativa do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade; bem como a ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas, situadas na ambígua fronteira entre o legal e o ilegal.

Diante do exposto, o Estatuto da Cidade dispõe sobre vários instrumentos de regulamentação, assim como o Plano Diretor. Por sua vez, este é um dispositivo de planejamento essencial para garantia do direito à moradia adequada, que irá ser implementado a partir das necessidades de cada local. Destarte, Bassul (2002, p. 12) aponta a metáfora de Raquel Rolnik, quando esta aduz que o Estatuto da Cidade é uma “caixa de ferramentas” à disposição dos Municípios e a “chave” para abri-la é o Plano Diretor.

#### 4.2.3 O Plano Diretor do Município de Maceió (Lei n.º 5.486/2005).

O Plano Diretor é previsto nos artigos 4º e 39 do Estatuto da Cidade, considerado uma ferramenta fundamental para o desenvolvimento da cidade, sendo então competência dos Municípios criarem seus próprios Planos Diretores, visando assegurar as especificidades de cada local, que detém características e necessidades próprias. Conforme o artigo 41 do Estatuto da Cidade e o artigo 182, § 1º da Constituição Federal, esse ordenamento municipal é obrigatório, por exemplo, para as cidades com mais de 20 mil habitantes, sendo o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I – com mais de **vinte mil habitantes**;

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;

IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. (Brasil, 2001) (grifou-se)

Art. 182, § 1º. O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de **vinte mil habitantes**, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. (Brasil, 1988) (grifou-se)

Segundo José Afonso da Silva (2010, p. 138), o Plano Diretor, como instrumento da função urbanística dos Municípios, constitui um plano geral e global, que visa sistematizar o desenvolvimento físico, econômico e social do território municipal, objetivando o bem-estar da comunidade local. No entanto, Silva (2010, p. 146) aponta que a “principal virtude de qualquer plano está na sua exequibilidade e viabilidade. Um plano que não seja exequível é pior que a falta de plano, porque gera custos sem resultados.”.

O Plano Diretor de Maceió foi instituído através da Lei Municipal n.º 5.486 de 31/12/2005, estabelecendo diretrizes gerais de políticas de desenvolvimento urbano para a cidade. Consoante dispõe o artigo 2º, esse é o principal instrumento da política de desenvolvimento urbano e ambiental de Maceió, aplicável em todo seu território e referência obrigatória para os agentes públicos e privados que atuam no Município.

Art. 2º. O **Plano Diretor** é o principal instrumento da política de desenvolvimento urbano e ambiental de Maceió, aplicável a todo o território municipal e referência obrigatória para os agentes públicos e privados que atuam no Município. (Maceió, 2005, p. 10) (grifou-se)

A previsão do direito à moradia adequada é analisada no artigo 3º do mencionado Plano, quando dispõe sobre as principais premissas:

Art. 3º. Este Plano Diretor se fundamenta nas seguintes premissas:

I – inclusão social, mediante ampliação da oferta de terra urbana, **moradia digna**, saneamento básico, infraestrutura urbana, transporte coletivo, serviços públicos, trabalho, renda, cultura e lazer para a população de Maceió;

II – prevalência do interesse coletivo sobre o individual;

III – proteção ao meio ambiente;

IV – gestão integrada e compartilhada do desenvolvimento de Maceió. (Maceió, 2005, p. 10) (grifou-se)

No que se refere à política urbana destinada à habitação, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Maceió dispõe um capítulo exclusivo para esta matéria. O artigo 92 estabelece diretrizes e estratégias de ação objetivando reduzir o déficit e as necessidades habitacionais, bem como conter a produção de moradia irregular na capital (Maceió, 2005, p. 39). Entretanto, as políticas urbanas de habitação na Comunidade do Dique Estrada, conforme histórico demonstrado, aconteceu de maneira ineficaz, tendo em vista que a maioria das ocupações da Comunidade eram precárias, sem acesso a serviços básicos e moradia adequada, como previsto nesse artigo de lei. É no parágrafo único que será conceituado o termo ‘habitação’ como sendo os componentes que integram a moradia adequada, a infraestrutura e os serviços urbanos, visando uma vida digna à população da cidade.

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

§ 1º. **Entende-se habitação** os componentes que integram a moradia, a infraestrutura e os serviços urbanos, os equipamentos urbanos e comunitários, permitindo uma vida digna à população residente em Maceió.” (Maceió, 2005, p. 39) (grifou-se)

Segundo o Plano Diretor Maceió, considera-se assentamento precário, por exemplo, a ocupação urbana que se encontra em situação de risco decorrente das moradias estarem sujeitas a enchentes na beira da Laguna Mundaú, conforme expresso no artigo 96, parágrafo 2º, inciso IV e alínea “b”. Nota-se que essa denominação se refere evidentemente às ocupações das Favelas da Comunidade do Dique Estrada, localizadas às margens da Laguna Mundaú, embora a Laguna seja um elemento referencial para o patrimônio natural de Maceió, conforme o artigo 20.

Art. 96. Compete ao Município de Maceió promover a habitação de interesse social.  
§ 2º. **Considera-se assentamento precário** a ocupação urbana que possui pelo menos uma das seguintes características:

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

b) sujeitas a enchentes, **na beira da lagoa Mundaú**, rios, riachos e canais ou em fundos de vale e linhas de drenagem natural; (Maceió, 2005, p. 41) (grifou-se)

Art. 20. São **elementos referenciais para o patrimônio natural** do Município de Maceió:

II – a **orla lagunar**;

III – a **lagoa Mundaú** e suas ilhas; (Maceió, 2005, p. 17) (grifou-se)

Esse instrumento de regulamentação urbana ainda dispõe sobre as Habitações de Interesse Social, conceituando-as como habitações para os segmentos da população em situação de maior vulnerabilidade social, assim como a Comunidade do Dique Estrada, consoante o

artigo 96, parágrafo 1º do Plano Diretor de Maceió. Além disso, estabelece, no artigo 103, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), as quais são áreas públicas ou privadas, destinadas aos segmentos da população em situação de vulnerabilidade social, grupo prioritário no atendimento de programas e projetos habitacionais.

Para tanto, as ocupações residenciais às margens da Laguna Mundaú fazem parte da ZEIS 1, assim como a Comunidade do Dique Estrada, conforme dispõe o artigo 107 do Plano Diretor:

Art. 107. São critérios para identificação das ZEIS 1 os assentamentos precários que apresentem as seguintes condições:

II – **ocupação residencial nas margens da lagoa Mundaú**, em bairros com potencial de equipamentos e serviços urbanos para atender a população residente, em áreas de preservação já comprometidas pela ocupação, em situação que não coloque em risco a segurança de vida; (Maceió, 2005, p. 44) (grifou-se)

Nesse diapasão, o Plano Diretor de Maceió instituiu as Zonas de Interesse Ambiental e Paisagístico (ZIAPs) nos limites municipais dos terrenos de marinha da Laguna Mundaú, incluindo as áreas abrangidas por remanescentes de mangues, nos bairros de Trapiche, Ponta Grossa, Vergel do Lago, bairros que compõem a Comunidade do Dique Estrada. Esse instrumento normativo conceitua as ZIAPs como sendo áreas de especial importância ambiental, em razão de sua relevante contribuição para o equilíbrio ecológico, consoante os artigos 31 e 32.

Embora a região lagunar seja expressa no texto normativo como sendo uma ZIAPs, a Laguna Mundaú e todo seu ecossistema vem sendo ao longo do tempo violentados com a ação exploradora da Braskem, conforme narrativas dos próprios moradores locais, principalmente após o colapso da Mina 18, na Laguna, depois de anos de extração. Outro fator que viola esse dispositivo é quanto à poluição encontrada no entorno, principalmente decorrente da precariedade de serviço público de saneamento básico, colocando em risco a garantia da moradia adequada.

Destaque-se que a preservação do manguezal nas margens da Laguna Mundaú, com recuperação das áreas degradadas, e o aproveitamento do potencial turístico e de lazer da orla lagunar, compõem o grupo de diretrizes para a Macrozona Prioritária para implantação de infraestrutura urbana na planície costeira e flúvio-lagunar, conforme o artigo 128, parágrafo 4º, incisos III e VIII. Para tanto, o parágrafo 2º desse artigo aponta que os bairros da Ponta Grossa, Vergel do Lago e Trapiche da Barra, que compõem a Comunidade do Dique Estrada, integram

a Macrozona Prioritária para Implantação de Infraestrutura Urbana na planície costeira e flúvio-lagunar.

Art. 128. A **Macrozona Prioritária para Implantação de Infraestrutura Urbana** é constituída por áreas de intensa ocupação, sobretudo pelos segmentos da população caracterizados no artigo 96 desta Lei, situadas na planície costeira e flúvio-lagunar e no tabuleiro, com potencial de acessibilidade e mobilidade, que deverão prioritariamente ter implantados sistemas de infraestrutura urbana, especialmente redes de água e esgoto.

§ 2º. Os bairros de **Ponta Grossa, Vergel do Lago**, Levada, Bom Parto, Bebedouro, Mutange e parte do **bairro Trapiche** e Chã da Jaqueira **integram a Macrozona Prioritária para Implantação de Infra-Estrutura Urbana** na planície costeira e flúvio-lagunar.

§ 4º. São diretrizes para a Macrozona Prioritária para Implantação de Infraestrutura Urbana na planície costeira e flúvio-lagunar:

III – aproveitamento do **potencial turístico e de lazer da orla lagunar**;

VIII – **preservação do manguezal nas margens da lagoa Mundaú, com recuperação das áreas degradadas**; (Maceió, 2005, p. 50-51) (grifou-se)

Vale frisar que a Laguna Mundaú é patrimônio natural do Município de Maceió, conforme aponta o Plano Diretor, consoante artigo 27. Todavia, mesmo a Laguna Mundaú fazendo parte do Complexo Estuarino Mundaú Manguaba (CELMM) e ainda estando próxima à Ilha de Santa Rita que é uma Área de Proteção Ambiental (APA), instituída pela Lei 4.607/1984<sup>33</sup>, a sua utilização encontra-se em desacordo com as legislações ambientais e urbanísticas vigentes, uma vez que ainda existem ocupações precárias em suas margens na Comunidade do Dique Estrada, colocando em risco a vida dos moradores e a proteção da fauna e da flora lagunar, comprometendo, assim, a garantia do direito à moradia adequada e violando, também, os dispositivos da Lei n.º 6.938/1981 que institui a Política Nacional do Meio Ambiente<sup>34</sup>.

Diante do exposto, o legislador tentou contemplar um conjunto de instrumentos específicos visando à promoção e tutela da moradia adequada, entretanto, mostra-se,

<sup>33</sup> “Art. 1º - Fica criada a Área de Proteção Ambiental de Santa Rita, com o objetivo de preservar as características ambientais e naturais das Regiões dos Canais e Lagoas Mundaú e Manguaba.” (Alagoas, 1984)

<sup>34</sup> A Lei n.º 6.938/1981 institui a Política Nacional do Meio Ambiente. O artigo 2º da lei traz o seu objetivo: “Art. 2º - A **Política Nacional do Meio Ambiente** tem por objetivo a **preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida**, visando assegurar, no País, condições ao **desenvolvimento sócio econômico**, aos interesses da segurança nacional e à **proteção da dignidade da vida humana**, atendidos os seguintes **princípios**: I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo; II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar; III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais; IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas; V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras; VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais; VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental; VIII - recuperação de áreas degradadas; IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação; X - educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.” (Brasil, 1981) (grifou-se)

evidentemente, com o cenário de desigualdade social da Comunidade do Dique Estrada, que a aplicabilidade do ordenamento jurídico no caso concreto é ineficaz, em razão de inúmeros motivos, dentre eles o conflito de interesses entre os diversos sujeitos da sociedade maceioense.

#### 4.2.4 O Código de Urbanismo e Edificações do Município de Maceió (Lei n.º 5.593/2007).

O Código de Urbanismo e Edificações do Município de Maceió (Lei Municipal n.º 5.593/2007) estabelece o zoneamento da cidade conforme os parâmetros de macrozoneamento do Plano Diretor de Maceió.

Cumprir destacar que o artigo 1º menciona que o pressuposto dessa lei é atender às disposições previstas no Plano Diretor e às legislações federal, estadual e municipal aplicáveis. Com isso, estabelece suas diretrizes, como podem ser citadas algumas delas:

Art. 2º. São **diretrizes** deste Código:

I – a compatibilização do uso, da ocupação e do parcelamento do solo:

- a) às características tradicionais de seu uso e ocupação, nas áreas consolidadas;
- b) às condições do meio físico natural;
- c) à presença e preservação do patrimônio natural, paisagístico, histórico e cultural;
- d) ao potencial de infraestrutura urbana instalada ou prevista;

II – a flexibilização dos parâmetros para parcelamento e ocupação do solo para **promover a habitação de interesse social**, de modo a diminuir os custos e favorecer o **acesso pelos segmentos de menor poder aquisitivo da população**;

IV – regulação do sistema individual de saneamento básico, de modo a evitar a contaminação do lençol freático;

V – facilitação da drenagem das águas pluviais;

VI – incentivo ao reaproveitamento da água para recarga de aquíferos;

VII – aproveitamento dos fundos de vales e faixas de proteção dos cursos d'água como áreas de uso público de lazer e circulação;

VIII – garantia de acesso às áreas públicas de lazer, especialmente às praias e às **lagoas**;

X – flexibilização nas áreas residenciais para implantação de atividades compatíveis, para incentivo aos pequenos negócios;

XI – prioridade no controle dos empreendimentos e atividades que possam causar impactos ambientais e urbanos;

XII – garantia de reserva, nos empreendimentos residenciais, de áreas livres para lazer;

XIII – primazia às condições de segurança, salubridade e **qualidade ambiental nas obras e edificações**; (Maceió, 2007, p. 16-17) (grifou-se)

Conforme artigo 21, a área urbana é dividida para fins de aplicação das normas de uso, ocupação e parcelamento do solo, para tanto, o artigo 24, § 1º dispõe que para fins de caracterização das zonas descritas nesta Lei, são consideradas as características de ocupação populacional, físico-territorial e socioeconômica, conforme a seguir:

Art. 21. Para fins de aplicação das normas de uso, ocupação e parcelamento do solo, a Área Urbana definida no Plano Diretor Municipal e inserida nos limites do perímetro urbano, divide-se em:

I – 9 (nove) tipos de zonas residenciais, identificadas pelas siglas ZR-1 a ZR-9;

II – 3 (três) zonas residenciais agrícolas, identificadas pelas siglas ZRA-1 a ZRA-3;

III – 2 (duas) zonas de interesse turístico, identificadas pelas siglas ZIT-1 e ZIT-2;

IV – 3 (três) zonas de expansão, identificadas pelas siglas ZE-1 a ZE-3;

V – 5 (cinco) zonas especiais de preservação cultural, identificadas pelas siglas ZEP-1 a ZEP-5;

VI – 8 (oito) zonas de interesse ambiental e paisagístico, identificadas pelas siglas ZIAP-1 a ZIAP- 8;

VII – zonas especiais de interesse social, identificadas pela sigla ZEIS, definidas na forma da legislação específica;

VIII – 1 (uma) zona industrial, identificada pela sigla ZI. (Maceió, 2007, p. 20)

Esse instrumento normativo instituiu o zoneamento da cidade conforme os parâmetros de macrozoneamento do Plano Diretor de Maceió, definindo a orla lagunar como uma área residencial, dispondo as zonas residenciais do tipo 1 e 2. A Zona Residencial 1 (ZR-1) se refere aos bairros do Vergel do Lago e Trapiche da Barra; e a Zona Residencial 2 (ZR-2) compreende o bairro da Ponta Grossa, pertencentes à Comunidade do Dique Estrada (Maceió, 2007).<sup>35</sup>

Figura 11 - Zoneamento da orla lagunar.



Fonte: Código de Urbanismo e Edificações do Município de Maceió, 2007, anexo. Adaptado pela Autora, 2024.

<sup>35</sup> Segundo José Afonso da Silva (2010, p. 236-237), o “**zoneamento**, ainda num sentido abrangente, consiste na repartição do território municipal à vista da destinação da terra, do uso do solo ou das características arquitetônicas. Sob o primeiro aspecto, cuidar-se-á de dividir o território do Município em *zona urbana, zona urbanizáveis, zonas de expansão urbana e zona rural* – o que define a qualificação urbanística do solo, conforme já estudamos antes. Quanto ao segundo, tratar-se-á de dividir o território do Município em *zonas de uso* – o que consubstancia o *zoneamento de uso ou funcional*. Relativamente ao terceiro, cogitar-se-á de fixar as características que as construções deverão ter em cada zona (*zoneamento arquitetônico*) – o que tem aplicação especial nas zonas de proteção histórica.” (grifou-se)

As Zonas Residenciais do tipo 1 (ZR-1) são as áreas na cidade destinadas predominantemente ao uso residencial e as Zonas Residenciais do tipo 2 (ZR-2) são as áreas na cidade destinadas à ocupação predominante do uso residencial, com estímulo à promoção de habitações de interesse social (Figura 11).

Art. 26. As **Zonas Residenciais do tipo 1 (ZR-1)** são as áreas na cidade **destinadas predominantemente ao uso residencial**, observando também as seguintes diretrizes:  
I – **verticalização baixa**, exceto nos Corredores de Atividades Múltiplas (CAM) das Avenidas Durval de Góes Monteiro, Deputado Serzedelo Barros Correia e Menino Marcelo (BR 316);  
II – permissão para o exercício de atividades comerciais, de serviços e industriais, compatibilizadas ao uso residencial e restritos aos grupos I e II;  
III – **estímulo à promoção de habitação de interesse social**. (Maceió, 2007, p. 21) (grifou-se)

Art. 27. As **Zonas Residenciais do tipo 2 (ZR-2)** são as áreas na cidade **destinadas à ocupação predominante do uso residencial**, observando também as seguintes diretrizes:  
I – **incentivo à verticalização alta de edificações populares**;  
II - possibilidade de implantação de atividades comerciais, de serviços e industriais de todos os grupos previstos nesta Lei, sem prejuízo da avaliação dos impactos ambientais e urbanos;  
III – **estímulo à promoção de habitação de interesse social**. (Maceió, 2007, p. 22) (grifou-se)

Diante dos dispositivos apresentados, verifica-se que existe a previsão das legislações em âmbito municipal que regula a garantia do direito à moradia adequada, sendo esse Código essencial para promoção desse direito fundamental.

#### 4.2.5 Legislações acerca das Comunidades Tradicionais de pescadores/marisqueiros artesanais e suas implicações com a moradia adequada.

As primeiras pesquisas acerca das Comunidades Tradicionais de pescadores apontam características folclóricas e edilícias, sendo pacatas e isoladas, afastadas dos processos econômicos. Essas pesquisas iniciaram na década de 1970, observando que essas comunidades tradicionais deveriam ser beneficiárias de programas gerais de assistência social. Cumpre salientar que a ausência de dados acerca desse grupo, em razão da carência de pesquisas e monitoramento, não lhe dava visibilidade diante do Poder Público, acarretando o direcionamento de recursos e programas de fomento para a pesca empresarial (Vasconcellos; Diegues; Sales, 2007, p. 02-03).

Essas pesquisas indicam que as comunidades pesqueiras obtinham uma homogeneidade social e tradição, todavia, com o passar do tempo, começam a possuir peculiaridades regionais, influenciadas pelo clima, pelo ambiente de pesca, técnicas tradicionais de pesca, acesso à tecnologia, por exemplo. Demonstrando, assim, o quanto a penetração das relações capitalistas pode fragilizar a tradicionalidade dessas comunidades de pescadores e marisqueiras, bem como seu modo de viver (Vasconcellos; Diegues; Sales, 2017, p. 22-26). Nota-se que a tradição das comunidades de pesca artesanal é ensinada e aprendida com as experiências dos “mais velhos”.

O Decreto n.º 6.040/2007 trata da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT). O artigo 3º dispõe acerca do conceito de ‘Povos e Comunidades Tradicionais’, ‘Territórios Tradicionais’ e ‘Desenvolvimento Sustentável’, conforme a seguir:

Art. 3º Para os fins deste Decreto e do seu Anexo compreende-se por:

I - **Povos e Comunidades Tradicionais:** grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição;

II - **Territórios Tradicionais:** os espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem os arts. 231 da Constituição e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações; e

III - **Desenvolvimento Sustentável:** o uso equilibrado dos recursos naturais, voltado para a melhoria da qualidade de vida da presente geração, garantindo as mesmas possibilidades para as gerações futuras. (Brasil, 2007) (grifou-se)

É importante mencionar que essas características se encontram nos dados estatísticos trazidos com o relatório, realizado no âmbito do Projeto BR-T 1342: “Maceió mais inclusiva através de modelos de economia circular”, a qual indicou a Comunidade do Dique Estrada como uma comunidade tradicional pesqueira e da mariscagem.

Embora seja essencial a existência das comunidades tradicionais nas cidades brasileiras, nos últimos anos, estas vêm enfrentando dificuldades com a expansão da propriedade privada e grandes empreendimentos direcionados ao turismo, principalmente com o fenômeno da especulação imobiliária e a conseqüente degradação ambiental nas praias e lagunas tradicionalmente ocupadas pelos pescadores, a exemplo da Laguna Mundaú.

Cumpramos analisar se as normas jurídicas assegurariam o direito à moradia adequada aos pescadores em seu território, como fez a Constituição Federal em relação aos povos indígenas e remanescentes de quilombolas. Nesse diapasão, o Município de Maceió prevê, na Lei Orgânica de 2020, um capítulo dedicado aos pescadores, em razão da cidade possuir inúmeras

Comunidades Tradicionais pesqueiras, como as que ficam em torno da Laguna Mundaú, bem como porque fazem parte da construção da cidade.

Art. 158. São consideradas de relevância social as atividades profissionais dos pescadores, pessoas físicas, **estabelecidos em caráter permanente na faixa costeira nas margens das lagoas** e dos rios do território municipal. (Maceió, 2020, p. 78) (grifou-se)

Art.160. Incumbe ao Poder Público o **cadastramento de todas as glebas ocupadas por moradias de pescadores**, cabendo-lhe, ainda, a promoção de providências, junto à União e ao Estado e particulares, **objetivando a definitiva regularização da ocupação**, de modo a preservar, aos pescadores e suas famílias, **condições de habitação nas proximidades do local de trabalho**. (Maceió, 2020, p. 78) (grifou-se)

Os dispositivos destacam a relevância social das atividades profissionais pesqueiras e a preocupação com a moradia adequada das comunidades, visando fixá-las próximas do local de trabalho e estabelecendo norma de fixação territorial a favor dos pescadores.

Vale ressaltar que a pesca é de competência legislativa concorrente da União, Estados e Distrito Federal, ficando de fora os Municípios. Além desse dispositivo, a Constituição Federal trouxe a previsão da livre associação profissional e sindical das Colônias de Pescadores. Destaque-se que a Colônia localizada na Comunidade do Dique Estrada é a Z5, onde fica na área abrangente do bairro do Vergel do Lago.

Por fim, a Lei n.º 11.959 de 2009, que dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, regula as atividades pesqueiras, prevendo o desenvolvimento sustentável da pesca como fonte de alimentação, emprego, renda e lazer, garantindo-se o uso sustentável dos recursos pesqueiros, bem como a otimização dos benefícios econômicos decorrentes, em harmonia com a preservação e a conservação do meio ambiente e da biodiversidade. Além disso, garante o ordenamento, o fomento e a fiscalização da atividade pesqueira; a preservação, conservação e recuperação dos recursos pesqueiros e dos ecossistemas aquáticos; e o desenvolvimento socioeconômico, cultural e profissional dos que exercem a atividade pesqueira, bem como de suas comunidades, conforme artigo 1º.

Diante do exposto, cumpre-se a importância da existência das legislações acerca das comunidades tradicionais pesqueiras e dos regulamentos sobre a atividade da pesca no sistema jurídico do Brasil, uma vez que essa população carrega consigo tradições, história e cultura, sendo essenciais para o desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras. Todavia, é essencial, no caso da Comunidade do Dique Estrada, o fortalecimento de sua Colônia, visando ao desenvolvimento da categoria e a garantia dos direitos inerentes aos pescadores(as) e marisqueiros(as), enquanto comunidade tradicional, como o direito à moradia adequada.

## **5 A LUTA PELO DIREITO À MORADIA ADEQUADA NA COMUNIDADE TRADICIONAL DO DIQUE ESTRADA.**

Para entender como os moradores da Comunidade do Dique Estrada se integram ao espaço urbano e como eles experimentam a cidade de Maceió, será avaliado o surgimento e a perpetuação do território da pobreza, a exclusão e a violação do direito à moradia adequada na capital.

Sendo assim, este capítulo fará uma análise crítica, visando entender em que medida o Estado capitalista é responsável pela pobreza, nas relações de poder, uma vez que os espaços excluídos permanecem como áreas onde a classe trabalhadora se reproduz. A partir disso, avaliará que essa condição de vulnerabilidade social e de violação ao direito à moradia só mudará a partir da participação popular, por meio de uma democracia participativa, em que a população tenha voz ativa nas tomadas de decisões de interesse social, trazendo como análise a participação dos moradores e das lideranças comunitárias da Comunidade do Dique Estrada, a partir da implementação do Residencial Parque da Lagoa. Como assim aponta Milton Santos (2012, p. 132), a “pobreza é uma situação de carência, mas também de luta, um estado vivo, de vida ativa, em que a tomada de consciência é possível”.

Assim, a primeira seção apontará para outras violações correlatas, com a inobservância da garantia ao próprio direito à cidade no espaço urbano da cidade, na qual se debaterá as questões da pobreza no território e a consequente exclusão vivenciada nas favelas enquanto população tradicional.

A segunda seção discutirá as limitações ao exercício da política urbana de habitação nas relações capitalistas e no Estado capitalista, uma vez que a condição de precariedade na promoção de políticas públicas para a Comunidade do Dique Estrada é inerente ao desenvolvimento deste modelo econômico, que deslegitima direitos da população.

A terceira seção apresentará os critérios para avaliar o nível de proteção e implementação do direito à moradia adequada, conforme estabelecidos nos Comentários Gerais n.º 4 e n.º 7. Dessa maneira, será fornecida uma interpretação detalhada sobre esse direito a partir dos seguintes requisitos: segurança jurídica da posse; disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura; custo acessível; habitabilidade; acessibilidade; localização; e adequação cultural. Para tanto, será enfatizada a condição da segurança jurídica da posse, tendo em vista o histórico de remoções na Comunidade do Dique Estrada.

Por sua vez, a quarta seção tratará a importância da cidadania e da democracia participativa, a partir da participação popular, para garantir o direito à moradia adequada.

Assim, será demonstrado o papel da participação dos moradores e das lideranças comunitárias do Dique Estrada nos processos decisórios de interesse local na implementação do Residencial Parque da Lagoa.

### 5.1 Do direito à cidade ao direito à moradia adequada

Esta pesquisa destaca o retrato dos espaços e dos contextos que marcam a trajetória da vida urbana, na qual a pobreza, a exclusão e a luta pelos direitos da população são vetores marcantes no dia a dia dos moradores da Comunidade Tradicional do Dique Estrada. Todavia, as violações vão além do direito à moradia adequada, trata-se da violação à garantia do próprio direito à cidade no espaço urbano de Maceió.

José Afonso da Silva (p. 24, 2010) aponta que quanto à conceituação de ‘cidade’, a sociologia urbana tem tentado definir como “uma situação urbana”, “uma organização geral da cidade”, “como centro de consumo<sup>36</sup> em massa”, “como fábrica social”, “como multiplicidade dialética de sistemas” ou mesmo como uma “projeção da sociedade sobre um local”.

Nesse sentido, Silva (p. 26, 2010) entende que, no Brasil, essa expressão se refere a “um núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas político-administrativo, econômico não-agrícola, familiar e simbólico como sede do governo municipal, qualquer que seja sua população.” O autor complementa que a sua característica marcante, no país, consiste em ser um núcleo urbano, sede do governo municipal.

Rolnik (1995, p. 8) também conceitua esse termo, entendendo ser uma obra coletiva que desafia a natureza, que nasce com o processo de sedentarização e seu aparecimento delimita uma nova relação homem/natureza, sendo local permanente de moradia e trabalho, onde se implanta quando a produção gera um excedente, uma quantidade de produtos para além das necessidades de consumo imediato. Esses excedentes são, também, a possibilidade da sua existência, uma vez que seus moradores são consumidores e não produtores agrícolas. É na cidade<sup>37</sup> que se registra a acumulação de riquezas, de conhecimentos (Rolnik, 1995, p. 16).<sup>38</sup>

Por sua vez, Alfonsin (2015, p. 29) aponta que a cidade, como um direito, apenas foi compreendido a partir do marco constitucional e articulado às suas funções sociais, sendo

---

<sup>36</sup> “O núcleo urbano torna-se, assim, produto de consumo de uma alta qualidade para estrangeiros, turistas, pessoas oriundas da periferia, suburbanos. Sobrevive graças a este duplo papel: lugar de consumo e consumo do lugar.” (Lefebvre, 2001, p. 20)

<sup>37</sup> “Em suma, são centros de vida social e política onde se acumulam não apenas as riquezas como também os conhecimentos, as técnicas e as obras (obras de arte, monumentos).” (Lefebvre, 2001, p. 12)

<sup>38</sup> “A cidade é o lugar onde pessoas de todos os tipos e classes se misturam, ainda que relutante e conflituosamente, para produzir uma vida em comum, embora perpetuamente mutável e transitória”. (Harvey, 2014, p. 134)

mencionado pela primeira vez no ordenamento jurídico brasileiro com o Estatuto da Cidade, em seu artigo 2º, inciso I. Para Alfonsin, o direito à cidade<sup>39</sup> envolve não somente a garantia à terra urbana, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, mas, também, à gestão democrática de participar dos processos de tomada de decisão, o direito da coletividade à recuperação da valorização imobiliária e um planejamento urbano inclusivo e sustentável.

Esse direito foi debatido internacionalmente com a formulação da “Carta Mundial pelo direito à cidade”, no II Fórum Social Mundial, em Porto Alegre, no ano 2002. A partir disso, a Carta foi discutida em vários países, sendo aprovada pelo Fórum Mundial Urbano, realizado em Barcelona, em setembro de 2004, e retornou ao Brasil para ser consagrada durante o V Fórum Social Mundial, em 2005. O documento encontra-se em uma plataforma internacional de luta pelo direito à cidade (Alfonsin, 2015, p. 30).

O artigo I da Carta, conceitua esse direito como sendo usufruto equitativo dos espaços urbanos a par dos princípios da sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. Cumpre salientar que o conceito originado pela Carta resume aquilo que foi defendido nas Conferências Internacionais, isto é, a cidade precisa se configurar como um espaço equitativo para todos os habitantes. Para tanto, a qualidade de vida da população deve começar ainda em seu local de moradia e se expandir para toda área urbana (Cavalcante, 2015, p. 106).

Nesse sentido, o direito à cidade é coletivo, plural, que abriga várias prerrogativas a serem exercidas no espaço urbano, sendo titulares todos os habitantes. Alfonsin (2015, p. 33) afirma que essa garantia se encontra inscrita no ordenamento jurídico brasileiro sob a forma de diretriz da política urbana, com um conteúdo amplo que implica, também, o acesso para participar dos processos de tomada de decisão. Visa frisar que esse direito traz algumas consequências importantes, como: 1) obriga que os governantes sejam forçados a ver a cidade em sua totalidade e não como um conjunto de demandas fragmentadas; 2) remete a análise às causas que fazem com que o espaço urbano seja para poucos, diretamente relacionadas ao modelo capitalista de urbanização adotado no Brasil, com características excludente, em razão da centralidade do direito de propriedade no sistema jurídico que lhe dá suporte; e 3) mostra-se que a mudança é possível e que a cidade é também o espaço político onde a população pode lutar pela transformação da sua realidade enquanto cidadão.

Dessa maneira, para o Direito Urbanístico Brasileiro, o qual tem como objeto epistemológico central o direito à cidade, configura importante o movimento e a luta pelo

---

<sup>39</sup> “O *direito à cidade* não pode ser concebido como um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como *direito à vida urbana*, transformada, renovada.” (Lefebvre, 2001, p. 117-119)

reconhecimento desse direito como um direito humano no plano nacional e internacional (Alfonsin, 2015, p. 33).<sup>40</sup>

Todavia, Harvey (2012, p. 87) afirma que o direito à cidade está constituído, confinado e restrito, geralmente, à pequena elite política e econômica que molda as cidades conforme seus interesses. Diante disso, há movimentos sociais voltados para a questão urbana, no caso do Brasil, o Estatuto da Cidade foi inserido na legislação brasileira após pressão dos movimentos sociais para reorganizar o direito à cidade.

Essa prerrogativa propõe que os investimentos urbanos sejam igualmente distribuídos, priorizando-se o interesse social e ambiental e não os individuais e especulativos. Sendo assim, todos os moradores da cidade de Maceió devem ter o mesmo acesso à cidade legal, com iguais condições de moradia, mobilidade urbana, saúde, educação, lazer, saneamento básico, assim como os moradores residentes dos bairros da capital que possuem os maiores IDHM, como Ponta Verde, Pajuçara, Farol e Jatiúca, conforme mencionado na seção 2.1.

O processo de urbanização de Maceió acarretou problemas sociais e urbanos, que configuraram na desigualdade e na violação do direito à cidade dos seus habitantes. A partir do histórico apresentado, verifica-se o desenvolvimento da cidade como um fenômeno de características excludentes, determinantes para explicar o IDHM 0,72, como sendo um dos menores do país (IBGE, 2010), conforme foi mencionado.

Todavia, a violação desse direito é ainda mais sentida para quem se encontra em áreas periféricas, onde é vivenciada a escassez ou precariedade dos serviços públicos, como moradia e infraestrutura básica. Essas regiões, geralmente, correspondem às áreas ambientalmente frágeis, como: grotas, encostas e margens da Laguna Mundaú.

Entre os casos de violação destaca-se a ocupação da orla lagunar, marcada por um processo de favelização em uma área de risco, a exemplo da Comunidade do Dique Estrada, embora caracterizada como Zona Especial Interesse Social e comunidade tradicional, a qual deve receber uma maior proteção, tendo em vista as formas próprias de organização social, a reprodução cultural, social e econômica, utilizando conhecimentos transmitidos pela tradição.

Como foi mencionado, a Comunidade de pesquisa caracteriza-se como tradicionalmente pesqueira/marisqueira, pois quanto à atividade econômica da população, os dados da

---

<sup>40</sup> Nesse sentido, Harvey (2014, p. 28) entende que o direito à cidade é muito mais do que uma garantia de acesso individual ou grupal aos recursos que a cidade incorpora, por ser um direito de mudar e reivindicar a cidade conforme as verdadeiras necessidades e desejos, uma vez que este é mais coletivo do que individual, ressaltando que reivindicar a cidade depende do exercício de uma organização e poder coletivo sobre o processo de urbanização.

SEMINFRA, no levantamento de 2019, apontou que 43,56% dos moradores eram marisqueiros(as) e 15,42% pescadores(as), assim como demonstrado nos dados do diagnóstico do relatório de 2017, quando assinala que 78% dos moradores dependem diretamente da pesca (IDS/IABS, 2017, p. 57-58).

Para tanto, o cenário de violação e extrema pobreza na Comunidade foi mencionado pelos líderes comunitários nas entrevistas, ao apontar o histórico de “abandono” dos moradores ribeirinhos. Todavia, sempre afirmam em seguida a transformação de vida da população com a entrega das Unidades Habitacionais do Residencial Parque da Lagoa.

Porém, nos momentos das entrevistas das lideranças, muitos moradores ainda se encontravam instalados em moradias inadequadas nas Favelas<sup>41</sup> da Comunidade, ou seja, em “barracos” instalados em área de risco, expostos às novas enchentes, vivendo no cenário de pobreza urbana, uma vez que as fases de sorteios e entregas das habitações ainda estão sendo realizadas periodicamente. Sendo assim, como foi demonstrado, o Sr. “Baiano”, apontou acerca dos moradores que ainda se encontravam nos “barracos”, no período de sua entrevista: “Essa situação é muito precária, porque o povo aqui é esquecido, esquecido, muito esquecido, a ponto da realidade abandonada [...], mas a situação que o povo vive é essa aqui olha, tudo disposta a lixo, a rato, a barata, a escorpião, tá disposta a tudo” (“Baiano”, 24/03/2024).

Nesse sentido, as condições precárias<sup>42</sup> de infraestrutura urbana que trazia insegurança às moradias em área de risco e qualidade de vida de seus moradores eram reflexo do descaso histórico do Estado com a população de baixa renda no contexto social, que ratificava a perpetuação da pobreza no espaço urbano da Comunidade do Dique Estrada.

Como abordado, o diagnóstico de 2017 apontou a inadequada condição das moradias dos habitantes da Comunidade no período em que todos os moradores se encontravam instalados de modo inapropriado, isto é, antes do Residencial Parque da Lagoa. O relatório identificou que a maioria era precária, na qual 54,4% das pessoas envolvidas com a economia do sururu residiam em “barracos”, casas de taipa, adobe ou madeira. Dessas moradias, 75% não possuíam saneamento básico, cujo destino era a própria Laguna. Em relação às infraestruturas

---

<sup>41</sup> O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2024, p. 5) apresenta Nota Metodológica que “tem como objetivo apresentar elementos metodológicos acerca da alteração da nomenclatura de “Aglomerados Subnormais”, utilizada pelo IBGE em seus censos e pesquisas, para “Favelas e Comunidades Urbanas”, retomando o termo “Favela”, utilizado historicamente pelo instituto desde 1950, junto ao termo “Comunidades Urbanas”, em consonância a seus usos e identificações mais recentes.”

<sup>42</sup> “O termo precário é usado de maneira a cobrir uma vasta gama de condições, indo da ilegalidade, estigmatização e problemas de infraestrutura, referindo-se a favelas, ocupações e mesmo conjuntos habitacionais degradados. A ideia é entender como pessoas que vivem em situações de pobreza econômica, experimentam o espaço urbano no contexto de uma segregação social e espacial persistente.” (Cavalcanti, 2017, p. 03)

destinadas para essas moradias, 91% tinham energia elétrica, 75% possuíam lixo regular, 66% água encanada, 62% banheiro e 78% das ruas não eram pavimentadas (IDS/IABS, 2017, p. 56).

Nesse sentido, além da precariedade nas moradias, ainda há a correlação da região lagunar ser uma área de risco, onde se localiza a Comunidade, tendo em vista o processo de aterramento na década de 1970. Neste teor, informa-se que o Residencial Parque da Lagoa foi construído em uma área de risco.

Para Maricato (1996, p. 65-66), existe uma relação direta entre as moradias periféricas e a degradação ambiental nas cidades brasileiras, em razão da absoluta falta de alternativa da população de baixa renda. Todavia, as consequências atingem toda a cidade e com mais intensidade e devastação nas camadas populares. A autora afirma que essa situação é produto da lógica do mercado fundiário capitalista, restrito, especulativo, discriminatório e com o investimento público concentrado que tira todo o acesso ao direito à cidade justa e igualitária para todos, perpetuando o cenário da pobreza urbana.<sup>43</sup>

Assim, Milton Santos (2013, p. 18) conceitua a pobreza como sendo uma expressão que vai além das questões econômicas, pois se refere também a uma categoria política, acima de tudo, bem como um problema social. Para Santos, existem diferentes tipos de pobreza, tanto em nível internacional quanto dentro de cada país, conforme suas peculiaridades.

Santos (2013, p. 35-36) também aborda que o debate acerca da pobreza é nitidamente ligado à “teoria da marginalidade” e que as duas expressões se tornaram sinônimas. O uso da expressão “marginalidade” e sua conceituação permitiu que a chamada “população marginal” de um país fosse julgada como excedente ou mesmo como uma população inútil, sob o aspecto econômico, todavia, tal expressão foi condenada. Assim, Santos (2013, p. 36) aponta o pensamento de Paulo Freire quando este adverte que os oprimidos não são marginais e que também não são homens que vivem fora da sociedade.

Para tanto, a pobreza surge a partir do crescimento populacional do país, sem que nele haja um desenvolvimento concreto. O crescimento seria apenas o aumento demográfico urbano, enquanto o desenvolvimento estaria acompanhado de estruturas sociais e mentais. Dessa maneira, o crescimento deve vir acompanhado de uma maior distribuição de renda e aumento do bem-estar das populações desamparadas, a partir de transformações estruturais (Santos, 2013, p. 30).

Dessa maneira, os problemas acerca das habitações e da pobreza urbana devem ser compreendidos no âmbito de processos socioeconômicos e políticos, que determinam a

---

<sup>43</sup> “Assim se entrevê, através dos problemas distintos e do conjunto problemático, *a crise da cidade*.” (Lefebvre, 2001, p. 21)

produção do espaço na cidade e refletem sobre a terra urbana que caracteriza a excludente dinâmica das classes sociais (Kowarick, 1979, p. 80).

Para Kowarick (1979, p. 80), a produção do espaço urbano possui características nitidamente segregadoras, sendo um dos principais fatores do crescimento caótico da cidade, uma vez que cria periferias e gera sedimentação habitacional descontínua, impedindo que uma imensa parte da população seja beneficiada com bens de consumo coletivo básico.

Além das questões de infraestrutura e moradias, que caracterizam a pobreza urbana, outro problema enfrentado pelos moradores da Comunidade é acerca da atividade econômica, principalmente após o desaparecimento do sururu e do peixe e, também, com o colapso da Mina 18, devido à extração realizada pela Braskem. Conforme mencionado na seção 3.3, a líder comunitária Sr.<sup>a</sup> Vanessa dos Santos relatou que com a entrega das novas moradias, a principal dificuldade agora se tornou o acesso ao trabalho formal: “Antes era casa né, acho que hoje em dia é o trabalho, porque hoje em dia a gente não tem mais aquela confiança do sururu, porque hoje o sururu tá bom, amanhã já some, depois desse negócio dessa Braskem, o sururu agora tá assim [...]” (Vanessa dos Santos, 16/08/2024).

Como abordado, verificou-se que apenas 20% dos entrevistados encontram-se associados a Colônias de Pescadores (IDS/IABS, 2017, p. 53), sendo a renda média das pessoas envolvidas no período em que há extração do molusco de R\$ 461,78 (IDS/IABS, 2017, p. 31).

Essa informalidade no mercado de trabalho refletiu diretamente nas condições de moradia da Comunidade. Segundo Kowarick (1979, p. 84), “a favela abriga o trabalhador braçal que vende no mercado sua força de trabalho a preços irrisórios ou que, através de uma atividade autônoma, auferir rendimentos extremamente baixos.” Dessa maneira, dada a oferta de mão de obra existente na cidade, que recebe contingentes migratórios, os moradores das favelas encontram-se em desvantagem para competir por melhores remunerações no mercado de trabalho, principalmente, devido ao baixo grau de escolaridade (Kowarick, 1979, p. 84).

A população de baixa renda, classe trabalhadora, encontra na favela a solução para subsistir na cidade, decorrente do fruto de uma engrenagem econômica e política que desvaloriza os salários, diminuindo, também, os níveis de consumo, dos quais a moradia é um componente essencial para uma vida digna, tendo em vista os jogos especulativos do mercado imobiliário (Kowarick, 1979, p. 86). Kowarick (1979, p. 86-88) aduz que, tradicionalmente, a favela se apresenta como fórmula de sobrevivência para a população de baixa renda por dois aspectos: 1) economia nos gastos com moradias; e 2) diminuição no tempo de locomoção e nos gastos com transportes.

Todavia, a realidade das favelas da Comunidade do Dique Estrada é caracterizada pela violação ao direito à cidade com traços excludentes, uma vez que esse direito engloba um conjunto de garantias que vão além do direito à moradia adequada, como: saúde, educação, saneamento básico, infraestrutura urbana, segurança e trabalho formal. Nesse sentido, a professora Débora Cavalcanti (2017, p. 14) apontou que a “análise da localização dos pobres em Maceió mostra que a segregação é: i) instrumento das classes dominantes; ii) conduzida pelo estado; e iii) fortemente influenciada pelo mercado imobiliário”.

Diante do exposto, embora exista a previsão legal do direito à cidade no ordenamento jurídico interno, a realidade da pobreza e vulnerabilidade urbana, demonstrada nas imagens da Comunidade, é visivelmente constatada no histórico de vida dos moradores, diferentemente do que se analisa em outras áreas da cidade, conforme IDHM apontados. Assim, constatam-se as violações dos direitos inerentes à população da região lagunar, uma vez que a maioria de suas ocupações eram precárias e seus moradores ribeirinhos encontravam-se em extrema pobreza, começando a modificar esse cenário a partir da implementação da política urbana do Residencial Parque da Lagoa.

## **5.2 As relações capitalistas na promoção da política urbana de habitação**

No processo histórico de ocupação, diversos fenômenos urbanos vão surgindo, dominado pelo modo de produção capitalista, sendo o capital elemento regulador de todo o processo de produção e reprodução da cidade, tornando as questões sociais e urbanas instrumentos para favorecê-lo. Assim, a sociedade é resultado de um processo histórico entre a relação do homem com a natureza, porém, houve uma ruptura entre o homem e a natureza, e o que está em jogo é a relação de poder (político, econômico, cultural).

Dessa forma, Kowarick (1979, p. 53) aponta que o capital<sup>44</sup> arruína a vida metropolitana, pois, para este, a cidade e a classe trabalhadora são fontes de lucro. Isto é, a produção do espaço urbano atende primeiramente ao modelo econômico capitalista, ficando para segundo plano os interesses do cidadão que compõe a classe trabalhadora.

---

<sup>44</sup> O capital é uma das categorias mais marcante na obra de Karl Marx (2011, p. 110), que afirma que este contém o capitalismo. Nesse sentido, Lessa e Tonet (2011, p. 66) apontam em sua obra “Introdução à filosofia de Marx” que a força de trabalho é reduzida a mercadoria. Esses autores, ainda, abordam que o modelo de produção capitalista tem em sua essência a exploração do homem pelo homem, afirmando que a burguesia compra apenas a força de trabalho do trabalhador (Lessa; Tonet, 2011, p. 63).

Conforme Kowarick (1979, p. 55), o sistema capitalista pressupõe a destruição dos meios autônomos de vida, realizando a expropriação da terra e dos instrumentos produtivos, a qual passa a produzir o que antes trabalhadores independentes realizavam para prover sua própria subsistência, criando mercadorias que são consumidas por meio do salário ganho através da venda da força de trabalho. Todavia, o desenvolvimento das forças produtivas não ocorre de modo uniforme e linear, pois se caracteriza pela desigualdade.

A classe trabalhadora, excluída dos processos produtivos, é transformada em mercadoria para o capital, rebaixando brutalmente o valor de venda de sua força de trabalho, estando sujeita aos usos e abusos de um sistema cujo crescimento tem se realizado através da exclusão desses que constroem as riquezas que não são suas (Kowarick, 1979, p. 97).

Acerca disso, no processo de produção de moradias, as classes trabalhadoras tentam solucionar seu “problema” habitacional da seguinte forma: alugando habitações deterioradas e construindo barracos em favelas, através da autoconstrução de suas residências. A razão dessa “economia natural”, em pleno sistema urbano-industrial, é decorrente da produção capitalista que se organiza para retirar dos trabalhadores os meios de vida necessários para sua subsistência e realiza um excedente que é privadamente apropriado (Kowarick, 1979, p. 56).

Para Kowarick (1979, p. 59), o “problema habitacional” no espaço urbano é decorrente de dois processos interligados. O primeiro referente às condições de exploração do trabalho, ou seja, o cenário de precarização a que estão sujeitos os diversos segmentos da classe trabalhadora. O segundo processo, que decorre do anterior, nomeia-se de espoliação urbana, entendido a partir dos movimentos contraditórios da acumulação do capital. Esse termo refere-se ao somatório de extorsões que se opera através da inexistência ou deficiência de serviço de consumo coletivo que se apresentam como socialmente necessários em relação aos níveis de subsistência.

Dessa maneira, a produção do espaço urbano formou-se sob a forma excludente, sendo esta um dos principais fatores para o crescimento caótico da cidade, ao criar periferias e gerando um padrão de sedimentação habitacional descontínuo, impedindo que parcela da população seja beneficiada com bens de consumo coletivo essenciais, acarretando diferenciação nos preços da terra, devido ao processo de especulação imobiliária (Kowarick, 1979, p. 80-81).

Acerca da espoliação urbana e a dinâmica de produção dos espaços urbanos, Kowarick (1979, p. 82) afirma que “[...] ao gerar uma melhoria, cria simultânea e constantemente milhares de desalojados e desapropriados que cedem seus locais de moradia para grupos de renda que podem pagar o preço de um progresso que se opera através de uma enorme especulação imobiliária”, provocando o agravamento do quadro de exclusão para áreas desvalorizadas.

Com isso, a expansão das cidades faz com que o espaço urbano seja objeto de desejo para a especulação, gerando consequências estruturais no espaço urbano, na organização do território, na difusão da pobreza e no estímulo à concentração de poder e riqueza.

Nesse sentido, Harvey (2014, p. 30) aponta que o processo de urbanização sempre foi um tipo de fenômeno de classe, pois os excedentes são extraídos de algum lugar ou de alguém, enquanto o controle sobre o uso desse lucro acumulado costuma permanecer nas mãos de uma população que detém o poder e a concentração de riqueza. Para Harvey (2014, p. 30) existe uma ligação íntima entre o desenvolvimento do capitalismo e a urbanização. O capitalismo fundamenta-se na busca de mais-valia, isto é, do lucro, produzindo excedentes de produção exigidos pela urbanização. E esse sistema econômico necessita desse fenômeno urbano para absorver o excedente de produção (Harvey, 2014, p. 30).

Tendo em vista as relações capitalistas e a realidade da urbanização brasileira, evidencia-se a constante luta das minorias por maior inserção social e representação política. A ausência desses fatores ocasiona a perpetuação da desigualdade social vivenciada por regiões periféricas como a Comunidade do Dique Estrada.

Assim, esse cenário de exclusão e pobreza nos espaços das cidades reflete o quanto os interesses e as necessidades de acumulação de capitais da burguesia transformam os legítimos necessitados em “marionetes”. Sendo decorrente da ausência de poder decisório dos grupos sociais e, muitas vezes, da falta de reivindicações coletivas, oprimidas pelas classes dominantes e pelo próprio Estado, enquanto garantidor dos direitos da população, impossibilitando que as “[...] camadas diretamente afetadas não possuam formas de iniciativa para transformar o seu problema num problema coletivo.” (Kowarick, 1979, p. 52).

Fine e Saad Filho (2021, p. 87) apontam o papel de desempenho do Estado em todo o processo de fortalecimento do capitalismo e das relações de dominação, por meio da “intervenção estatal, representando os interesses da classe capitalista emergente”.

Diante disso, não se pode analisar o problema da desigualdade social na Comunidade do Dique Estrada como um acontecimento natural, pois se trata de resultado de processos políticos, como a colonização e práticas racialmente discriminatórias. Destacando o papel do Estado na formação e no agravamento da exclusão, que se manifesta por decisões governamentais e mediante políticas urbanas, muitas vezes discriminatórias e ineficazes.

De tal modo, as violações dos direitos da população são projetadas através do espaço territorial urbano, uma vez que o meio ambiente e a territorialidade são convertidos em mecanismos de reprodução do poder da classe econômica e dominante, a qual é submetida a economia capitalista que impulsiona a destruição do ecossistema urbano. Nessa relação de

poder, o próprio Estado se coloca como um agente facilitador dos interesses do mercado imobiliário e da classe dominante, tornando as políticas urbanas e as obras públicas fontes de acumulação de renda por agentes privados.

Para Gilberto Bercovici<sup>45</sup> (2020, p. 44) a formação do Estado moderno e do constitucionalismo estão vinculados à formação de desenvolvimento do sistema capitalista, bem como aborda que o Estado e o capitalismo fazem parte da mesma evolução histórica, estando indissociavelmente ligados. Isto é, segundo Mascaro (2013, p. 15), o “Estado é um derivado necessário da própria reprodução capitalista; essas relações ensejam sua constituição ou sua formação”.

Gruppi (1986, p. 30) também aponta que a relação de dominação é incentivada pelo próprio Estado capitalista, abordando que “o Estado é o resultado de um processo pelo qual a classe economicamente mais forte – isto é, a que detém os meios de produção decisivos nessa determinada sociedade – afirma todo o seu poder sobre a sociedade inteira (...)”.

O Estado, como Poder Público, que obtém o dever/poder de garantir à sociedade serviços básicos de infraestrutura, moradias adequadas e saneamento, por exemplo, age conforme as necessidades da classe dominante e das leis de mercado, as quais estimulam a estruturação socioeconômica e a organização espacial das cidades desiguais. O papel deste nas relações capitalistas institui, inclusive, legislações e políticas públicas que beneficiam os interesses de determinadas classes e do mercado, visando interesses individuais.<sup>46</sup>

Lessa e Tonet (2011, p. 66) afirmam que as leis de mercado tratam-se de leis capitalistas.<sup>47</sup> Diante disso, são as ações do capital no espaço urbano que constroem a cidade, valorizando as áreas de interesse e desprezando as demais. Ressaltando que as regiões “desprezadas” e “invisíveis” para o Poder Público e mercado imobiliário são, normalmente, ocupações em áreas de risco, periféricas, ilegais, carentes de políticas públicas, guarnecidas pela desigualdade social, informalidade, ilegalidade e irregularidade do território urbano.

Assim, esse sistema econômico, a partir do neoliberalismo, anseia que o Estado deve ser mínimo para prevalecer os interesses individuais que passam a se impor sobre os interesses

---

<sup>45</sup> “Deste modo, o Estado deve garantir e incentivar o sistema econômico capitalista e, ao mesmo tempo, realizar uma série de políticas públicas de cunho social para legitimar-se.” (Bercovici, 2006, p. 96)

<sup>46</sup> O Estado é um produto do capital, reproduzindo relações de domínio até mesmo através da criação de leis que beneficiam os interesses de determinadas classes para deter e se perpetuar no poder. Na obra de Foster (2005, p. 220), o autor traz referência às leis comerciais comuns, nas quais o solo há de se tornar uma *commodity* comerciável, sendo feita a exploração do solo por meio dessas leis comerciais.

<sup>47</sup> “Uma outra característica importante dessa sociedade é que a exploração dos trabalhadores é feita segundo as leis do mercado. Essas “leis do mercado” são, não devemos nos enganar, leis capitalistas.” (Lessa; Tonet, 2011, p. 66)

coletivos de forma desumana e concorrente, assim, extraindo os direitos básicos e políticas públicas destinadas à população de baixa renda, como da Comunidade do Dique Estrada.

A exemplo disso, podem ser citadas as diversas políticas urbanas realizadas ao longo dos anos na Comunidade, uma vez que até a implementação do Residencial Parque da Lagoa, nenhuma foi capaz de mudar o cenário de desigualdade social vivenciado pelos moradores, que ainda enfrenta diariamente a fome, o frio, o medo, a marginalização da sua condição de pobreza, a sub-humanidade<sup>48</sup> e a exclusão em uma cidade nitidamente segregada entre seus habitantes, como relataram as lideranças comunitárias acerca do cenário das favelas da Comunidade, na seção 3.3: “[...] Pra mim é muito importante né, de eles saírem de um barraco né, com toda a dificuldade, de inseto, de tudo, é chuva, porque eu já morei dentro de um dele e eu sei o quanto é difícil morar num barraco, não é fácil [...]”. (Simone Ferreira, 27/02/2024)

Essas ocupações em área de risco são, também, incentivadas pelo Estado, estando a população à mercê da precariedade de infraestrutura urbana, onde ocorrem diversos problemas estruturais, vivenciados pelos moradores da Comunidade, especialmente nos tempos de chuva, devido às enchentes e desmoronamentos que acontecem a cada ano.<sup>49</sup>

Desse modo, o neoliberalismo enfraquece o papel do Estado, aumenta o abismo social, o poder do mercado e dificulta a qualidade de vida da população de baixa renda. Para Mascaro (2013, p. 14), o Estado é um fenômeno especificamente capitalista, revelando-se como um aparato necessário à reprodução desse sistema econômico, assegurando a troca das mercadorias e a própria exploração da força de trabalho sob forma assalariada. O autor aponta que as “instituições jurídicas que se consolidam por meio do aparato estatal – o sujeito de direito e a garantia do contrato e da autonomia da vontade, por exemplo – possibilitam a existência de mecanismos apartados dos próprios exploradores e explorados.” (Mascaro, 2013, p. 14).<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup> Ailton Krenak (2020, p. 5) traz a crítica de que existe uma sub-humanidade vivendo em uma grande miséria, na qual essa situação se encontra naturalizada, assim como o verdadeiro sentido do que é ser humano. Todavia, há uma parcela privilegiada da população que não aceita a melhoria das condições de vida dos grupos que vivem neste cenário, como o vivenciado pelos indígenas, quilombolas e as comunidades tradicionais, como a comunidade tradicional pesqueira e marisqueira do Dique Estrada, tendo em vista que estes fazem parte de uma camada mais rústica, orgânica e ligada a terra (Krenak, 2020, p. 6). Diante disso, encontram-se ameaçados e afetados pelos resultados da exploração humana realizada ao longo do tempo, sendo assim, a parcela da população que vive diretamente dos frutos da natureza é a que mais enfrentam dificuldades para conservar a sua subsistência e dar continuidade às suas tradições.

<sup>49</sup> Os agentes dominantes que disputam o poder e o território tendem não só a controlar a “produção dos lugares” de acordo com seus interesses, mas, também, a utilizá-los como amplificador da desigualdade socioespacial, uma vez que a diferença entre os grupos dominantes e os grupos dominados é reproduzida na composição do espaço. Sendo assim, os “contornos mais dramáticos da “questão ambiental” são historicamente uma vivência das populações de países de capitalismo periférico” (Santos; Silva; Silva, 2022, p. 164).

<sup>50</sup> “A interpretação do Estado, portanto, se dá com base nas categorias da mercadoria, do valor e das formas sociais capitalistas, permeadas por conflitos e lutas de classes.” (Mascaro, 2013, p. 2)

Dessa maneira, as políticas urbanas de Estado são desarticuladas conforme os interesses do mercado, assim como ocorreu com a Comunidade do Dique Estrada ao longo dos anos. De tal modo, observou-se que os moradores não esperavam mais que aconteceria uma política urbana que visasse à construção de moradias, com a entrega das Unidades Habitacionais do Residencial Parque da Lagoa, devido à demora na concretização, como apontou a Sr.<sup>a</sup> Vanessa: “[...] a gente não tinha nem esperança de a gente conseguir que esses prédios fossem feitos aqui, muito tempo mesmo, já vem de gerações.” (Vanessa dos Santos, 16/08/2024).

Outra preocupação é quanto à continuidade da implementação de políticas públicas para a Comunidade, apontada pelo Sr. Marcos: “A gente precisa muito aqui na Comunidade de assistência. E o bom é que está acontecendo algumas né, vamos ver depois que passar essa tempestade política.” (Marcos Antônio, 14/09/2024).

Para Maricato (1996, p. 63), a lógica concentradora da gestão pública urbana não admite a incorporação de garantias no orçamento público para a imensa massa, habitantes da cidade “ilegal”, de mandatários de serviços públicos, uma vez que normalmente as políticas públicas são implementadas de formas pontuais em períodos pré-eleitorais, por exemplo. Essa situação constitui inesgotável fonte para o clientelismo político.

Rolnik também aponta essa questão (2009, p. 45), afirmando ser no interior do jogo político-eleitoral que boa parte do processo de decisão das políticas urbanas ocorre, especialmente quanto aos investimentos em obras e ampliação de serviços urbanos voltados à moradia adequada, uma vez que o acesso a créditos depende das relações que os governantes locais estabelecem com o Governo Federal, isto é, os direitos das comunidades dependem, frequentemente, de questões políticas.<sup>51</sup>

Ressalta-se que as áreas urbanas de risco e as desvalorizadas pelo mercado imobiliário são raramente priorizadas para implementações de políticas urbanas de habitações, uma vez que são áreas pensadas para ocupações da população de baixa renda, sob olhares da condescendente fiscalização do próprio Poder Público. Sendo assim, o acesso à cidade não se torna adequado para seus habitantes quando, na hipótese do poder de polícia sobre o uso das terras públicas, é exercido de forma discriminatória entre os bairros (Maricato, 1996, p. 63-64).

Nesse sentido, a partir das relações capitalistas que desarticulam a criação de políticas públicas efetivas, as questões urbanas e a inclusão da política urbana na Constituição Federal

---

<sup>51</sup> “Política habitacional no Brasil poderia ser também chamada política *ioiô*. O vaivém de recursos e programas destinados a tratar da questão do déficit e do problema habitacional varia de acordo com as conveniências de uma política econômica e/ou de um quadro político nem sempre consistente ou claro.” (Valença, 2014, p. 347)

tornaram-se um marco importante durante o processo de redemocratização do Brasil, como resultado da luta dos movimentos sociais ligados à moradia.

Todavia, para Rolnik (2006, p. 201), o desafio da política urbana está longe de resumir-se à equação financeira, pois a máquina de exclusão territorial tem enorme correlação com a concentração de renda e poder na sociedade. Sendo assim, para existir a construção de cidades equilibradas e justas, a partir da implementação de políticas urbanas destinadas às habitações, faz-se necessário muito mais que recursos financeiros, tendo em vista a necessidade, também, de mecanismos de acesso à terra legal e formal para a população de baixa renda.

É importante salientar que a política de habitação se encontra intimamente relacionada aos desafios da política de desenvolvimento urbano. Isso ocorre porque a exclusão espacial, a ocupação em áreas de risco ou de preservação ambiental e a presença de moradias precárias derivam da questão da desigualdade social e das necessidades habitacionais do país, afetando o desenvolvimento da cidade. Dessa maneira, a questão da moradia é uma dificuldade a ser enfrentada pela política urbana, tendo em vista os interesses do mercado que normalmente impera sobre os interesses da coletividade.

Apesar desse cenário, a Política Nacional de Habitação (PNH), instituída pelo Ministério das Cidades, em 2004, tem o objetivo de “promover as condições de acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, especialmente o de baixa renda, contribuindo, assim, para a inclusão social”. Essa política nacional tem como componentes: a integração urbana de ocupações precárias, a urbanização, regularização fundiária e inserção de ocupações precárias, a provisão da habitação e a integração da política de habitação à política de desenvolvimento urbano, que definem as linhas mestras de sua atuação (Ministério das Cidades, 2004, p. 29).

A PNH prevê, também, um conjunto de instrumentos que viabiliza a sua implementação, como: o Sistema Nacional de Habitação (SNH), o Desenvolvimento Institucional, o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação, e o Plano Nacional de Habitação. Este último, desenvolvido pela Secretaria Nacional de Habitação, deve conter metas de médio e longo prazo, linhas de financiamento, bem como os programas de provisão, urbanização e modernização da produção habitacional a serem implementados a partir das prioridades regionais de intervenção e critérios para a distribuição regional de recursos, de acordo com perfil do déficit habitacional no âmbito nacional (Ministério das Cidades, 2004, p. 29-30).

A elaboração e a implementação da PNH são regidas por princípios e diretrizes que têm como principal objetivo garantir à população, especialmente de baixa renda, o acesso à moradia adequada, considerando fundamental para atingir seus objetivos a integração entre a política

habitacional e a política nacional de desenvolvimento urbano (Ministério das Cidades, 2004, p. 29). Alguns dos princípios expressos no PNH são:

- **direito à moradia**, enquanto um direito humano, individual e coletivo, previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos e na Constituição Brasileira de 1988. O **direito à moradia** deve ter destaque na elaboração dos planos, programas e ações, colocando os direitos humanos mais próximos do centro das preocupações de nossas cidades;
- **moradia digna** como direito e vetor de inclusão social garantindo padrão mínimo de habitabilidade, infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade, transporte coletivo, equipamentos, serviços urbanos e sociais;
- **função social da propriedade urbana** buscando implementar instrumentos de reforma urbana a fim de possibilitar melhor ordenamento e maior controle do uso do solo, de forma a combater a retenção especulativa e garantir acesso à terra urbanizada;
- **questão habitacional como uma política de Estado** uma vez que o poder público é agente indispensável na regulação urbana e do mercado imobiliário, na provisão da moradia e na regularização de assentamentos precários, devendo ser, ainda, uma política pactuada com a sociedade e que extrapole um só governo;
- **gestão democrática com participação** dos diferentes segmentos da sociedade, possibilitando controle social e transparência nas decisões e procedimentos; e
- articulação das ações de habitação à política urbana de modo integrado com as demais políticas sociais e ambientais. (Ministério das Cidades, 2004, p. 30-31) (grifou-se)

Conforme abordado, a PNH propõe o acesso à moradia com a efetivação de outros direitos intrinsecamente relacionados, entretanto, seus objetivos vêm sendo ineficazes em vários planos implementados no país, como é o caso do largo histórico de política urbana de habitação da Comunidade do Dique Estrada identificado na seção 3.1.

Como afirma Rolnik (2006, p. 201), a política habitacional de interesse social no Brasil visa à exclusão da população de baixa renda, ao destiná-la conjuntos habitacionais precários e, muitas vezes, em periferias distantes, como aconteceu com alguns moradores da Comunidade que foram removidos para habitações no bairro do Benedito Bentes. Para essa camada social sobram os mercados irregulares, locais vetados pela legislação urbanística e ambiental, como: áreas de preservação, zonas rurais, áreas *non aedificandi*<sup>52</sup>, parcelamentos irregulares. Nesse sentido, as favelas e as áreas periféricas acabam resultando baixo investimento de infraestrutura urbana, uma vez que são áreas “invisíveis” para o planejamento urbano.

---

<sup>52</sup> Para José Afonso da Silva (2010, p. 268) as áreas *non aedificandi* “são as reservadas dentro de terrenos de propriedade privada que ficam sujeitas a restrição ao direito de construir, por razões de interesse urbanístico – o que vale dizer, no interesse coletivo. [...] destinadas a assegurar luz e ventilação às habitações, bem como espaços para árvores, vegetação, jardins e para breve recreio das crianças.”

Aduz José Afonso da Silva (2010, p. 98), que o planejamento urbano local é insuficiente para resolver todos os problemas das cidades, sendo necessário um planejamento ao nível nacional. Assim, são indispensáveis o planejamento urbano em todos os níveis: nacional, regional, estadual e local.

Para Silva (2010, p. 99), a experiência do planejamento urbanístico no Brasil ainda não surtiu efeitos satisfatórios, uma vez que, embora exista a previsão legal para efetivação da política urbana de habitação, muitos Municípios não realizam com propriedade seus planejamentos.

Isso é consequência, também, do problema da arbitrariedade na aplicação da Lei, a qual faz com que a legislação não exerça, muitas vezes, sua verdadeira finalidade, em razão do abuso do poder, contribuindo, assim, para a violação dos direitos no território, embora exista um vasto ordenamento jurídico interno, pois “não se pode negar que a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade de 2000, constituem paradigmas inovadores e modernizantes, no que diz respeito às relações de poder sobre a base fundiária e imobiliária urbana” (Maricato, 2003, p. 162). Todavia, o que efetivamente falta é a aplicabilidade das leis e o comprometimento do Poder Público em implementar política urbana de habitação eficaz, voltadas às reais necessidade da população.

Diante disso, embora já se visualize um processo de transformação positiva dos moradores da Comunidade, com a construção do Residencial Parque da Lagoa, observou-se, para tanto, a existência de diversos dilemas no processo de implementação do Residencial, conforme mencionada na seção 3.3. Pode ser citado, como exemplo: 1) A ausência de espaços para realizar a atividade pesqueira/marisqueira, bem como de áreas para guardar os animais e material de trabalho, no projeto inicial; 2) Ausência de participação popular na fase de criação do projeto inicial do Residencial; 3) Ausência de participação popular no primeiro sorteio dos habitacionais; 4) Ausência de reuniões prévias no processo de transferência dos moradores para dar início à construção do Residencial, quando foi relatado que essa ação foi realizada de maneira brusca, inclusive sob ameaças; 5) Atrasos e baixo valor do aluguel social, pago pelo Poder Público Municipal aos moradores que saíram de suas moradias para dar início à implementação do Residencial; 6) Atrasos na entrega das habitações; 7) Ausência de treinamento dos moradores para receber as novas moradias, como cursos, palestras, cartilhas, contendo informações acerca da conservação do ambiente; 8) Problemas acerca dos pré-cadastros, registrando como moradias algumas construções levantadas momentaneamente e que não pertenciam aos moradores da Comunidade, ocasionando no beneficiamento de pessoas que não eram originárias das Favelas da Comunidade do Dique Estrada.

Neste teor, atualmente, após as entregas das moradias, surgiram outros problemas, devendo existir uma política efetiva que atenda às novas necessidades da população. Conforme discorreu a Sr.<sup>a</sup> Vanessa, na seção 3.3, a dificuldade passou a ser o acesso ao trabalho formal: “[...] hoje o que mais necessita na Comunidade é trabalho pra poder as pessoas se manterem e manterem o apartamento [...] tem muita gente que não tem trabalho, que só sabe viver dali da pesca mesmo [...]” (Vanessa dos Santos, 16/08/2024).

Assim, verifica-se que caso houvesse a participação popular, representada por seus líderes da comunidade, desde as fases iniciais da criação do projeto que deu origem ao empreendimento, a maioria das dificuldades enfrentadas pelos moradores no processo de execução não teria ocorrido, uma vez que seria ouvido e cumprido a partir das necessidades da população tradicional da Comunidade do Dique Estrada.

Pelo exposto, diante do que foi abordado, é notória que a condição de precariedade do acesso aos serviços públicos essenciais para os moradores da Comunidade do Dique Estrada é inerente ao desenvolvimento do modelo econômico capitalista, que deslegitima direitos intrínsecos da população de baixa renda e invalida as políticas urbanas de habitações destinadas à Comunidade.

### **5.3 A moradia adequada e a segurança jurídica da posse.**

A moradia adequada é um direito fundamental de segunda geração, indispensável para a virtude humana. Além disso, é elemento social e uma necessidade do indivíduo, sendo um princípio expresso no PNH. Visa frisar que esse direito não consiste apenas em uma casa ou uma edificação onde a pessoa reside, mas seu conceito deve ser entendido de forma ampla, pois engloba todos os elementos referentes à habitação, aptos a criar um ambiente que permita uma evolução pessoal e social, devendo ser entendido em sua forma absoluta. Isto é, não se trata apenas de uma casa, mas de uma casa habitável, próxima ao local de trabalho, com acesso a serviço de transporte público efetivo, infraestrutura de iluminação pública, saneamento básico, segurança pública, saúde e educação; permitindo, inclusive, o gozo de outros direitos fundamentais (Mastrodi; Rossi, 2015, p. 177-178).

José Afonso da Silva (2014, p. 318) aponta que o direito à moradia envolve não só a faculdade de ocupar uma habitação, mas traz a exigência de que essa habitação possua dimensões adequadas, em condições de higiene e conforto, que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar. Sobre a conceituação desse direito, Silva (2014, p. 318-319) complementa que “se ela prevê, como um princípio fundamental, a dignidade da pessoa humana

(art. 1º, III), assim como o direito à intimidade e à privacidade (art. 5º, X), e que a casa é um asilo inviolável (art. 5º, XI), então tudo isso envolve, necessariamente, o direito à moradia.”.

Em sua obra ‘Direito Urbanístico brasileiro’, Silva (2010, p. 376) também conceitua essa garantia como sendo “em primeiro lugar, não ser privado arbitrariamente de uma habitação e de conseguir uma; e, por outro lado, significa o direito de obter uma, o que exige medidas e prestações estatais adequadas à sua efetivação, que são os tais programas habitacionais de que fala o art. 23, IX, da CF [...]”.<sup>53</sup>

Todavia, para a efetivação desse direito, como integrante do direito social, é necessária uma ação positiva do Estado para ter eficácia jurídica e social, por meio da execução de políticas públicas, isto é, através da promoção da política urbana destinada à habitação.

É notório que o direito à moradia é uma das principais garantias para uma vida digna, tendo como elemento essencial a proteção da cidadania, uma vez que é impreterível para a redução dos dilemas sociais no país. Destarte, esse direito pode ser classificado como direito humano e como direito fundamental, uma vez que se encontra previsto nos Tratados Internacionais de Direitos Humanos e na Constituição Federal do Brasil de 1988.<sup>54</sup>

Diante disso, o Comentário Geral n.º 4 de 1991 estabelece parâmetros para que as políticas públicas efetivem o direito à moradia de maneira pertinente, ao passo de atender às necessidades peculiares dos moradores da Comunidade do Dique Estrada, respeitando sua tradicionalidade.

Conforme abordado, o item 8 do Comentário instituiu critérios para avaliar o nível de proteção e implementação do direito à moradia adequada, como: 1) A segurança legal da posse, garantindo amparo legal contra remoções forçadas e outras ameaças; 2) A disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura essenciais para saúde, segurança, conforto e nutrição da população; 3) O custo acessível das habitações para que a obtenção e satisfação de outras necessidades básicas não sejam comprometidas; 4) A habitabilidade, devendo a habitação adequada ser habitável com espaços que protegem contra o frio, calor, chuva ou outras ameaças à saúde, risco estruturais e riscos de doenças; 5) A acessibilidade, com habitações acessíveis aos seus titulares, devendo as leis e políticas urbanas considerar as

---

<sup>53</sup> Ingo Wolfgang Sarlet (2008, p. 1021-1022), aborda que embora o direito à moradia tenha sido incluído expressamente no rol dos direitos fundamentais sociais, sua condição de direito fundamental tem sido reconhecida amplamente na doutrina e na jurisprudência, mesmo com alguns entendimentos contrários acerca da fundamentalidade dos direitos sociais.

<sup>54</sup> A “Carta Mundial pelo direito à cidade” também definiu o conceito jurídico de ‘moradia adequada’, no momento em que relaciona a equidade distributiva, a complementaridade econômica, o respeito à cultura e sustentabilidade ecológica ao bem-estar de todos os habitantes da cidade. Isto é, o direito à moradia adequada revigora-se quando as pessoas interagem com a cidade em igualdade de condições (Cavalcante, 2015, p. 107-108).

necessidades especiais de alguns grupos, como idosos, crianças, pessoas com limitações físicas; 6) A localização, devendo a moradia adequada se encontrar acessível aos locais de trabalho, serviços de saúde, escolas, creches, por exemplo; e 7) A adequação cultural, uma vez que a maneira como as habitações são construídas e as políticas públicas que se baseiam devem possibilitar apropriadamente a expressão da identidade e diversidade cultural da moradia, consoante a comunidade urbana e seus moradores.

Diante do exposto, conforme se depreende das entrevistas realizadas e das visitas *in loco* ao Residencial Parque da Lagoa, sua implementação visa cumprir com os critérios indicados no Comentário Geral n.º 4, todavia, existiram problemas no processo de execução do habitacional, como relatados pelas lideranças. Porém, a participação popular vem sendo um indicador positivo, uma vez que os moradores da Comunidade do Dique Estrada passaram a ter maior perspectiva na garantia do direito à moradia adequada e no acesso aos benefícios da cidade. Assim, será analisado a seguir cada requisito mencionado, especialmente o que se refere à segurança jurídica da posse.

A ‘segurança jurídica da posse’ é o primeiro critério indicado para garantir a moradia adequada, devendo assegurar a todas as pessoas um grau de segurança, trazendo proteção legal contra despejos forçados. Por sua vez, a Constituição Federal de 1988 reconheceu os direitos coletivos ao planejamento urbano, assim, os programas de regularização fundiária devem visar não apenas o reconhecimento da segurança individual da posse, mas principalmente a integração socioespacial das ocupações informais (Fernandes, 2002, p. 309-310).

Dessa forma, Edésio Fernandes (2002, p. 306-307) aponta que uma das principais características do processo de urbanização no Brasil tem sido o aumento de processos informais e ilegais de acesso ao solo urbano, a exemplo de áreas em favelas, loteamentos e conjuntos habitacionais irregulares, acarretando a consequente falta de segurança da posse, vulnerabilidade política e baixa qualidade de vida dos seus ocupantes. Para o autor (2002, p. 307) “mercados de terras especulativos, sistemas políticos clientelistas e regimes jurídicos elitistas não têm oferecido condições suficientes, adequadas e acessíveis de acesso à terra urbana e à moradia para os pobres, assim provocando a ocupação irregular e inadequada”.

Segundo Fernandes (2002, p. 312), é necessário ampliar o acesso ao mercado formal à população de baixa renda, ofertando também subsídios públicos. Assim, as políticas de regularização fundiária não podem ser formuladas de maneira isolada e precisam ser combinadas com outras políticas públicas preventivas para romper o ciclo de exclusão que gera a informalidade. Todavia, isso requer intervenção e investimento público, sobretudo, pelos

Municípios, para produzir alternativas de moradias, democratizar o acesso à terra e promover uma ampla reforma urbana.

Dessa maneira, o “uso democrático dos processos e instrumentos do planejamento requer a criação, no contexto do zoneamento municipal, de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), com vistas sobretudo a minimizar a pressão do mercado imobiliário”, o objetivo é garantir a permanência dos ocupantes nas áreas regularizadas (Fernandes, 2002, p. 315).

Os instrumentos jurídicos urbanísticos e a efetivação das possibilidades de ação pelos Municípios para promover a regularização fundiária, depende da definição de uma estratégia de planejamento, que deve ser explicitada através da legislação urbanística municipal, como a Lei do Plano Diretor de Maceió, visando efetivar e ampliar as possibilidades de gestão participativa reconhecida pelo Estatuto da Cidade (Fernandes, 2002, p. 317-318).

Dessa maneira, a regularização fundiária é um processo essencial para garantir a segurança jurídica da posse e promover o desenvolvimento social. Assim, esse processo visa resolver questões associadas à posse e à propriedade de imóveis, favorecendo a titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia e o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana.

A partir desse critério, aponta-se que é fácil identificar, nas grandes cidades, os territórios caracterizados pela exclusão e pela pobreza, onde a população de baixa renda é impedida de usufruir o direito à cidade, com infraestrutura adequada, vivendo normalmente em áreas irregulares, sem segurança jurídica da posse. Isso é o reflexo da divisão da cidade, a qual é contornada por relações injustas no espaço urbano, ao proporcionar valorização diferenciada da terra e dificultar o acesso aos serviços públicos. Por sua vez, além do mercado imobiliário, que se apropria dos melhores espaços da cidade, o que agrava, também, a situação das moradias em situação de risco é a precariedade de planejamento urbano sem participação popular.

Partindo da análise da Comunidade do Dique Estrada, constatou-se que antes das entregas das Unidades Habitacionais do Residencial Parque da Lagoa quase todos os seus moradores estavam em condição de irregularidade na posse de suas moradias, uma vez que a maioria eram “barracos” improvisados pela população (Fotografias 15 a 20). Todavia, esse cenário vem sendo transformado após o início das entregas das habitações, concretizando o critério da segurança jurídica da posse para a população que já recebeu a habitação, evitando, assim, remoções forçadas, como será analisada adiante, uma vez que essas moradias são regularizadas por meio do Poder Público Municipal e da Caixa Econômica Federal.

O segundo critério do Comentário 4 é acerca da ‘disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura’ essenciais para saúde, segurança, conforto e nutrição da população.

Esse requisito dispõe sobre o acesso à água potável, energia elétrica, iluminação pública e serviços de drenagem, por exemplo. Dessa maneira, o Residencial Parque da Lagoa possui sistema de água potável encanada e de energia elétrica, conforme Fotografias 30 a 35.

Acerca do sistema de drenagem, o Sr. Marcos informou que foi realizado esse serviço antes de iniciar a construção das Unidades Habitacionais, com intuito de verificar se a área teria sustentabilidade, uma vez que a região do Residencial é uma área de risco, em decorrência do processo de aterramento que aconteceu na década de 1970. Assim, o líder comunitário afirmou o seguinte: “Foi, foi feito. Eu vi, eu moro aqui perto. E eu vi fazer [...] Antes de levantar teve um estudo que eles fizeram aqui mesmo, cavavam um poço, puxava, que se chama drenagem, pra ver se o solo aguentava.” (Marcos Antônio, 14/09/2024).

Todavia, embora tenha ocorrido esse serviço, o Sr. Marcos relatou acerca da preocupação de novas enchentes na região da Comunidade, por configurar área de risco:

“Eu moro aqui há muito tempo, eu tenho 38 anos que moro aqui, aqui já deu muita enchente né, de um apartamento cair, eu tenho certeza que não vai cair, mas se der uma cheia aqui, eu acho que vai atingir todo mundo [...] acho que embaixo só se for. Porque cair ele não cai, pela estrutura que eu vi fazer aqui não tem como [...]. Atinge porque você sabe que o poder do nosso Pai é muito grande né, a lagoa, a chuva mesmo, você pode ver que agora no inverno, teve inverno, mas não teve chuva”. (Marcos Antônio, 14/09/2024)

O terceiro critério é acerca do ‘custo acessível’, referindo-se ao Estado, que deve estabelecer subsídios habitacionais para aqueles incapazes de arcar com os custos da habitação, tão como formas e níveis de financiamento habitacional. Dessa maneira, conforme Sr. Marcos Antônio, o financiamento do Residencial será pago apenas pelos moradores que não se enquadram como “baixa renda”, isto é, que não se encontram nos sistemas de cadastros sociais do Governo Federal. Assim, o líder afirmou o seguinte: “Tem situações que se você tiver baixa renda, Bolsa Família, você não paga nada, mas se você não tiver, você paga uma taxa. A taxa chega de 80 reais até 240 reais.” (Marcos Antônio, 14/09/2024).

Quanto a esse parâmetro, as lideranças comunitárias mencionaram que atualmente a nova dificuldade dos moradores vem sendo acerca dos custos com água e energia, uma vez que a maioria sobrevive da Laguna Mundaú, como comunidade tradicional pesqueira e da mariscagem ou recebem benefício assistencial do Programa Federal ‘Bolsa Família’. Como apontou o Sr. “Baiano”: “A dificuldade agora é sobre o preço da água, da energia né, que pra eles isso foi uma coisa que impactou muito no bolso deles né, porque eles viviam aqui, não pagava água, não pagava energia né, hoje eles têm que pagar, é um compromisso [...]” (“Baiano”, 24/03/2024). Dessa maneira, o Poder Público Municipal precisa estabelecer uma

política pública para atender a essas novas necessidades enfrentadas pelos moradores da Comunidade, especialmente quanto ao incentivo à atividade profissional que exercem para melhorar as condições econômicas da população.

O quarto critério é acerca a ‘habitabilidade’, dispondo que a moradia adequada deve conter um espaço apropriado para proteger do frio, umidade, calor, chuva, vento ou outras ameaças à saúde, riscos estruturais e riscos de doença. Conforme demonstradas nas Fotografias 15 a 20, as condições de vida dos habitantes ribeirinhos eram totalmente precárias, todavia, com o início das entregas das novas moradias passaram a residir em apartamentos que contém 45 m<sup>2</sup>, com acabamento em cerâmica, distribuídos em cinco cômodos: sala, banheiro, área de serviço e dois quartos, consoante Fotografias 30 a 35.

O quinto critério é referente a ‘acessibilidade’. Constatou-se, a partir das visitas nos sorteios das habitações, que os apartamentos do térreo, no Residencial, são acessíveis e prioridades para pessoas com deficiência e idosos, inclusive estes grupos foram os primeiros a serem sorteados, conforme participação no evento do 2º sorteio das Unidades Habitacionais, realizada no Campo do Botinha, na Favela Mundaú, em 26/02/2024 (Fotografias 37 e 48).

O sexto critério dispõe acerca da ‘localização’, determinando que a moradia adequada deve estar em uma localização que permita acesso a opções de trabalho, serviços de saúde, escolas, creches e outras facilidades sociais. Assim, o Residencial, apesar de configurar área de risco, é composto por habitações próximas à Laguna Mundaú, uma vez que a maioria de sua população sobrevive da atividade pesqueira e da mariscagem. Como se visualiza nas Fotografias 23 e 24, o Residencial fica às margens da Laguna, isto é, próximo ao local de trabalho, inclusive, foi construído nas áreas onde eram estabelecidas as ocupações das favelas.

O sétimo e último critério que dispõe o Comentário Geral n.º 4 de 1991 é a ‘adequação cultural’. Esse requisito estabelece que as moradias devem possibilitar apropriadamente a expressão da identidade e diversidade cultural dos habitantes. Assim, como mencionado no sexto critério, enquanto população tradicional, as habitações foram construídas na Comunidade onde os moradores possuem sentimento de pertencimento, sendo a região em que nasceram, cresceram, constituíram família, obtiveram laços de amizade e de sociabilidade, respeitando a ligação de subsistência com a Laguna Mundaú.

Além do Comentário Geral n.º 4 de 1991, desenvolvido pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, outro instrumento de suma importância é o Comentário Geral n.º 7, emitido pelo mesmo Comitê, em 1997. Este visa destacar a preocupação com os despejos forçados, qualificando-os como graves violações dos direitos humanos e complementando o

sentido da segurança jurídica da posse e sua proteção. Todavia, o documento estabelece que tais ações só podem ser justificadas em situações excepcionais previstas na legislação nacional.

Quanto ao Comentário n.º 7, o item 13 prevê que os despejos só podem ocorrer a partir da consulta prévia das pessoas afetadas, principalmente, para analisar as medidas que possam evitar ou pelo menos minimizar o uso da força, especialmente no caso da Comunidade do Dique Estrada, enquanto população tradicional.

Dessa maneira, conforme foi mencionado, o item 15 dispõe acerca do rol de garantias processuais adequadas que devem ser observadas no contexto dos despejos forçados, como: 1) consulta com as pessoas afetadas; 2) aviso adequado e razoável para todas as pessoas afetadas antes da data prevista para o despejo; 3) informações sobre os despejos propostos e, quando aplicável, sobre a finalidade alternativa para a qual o terreno ou a habitação serão utilizados; 4) especialmente quando grupos de pessoas estão envolvidos, funcionários do governo ou seus representantes devem estar presentes durante um despejo; 5) todas as pessoas que executam o despejo sejam devidamente identificadas; 6) os despejos não devem ocorrer sob condições climáticas adversas ou à noite, a menos que as pessoas afetadas consentam de outra forma; 7) fornecimento de recursos legais; e 8) prestação de assistência judiciária às pessoas que dela necessitem para obter reparação junto à justiça.

Diante disso e conforme o histórico das políticas urbanas de moradia adequada implementadas ao longo dos anos na Comunidade, constatou-se que nenhuma delas foi totalmente efetivada. Um ponto em comum entre as políticas urbanas implementadas na região, além da ineficácia, foi como aconteceram, tendo em vista que o ‘processo de remoção ou de tentativa de remoção’ encontra-se em todas as políticas realizadas na Comunidade.

Por sua vez, destaca-se que o processo de remoção deve ser uma ação de exceção, devendo existir consulta prévia à população e a aplicação das garantias processuais estabelecidas no Comentário Geral n.º 7.

Quanto às remoções que aconteceram com os moradores locais, não houve oportunidade de diálogo com as autoridades públicas, prejudicando o seu padrão de vida e sua identidade enquanto comunidade tradicional, em razão de que vários moradores foram removidos para Conjuntos Habitacionais no bairro do Benedito Bentes, longe de sua principal fonte de subsistência, a Laguna Mundaú. Para tanto, caracterizam-se essas regiões com precariedade no acesso aos serviços públicos essenciais e aos direitos fundamentais, perdurando a condição de instabilidade e vulnerabilidade dos moradores originários da Comunidade do Dique Estrada.

No contexto das remoções, também é importante mencionar o processo de transferência dos moradores para iniciar a execução do Residencial Parque da Lagoa. Como mencionado,

algumas lideranças comunitárias relataram que essa fase foi bastante complicada para a população, uma vez que aconteceram até ameaças, aludido pelo Sr. “Baiano”. Todavia, ressaltava-se que, nesse período, só eram removidos os moradores que aceitavam sair de seus “barracos”.

Como citado, a líder Sr.<sup>a</sup> Simone relatou a dificuldade para desocupar a região, uma vez que alguns moradores optaram por permanecer na Comunidade na fase de construção: “[...] tão querendo que a gente tire esses barracos né pra começar a construção da pista, mas enquanto tiver morador aqui a gente não tira.” (Simone Ferreira, 27/02/2024).

Conforme abordado na seção 3.3, o Sr. “Baiano” também apontou acerca dos problemas que existiram com as remoções da população para desocupar a região, com as dificuldades nas transferências dos moradores e no pagamento do baixo valor do aluguel social:

A dificuldade foi grande, porque a gente tá conversando mano a mano com o povo, aí chegando muitos órgãos aqui do Poder Público pra poder botar o pessoal no aluguel social e eu nunca concordei [...] A realidade é essa, foi complicado muito e muitos aqui a gente só fez o que? Fez só remoção de barraco. A ideia que eu dei ao povo foi “você não saiam da moradia de vocês”, pra passar dificuldade é melhor passar nos barracos, tirar de um canto, colocar em outro e aquele dinheiro que você vai pagar aluguel é um dinheirinho do Bolsa Família que vocês vão comendo. [...]. (“Baiano”, 24/03/2024)

A discussão que tinha mais aqui era sabe o que? Só desocupar a área. Porque teve muitos Secretários que entrou, aí sentava, fazia reunião com o povo, discutia, mas teve do primeiro que entrou aqui que tinha uns que não queria nem saber, não sei se era alçada do Secretário ou se era alçada de quem tava no campo, porque queria tirar o pessoal de todo jeito, muitos ainda foi ameaçado pra derrubar o barraco, se chegasse na hora ia derrubar, só que a gente não deixou acontecer isso não [...] eles poderiam fazer o que? Arrumar um local pra botar todo o povo no cantinho, certinho e pegar e dar início da obra [...]. (“Baiano”, 24/03/2024)

Diante do exposto, demonstra-se a importância de implementar ferramentas que garantam a segurança jurídica da propriedade ou posse dos habitantes da área objeto de despejo, como proteção contra atos forçados. E, mesmo embora seja necessária essa ação, deve-se existir consultas à população, dando ampla voz à participação social, com intuito de evitar ou minimizar danos aos moradores, uma vez que esse ato deve ser uma exceção, em casos de urgência e proteção à vida. Constata-se, também, a essencialidade da previsão desses requisitos processuais no texto normativo do Plano Diretor de Maceió, uma vez que não há tais disposições normativas.

Destarte, é importante frisar a importância da política urbana implementada na Comunidade, com as entregas das Unidades Habitacionais do Residencial Parque da Lagoa. Observou-se, sobretudo, que a população contemplada pelas moradias passou a constituir segurança jurídica da posse, em consequência da regulamentação das habitações. Agora, por

exemplo, possuem “comprovante de residência”, facilitando até no acesso de serviços básicos de saúde, que solicitavam este documento para marcação de consultas médicas, evitando, também, as remoções forçadas e dando início à garantia do direito à moradia adequada.

#### **5.4 Cidadania e democracia participativa: Residencial Parque da Lagoa.**

A questão da garantia da moradia adequada traz um diálogo concreto e histórico com a luta por cidadania entre os moradores das periferias e das reivindicações que têm acontecido contemporaneamente nos territórios, tendo em vista a realidade da população de baixa renda que sofrem as opressões e tem seus direitos negados cotidianamente.

A cidadania é uma lei desenvolvida pela sociedade que abrange a todos, sem qualquer distinção. Baseada no respeito, a cidadania é consagrada mediante princípios gerais e abstratos que se impõem como um corpo de direitos concretos individualizados, tornando cada cidadão portador de prerrogativas sociais, como o direito à moradia adequada, à alimentação, à educação, à saúde, ao trabalho digno, à justiça, à segurança, à igualdade, ou seja, a uma existência digna (Santos, 2007, p.19).<sup>55</sup>

Todavia, Gruppi (1986, p. 34) entende que essa “igualdade é forjada criando uma figura formal jurídica, abstrata (a do cidadão), que cinde a unidade do homem, a unidade entre o homem no trabalho e mesmo homem diante da lei. O cidadão é uma hipótese jurídica, uma forma jurídica”.

Por sua vez, Milton Santos (2007, p. 37) aponta que a definição de cidadania na atualidade encontra-se mutilada, subalternizada e ameaçada por um cotidiano implacável. O autor (2007, p. 20) afirma que a cidadania não pode ser apenas uma declaração de intenções e regras. No entanto, aborda que seu acesso não tem validade para a maioria das pessoas, pois as políticas públicas são distribuídas conforme a hierarquia urbana, na qual depende do lugar socioeconômico e, também, do lugar geográfico na cidade (Santos, 2007, p. 11).

Dessa maneira, reflete-se acerca da garantia da política urbana de habitação na Comunidade do Dique Estrada a partir da participação popular dos moradores, enquanto cidadãos brasileiros.

A participação popular é um direito garantido no ordenamento jurídico brasileiro, como no Plano Diretor de Maceió. Esse direito garante a participação na gestão democrática das cidades, inclusive nas fases de elaboração, implementação e fiscalização das políticas públicas

---

<sup>55</sup> Destaca-se que a cidadania é um Direito Fundamental declarada explicitamente na Constituição Federal de 1988 em seu artigo 1º, inciso II.

e do orçamento municipal, por meio de espaços institucionalizados para os debates como órgãos colegiados, audiências, conferências e consultas públicas.

Para tanto, a implementação do Residencial violou em parte essa garantia dos moradores, uma vez que só após o 1º sorteio (27/06/2022) das Unidades Habitacionais é que passou a existir uma participação ativa dos líderes comunitários nas demais fases do empreendimento, embora sejam uma comunidade tradicional que possuem diversas particularidades. Como foi mencionado, a Sr.<sup>a</sup> Ione Lima relatou acerca da participação popular na fase da elaboração do projeto inicial: “Não, a gente soube já depois dele pronto, da criação não, a criação dele foi feita entre quatro paredes, depois dele pronto disseram ‘a gente vai passar a pista aqui, aqui e assado’.” (Ione Lima, 17/04/2024).

Como aludido na seção 3.3, o líder “Baiano” também apontou sobre a ausência de participação popular dos moradores ou das lideranças até o 1º sorteio:

Os primeiros sorteios que teve aí a gente não participou diretamente dentro da Secretaria, que era um Secretário que tava lá e eles faziam o que queriam, aí hoje esse Secretário que é esse daí, aí a gente teve participação de tudo, sorteio, selecionando as pessoas realmente, pra gente saber que é da Comunidade mesmo, porque foi sorteado 160, ali, minha filha, 30% que entrou da Comunidade foi pouco ainda, porque o resto ninguém sabe de onde é, a realidade é essa. [...] Dia a dia a gente pega em cadastro em cadastro, olha e vê se é morador da Comunidade mesmo [...] antigamente a gente não tinha acesso a cadastro nenhum, os cadastros ficavam lá. (“Baiano”, 24/03/2024)

Uma das consequências da ausência de participação popular nas tomadas de decisões de interesse local nas primeiras fases do Residencial foi o beneficiamento das Unidades Habitacionais por moradores de outras localidades da cidade, que não eram originariamente ribeirinhas da Laguna Mundaú. Dessa maneira, além disso, constata-se o descumprimento do Plano Diretor<sup>56</sup> do Município de Maceió pelo próprio Poder Público, uma vez que este instrumento determina a participação social das Comunidades nas decisões relativas à formulação e definição de políticas públicas, como o Residencial Parque da Lagoa.

Nesse sentido, Alfonsin (2015, p. 29) entende que o acesso à cidade envolve não somente o direito à moradia adequada, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, mas como também o direito à gestão democrática, de participar dos processos de tomada de decisão sobre

---

<sup>56</sup> Para Villaça (2005, p. 50), quando se fala em Plano Diretor Participativo, a ideia de que a participação popular nas decisões sociais conferiria um toque de democracia, igualdade e justiça, não passa de um sonho de parcela da população para exigir do Poder Público aquilo que é de direito, tendo em vista que a presença da população, muitas vezes, é nula no processo de tomada das decisões de interesse social, sendo decididas, quase sempre, por quem se encontra no poder.

a cidade, o direito da coletividade à recuperação da valorização imobiliária e a garantia de um planejamento urbano que conduza a uma ordem urbanística inclusiva e sustentável.<sup>57</sup>

Assim, é necessário assegurar a inclusão e a participação de todos os membros da sociedade, garantindo que grupos excluídos tenham voz ativa, uma vez que o desenvolvimento humano efetivo só pode ser alcançado onde as pessoas são livres para participar das decisões que moldam suas vidas, a partir de um Estado Democrático.

José Afonso da Silva (2014, p. 127-128) conceitua a democracia como sendo um conceito histórico que é instrumento de realização de valores essenciais de convivência humana, compreendendo os direitos fundamentais do homem. Para Silva, a democracia não é apenas um conceito político abstrato e estático, mas compreende um processo de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais conquistado durante o tempo.

A existência da sociedade basta para que exista ou não a democracia, uma vez que esta não precisa de pressupostos especiais. É democrática a sociedade em que seu governo emana do povo, caso não seja, não é democrática. Por isso a democracia pressupõe luta incessante pela Justiça Social (Silva, 2014, p. 130).

Existem dois princípios basilares que conceituam a democracia: soberania popular e participação direta ou indireta. Na soberania popular, o povo é a única fonte do poder, que se fundamenta pela regra de que todo o poder emana do povo; e no instrumento da participação direta ou indireta, refere-se ao povo no poder, para que este seja a efetiva expressão da vontade popular; nos casos em que a essa participação é indireta, surge um princípio secundário chamado de representação (Silva, 2014, p. 133).<sup>58</sup>

Sendo assim, quanto ao Estado Democrático de Direito, a Constituição estrutura um regime democrático concretizando os objetivos de igualdade através dos direitos sociais e da universalização de prestações sociais, como: moradia adequada, saúde, educação, assistência social. A democratização dessas prestações de modo universalizado e com participação popular constitui fundamento do Estado Democrático de Direito, que se encontra expresso no artigo 1º da Constituição Federal de 1988 (Silva, 2014, p. 130).<sup>59</sup>

---

<sup>57</sup> Harvey (2012, p. 88) entende que para unificar essas lutas deve-se adotar o direito à cidade tanto como lema operacional quanto ideal político. A democratização do direito à cidade e a construção de um amplo movimento social para fortalecer seu desígnio é imperativo se a classe fragilizada no contexto urbano pretende tomar para si o controle que lhes tem sido negado, assim como se pretendem instituir novos modos de urbanização.

<sup>58</sup> Conforme Bercovici (2020, p. 17-18), o “princípio legitimador da constituição é a democracia em sua dimensão material, não apenas procedimental”.

<sup>59</sup> Segundo Jacques Rancière (2014, p. 71), a democracia “nunca se identifica com uma forma jurídico-político. Isso não quer dizer que lhe seja indiferente. Isso quer dizer que o poder do povo está sempre aquém e além dessas formas”. Rancière (2014, p. 71) complementa que “as formas jurídico-políticas das constituições e das Leis de Estado não repousam jamais sobre uma única e mesma lógica”.

A democracia que o Estado Democrático de Direito realiza deve ser um processo de convivência social em uma sociedade livre, justa e solidária, conforme expressa o artigo 3º, inciso I, da Constituição Federal de 1988, onde o poder emana do povo e é exercido em proveito do povo, diretamente ou por representantes eleitos pelo povo, conforme artigo 1º, parágrafo único, da Constituição; bem como, é participativa com a participação do povo no processo decisório e na formação dos atos de governo, e, também, pluralista porque respeita a pluralidade de ideias, de culturas e etnias, possibilitando o diálogo entre opiniões e pensamentos diferentes (Silva, 2014, p. 121).

Para tanto, a evolução histórica da democracia é resultado de intensas lutas sociais, bem como foi, também, sacrificada em muitas dessas lutas. As tensões sobre seus rumos estão arraigadas em conflitos históricos ou em conflitos contemporâneos.

Todavia, Mascaro (2013, p. 86) aborda que o surgimento da democracia, no capitalismo, historicamente, foi realizado apenas entre capitalistas. As primeiras manifestações democráticas ainda eram sem a participação popular e a influência dos trabalhadores, envolviam apenas livres deliberações entre burgueses.

Segundo Löwy (2013, p. 79), não havendo uma ação social e política que combata o sistema econômico capitalista, um movimento de insurgência dos explorados e oprimidos, o sistema poderá perpetuar-se ainda por muito tempo. Para o autor (2013, p. 83) não se deve esperar até o dia em que o mundo vai se transformar, pois se deve lutar pelos direitos desde já.

Nesse sentido, Bonavides (2001, p. 51) defende não haver democracia sem participação e que a participação aponta para as forças sociais que fortificam o Estado democrático e dá um grau de eficácia e legitimidade no quadro social nas relações de poder, bem como a sua abrangência dentro de uma sociedade repartida em classes e categorias de interesses. Bonavides complementa a ideia de que a democracia aponta para uma progressão participativa e emancipatória, que avança com lentidão, porém em grau e qualidade que surpreende.

Por sua vez, a Teoria da Democracia Participativa é a Teoria do Constitucionalismo de Emancipação, sendo radicalmente nacional para enfrentar os desafios à sobrevivência da República, tendo em vista a globalização e o neoliberalismo que dissolvem os valores da sociedade democrática e constitucional, com intuito de uma sociedade recolonizada e submissa ao capital internacional (Bonavides, 2001, p. 41).

Diante disso, mesmo com a importância da participação popular na tomada de decisões sobre seu contexto social na luta pelo direito à moradia adequada, a realidade em diversas comunidades periféricas é totalmente diferente, onde sua população não tem voz e suas necessidades não são apreciadas e ouvidas pelo Poder Público, justamente devido ao

individualismo decorrente das relações capitalistas que desarticulam a luta da classe trabalhadora.

Por essa razão, Milton Santos (2013, p. 08) entende que a mudança histórica em perspectiva virá de um movimento social de baixo para cima, tendo como atores principais os países subdesenvolvidos e não os países ricos. Trazendo para o cenário da Comunidade do Dique Estrada, a mudança acontece com a participação ativa dos seus moradores, que vivem diariamente as limitações dos seus direitos.<sup>60</sup>

Todavia, ressalta-se que o diagnóstico do ano de 2017 do Projeto BR-T 1342 – “Maceió mais inclusiva através de modelos de economia circular”, apontou que neste período (2017) poucas lideranças comunitárias eram reconhecidas pelos moradores da Comunidade, uma vez que quanto à identificação das lideranças locais ou mesmo figuras representativas da população, a maioria dos cadastrados (74%) não reconhecia nome de liderança que os representasse na atividade desenvolvida. E os que reconheciam, destacaram as lideranças da Sr.<sup>a</sup> Rosa, Sr.<sup>a</sup> Vanessa e Sr. “Baiano” (IDS/IABS, 2017, p. 33). Atualmente, apenas a Sr.<sup>a</sup> Vanessa e o Sr. “Baiano” continuam como líderes comunitários das Favelas Sururu de Capote e Mundaú, respectivamente.

Dessa maneira, a partir da implementação do Residencial, novas lideranças surgiram para representar cada favela da Comunidade, destacando que a luta é a mesma para todos, a qual visa a garantia do direito à moradia adequada e de outros direitos violados.

Sendo assim, a partir do segundo momento<sup>61</sup> da implementação da política urbana, após o 1º sorteio, possibilitou-se a participação direta das lideranças comunitárias do Dique Estrada, quando receberam uma sala própria na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Habitacional para tratar das demandas dessas Unidades Habitacionais, sendo todas as lideranças reconhecidas pelos moradores. Assim, como mencionou a líder Sr.<sup>a</sup> Simone: “[...] como a gente presenciou muita coisa que não era do agrado da gente, a gente pediu pra ser fechado isso e os cadastros ficar diretamente nas mãos da gente, hoje a gente tem uma sala de liderança dentro da Habitação, que o cadastro é controlado pela gente [...]” (Simone Ferreira, 27/02/2024).

---

<sup>60</sup> Kowarick (1979, p. 74) entende que o problema da violação à moradia adequada terá encaminhamento na medida em que os movimentos populares urbanos, integrados à luta que se opera nas esferas do trabalho, puserem em xeque o domínio exercido pelo Estado onde se condensam as contradições de uma sociedade de desigualdades e oposições.

<sup>61</sup> A Defensoria Pública da União (DPU) apresentou papel importante na luta dos direitos dos moradores das favelas da Comunidade, principalmente nas fases dos cadastros da população para recebimento das Unidades Habitacionais, a partir da orientação jurídica, visando a promoção dos direitos humanos, a defesa dos direitos individuais e coletivos e a garantia da cidadania dos moradores, como narrado pelas lideranças comunitárias.

Nesta pesquisa constatou-se que a garantia do direito à moradia adequada é resultado da luta enfrentada pelos moradores da Comunidade, juntamente com a participação das lideranças comunitárias: Simone Ferreira, Evanildo (conhecido popularmente como “Baiano”), Lilian, Vanessa dos Santos, Marcos Antônio, Érika e Ione Lima. Ressalta-se que além de representantes, também são moradores, pescadores(as), marisqueiros(as) e alguns deles já foram beneficiados pelas novas habitações.

Para tanto, essas representações nasceram da necessidade de buscar melhores condições de vida para os moradores locais, que há anos foram negligenciados pelo Poder Público e por uma sociedade excludente. Essa concretização tem uma participação ativa de cada um dos mencionados líderes, que demonstram felicidade e sorriso no rosto ao serem questionados sobre o significado das moradias para a população: “[...] ontem foi muito bonito, você vê o sorriso, a alegria no rosto de cada um que tava ali que foi ganhando, um abraço que a gente recebe né, eles abraçam a líder que nem agradecendo, pra mim foi muito gratificante ontem [...].” (Simone Ferreira, 27/02/2024). Como foi mencionado, a Sr.<sup>a</sup> Vanessa também relatou a alegria:

[...] é um sonho né, um sonho que foi realizado, que todo mundo que vivia ali na lagoa tinha o sonho de ter uma casa própria né, que vivia no lugar ali insalubre, numa vida ali que não era uma vida boa, vivia no meio de rato e barata e tudo que não prestava ali. E hoje em dia, a pessoa tá dentro de um apartamento, tudo bonitinho, arrumadinho, é um sonho né pra qualquer um [...]. (Vanessa dos Santos, 16/08/2024)

Diante do exposto, aponta-se nesta pesquisa a ideia do movimento pela luta do direito à moradia adequada e a importância da participação popular, nos interesses locais, em uma democracia participativa. A presença da atuação social tem o poder de combater as relações injustas advindas do sistema capitalista, visando, assim, concretizar a cidadania das populações de baixa renda, como dos moradores das favelas da Comunidade Tradicional do Dique Estrada, em razão da condição de sub-humanidade e precariedade no acesso ao direito à moradia adequada que ao longo dos anos foi violado.

Todavia, destaca-se que essa violação ao direito à moradia da Comunidade passou a ser uma luta constante dos moradores ribeirinhos, conforme demonstrado no largo histórico de políticas urbanas de habitação registrado na região. Sendo assim, o Residencial Parque da Lagoa é o resultado de décadas de luta da população, que reivindica o direito à moradia adequada como uma das maiores necessidades de seus habitantes. Dessa maneira, assim como vem sendo almejado o direito à moradia adequada a partir da força popular, outros direitos fundamentais violados poderão, também, ser garantidos com a participação popular no processo decisório dos interesses locais, a partir da democracia participativa.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo analisar o direito à moradia adequada, no contexto social e urbano da Comunidade Tradicional do Dique Estrada, localizada em Maceió, com o intuito de comparar o “dever ser” sócio jurídico, com a realidade vivenciada pelos moradores, transformado em “ser” desumanizado, pelas condições desiguais e injustas sob a ótica individual e coletiva, analisando, assim, a aplicabilidade das normas e o acesso à política urbana de habitação para Comunidade.

Desta maneira, a partir da pesquisa realizada, em termos metodológicos, informa-se que a bibliografia, os relatos das lideranças comunitárias e dos moradores, as visitas de campo e os dados apresentados, constituíram importantes instrumentos para compreender a realidade e a luta pelo direito à moradia adequada da população, somados aos registros fotográficos e mapeamentos, como ferramentas que facilitaram o entendimento visual dos espaços da Comunidade. Todavia, neste sentido, sugere-se a continuidade da presente pesquisa, em razão desta política urbana de habitação ainda se encontrar em processo de implementação.

Posto isso, apresentando a análise das constatações apontadas nos capítulos, a pesquisa abordou, no segundo capítulo, a descrição da realidade concreta do fenômeno estudado. Assim, analisou-se que a Comunidade Tradicional do Dique Estrada surgiu a partir do processo de urbanização de Maceió, com o crescimento do número de favelas às margens da Laguna Mundaú. Logo, observou-se que foi de maneira irregular que a Comunidade surgiu na borda lagunar, área de risco, em um cenário de desigualdade social, com sua população desprovida de serviços básicos, como: moradia adequada, saneamento, infraestrutura urbana, trabalho formal, assistência social, educação e saúde.

Esse cenário de desigualdade firmou-se em decorrência do modelo de dominação política e da concentração de renda em Maceió, a qual acarretou políticas públicas efetivadas de maneiras pontuais. Assim, as estruturas sociais, econômicas e políticas de Alagoas consolidaram esse modelo de dominação e de concentração, que influenciou negativamente o planejamento urbano da capital alagoana. Embora houvesse planos e projetos elaborados com objetivo do desenvolvimento da cidade, observou-se que há uma desarticulação entre o planejamento e as ações do Poder Público (Menezes, 2008, p. 103).

Conseqüentemente, a exclusão das classes de baixa renda na organização espacial da cidade e a priorização de áreas para as classes privilegiadas intensificaram os problemas urbanos, como a favelização e a pobreza urbana. Como abordou Quintella (2014, p. 81), a concentração de poder de uma elite econômica perpetuou a estrutura social dominada pelo setor

agroexportador desde o período em que Maceió era colônia. Dessa forma, diante do crescimento urbano da capital, os problemas sociais e o *déficit* habitacional começaram a despontar, fomentando a crise da moradia, especialmente, a partir do processo migratório (campo/cidade).

A localização territorial das ocupações da população de baixa renda em Maceió se deu nos terrenos “desprezados” pelo mercado formal de terras, como: as áreas ambientalmente frágeis, grotas, encostas e margens da Laguna Mundaú, a exemplo da Comunidade do Dique Estrada.

Dessa forma, o presente estudo analisou essa Comunidade a partir da divisão originária de suas favelas: Mundaú, Sururu de Capote, Peixe e Muvuca. O local de pesquisa caracterizou-se ser uma comunidade tradicional, conforme foi diagnosticado no Projeto BR-T 1342 – “Maceió mais inclusiva através de modelos de economia circular”, a partir dos dados de 2017 apresentados no trabalho (IDS/IABS, 2017, p. 29).

Dessa forma, apontou-se que a Comunidade do Dique Estrada, como é popularmente conhecida, também apresentou outras características que configuraram a tradicionalidade de seus moradores, como população pesqueira e marisqueira, a partir dos hábitos, costumes, formas próprias de organização social, que ocupam e usam os territórios e os recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social e econômica, a partir da pesca artesanal. Além disso, utilizam conhecimentos e práticas gerados e transmitidos pela tradição e gerações, passando de pais para filhos.

Nesse teor, observou-se que existe uma relação de subsistência e dependência com a Laguna Mundaú, uma vez que a maioria dos moradores exerce a atividade pesqueira e da mariscagem, conforme foi apontado nos dados do levantamento de 2019 da SEMINFRA e nos dados do IDS/IABS de 2017. Todavia, constatou-se que o modo de subsistir da população tradicional se encontra em risco, em decorrência das ações exploradoras da empresa Braskem, agravando essa situação com a interdição de parte da Laguna, após o rompimento da Mina-18 que ocorreu em dezembro de 2023, conforme aduziu os moradores da Comunidade.

Quanto ao gênero populacional, verificou-se que a população é predominantemente feminina na totalidade da Comunidade e, também, no exercício da atividade produtiva na cadeia do sururu na Laguna, conforme apontaram os dados da SEMINFRA (2019) e do IDS/IABS (2017).

Todavia, quanto aos dados da população total da Comunidade do Dique Estrada, esta pesquisa só obteve os quantitativos a partir do censo do IBGE (2010), quais sejam: 1.042 domicílios e 3.057 populações residentes. Neste teor, aponta-se que não se encontram ainda disponibilizadas as estatísticas por comunidade no último censo realizado por essa Fundação

Pública. Ressalta-se que algumas lideranças comunitárias, nas entrevistas, informaram, alguns quantitativos acerca da quantidade de ‘famílias’, todavia, de maneira incerta, uma vez que não souberam informar com exatidão. Assim, nesta pesquisa, houve dificuldade para obter a atualização deste dado estatístico.

Ao descrever os aspectos relacionados à moradia da Comunidade, observou-se que suas condições precárias perduraram por anos, conforme se visualizou nas Fotografias 13 (2012) e 14 (2024), ao demonstrar um lapso temporal de 12 anos entre elas, visualizando, assim, um cenário com condições sociais e urbanas semelhantes.

Sendo assim, quanto às moradias, a Comunidade ainda possui “barracos” construídos com a utilização de madeira compensada, papelão, lona, resto de construção e taipa, em áreas de risco. Desse modo, ressaltou-se que as habitações da população local foram construídas sob ocupações subnormais em área de risco, uma espécie de labirinto, com pequenos espaços para circulação e ventilação. Todavia, atualmente, com a política urbana do Residencial Parque da Lagoa, o cenário vem sendo modificado, a partir da entrega das novas habitações.

A partir das visitas *in loco* realizadas, observou-se que os dados mencionados nesta pesquisa condiziam com a realidade e o cotidiano dos moradores, ao longo dos anos. O diagnóstico do IDS/IABS (2017, p. 56) constatou a precariedade e a inadequada condição das moradias da população. Como mencionado, o relatório apontou que 54,4% das pessoas envolvidas com a economia do sururu residiam em “barracos”, casas de taipa, adobe ou madeira, identificando as condições inadequadas das moradias.

Dessa forma, os dados apresentados também se relacionaram aos relatos das lideranças comunitárias, acerca das moradias da população. Como narrou o Sr. “Baiano” (24/03/2024): “[...] só de pensar que você tá aqui, no lixo, disposto a lixo, lama, cheia, quando chega a cheia, que é o período de inverno, que é a parte pior né, porque você perde tudo. E pense num barraco desse, as condições que tá, arriscado a cair, é muita dificuldade [...]”.

Assim, tendo em vista o cenário de exclusão e *déficit* habitacional, o terceiro capítulo demonstrou o largo histórico de políticas urbanas voltadas para habitações que aconteceram na Comunidade ao longo dos anos, conforme linha do tempo demonstrada na Figura 9. Todavia, verificou-se que, antes da implementação do Residencial Parque da Lagoa, nenhuma das políticas urbanas de habitações realizadas foram cumpridas em sua integralidade ou obtiveram resultados eficazes para a totalidade da população da Comunidade Tradicional do Dique Estrada, uma vez que as tentativas de reurbanização ou de remoções dos moradores se deram em caráter emergencial, sem planejamento adequado à realidade dos moradores, principalmente, em virtude da maioria depender economicamente da Laguna Mundaú.

Dessa maneira, quanto à política urbana de habitação para essa população tradicional, observou-se que vem alcançando resultados a partir do processo de implementação da nova política urbana, com o Residencial Parque da Lagoa e a Rota da Lagoa, que visa promover moradias adequadas, doravante a distribuição de 1.776 Unidades Habitacionais para os moradores pertencentes às favelas que compõem a Comunidade de pesquisa, mediante cadastramentos e sorteios.

Apontou-se, na pesquisa, que a construção do Residencial se findou em 2024, porém, as áreas comuns e a Rota da Lagoa ainda estão sendo implementadas. Na entrevista da líder comunitária Sr.<sup>a</sup> Vanessa dos Santos, na data 16/08/2024, foi informado que já houve cerca de 90% das entregas das habitações, restando em torno de 302 Unidades Habitacionais, isto é, 302 famílias a serem contempladas, aguardando sorteios. Até o momento, aconteceram 4 sorteios. A partir dessas informações, foram observadas inúmeras mudanças no cotidiano da população da Comunidade, sejam positivas ou negativas.

Diante disso, com base nas entrevistas, foram descritos os relatos das lideranças comunitárias, apontando os principais dilemas enfrentados por estes e pelos moradores no decorrer da execução do empreendimento e as principais mudanças após o recebimento das Unidades Habitacionais. Optou-se por realizar as entrevistas com os líderes comunitários, uma vez que esses agentes, além de serem moradores da Comunidade e exercerem atividade econômica da mariscagem ou pesqueira, também são porta-vozes da população local na luta pelo direito à moradia adequada, conhecendo suas necessidades e acompanhando o processo de implementação da nova política urbana, bem como a maioria já foi contemplada com as habitações.

A pesquisa identificou pontos positivos e negativos acerca do processo de implementação do Residencial, conforme os relatos das lideranças. Como pontos negativos, constataram-se os seguintes aspectos, como mencionado na Tabela 7: 1) Ausência de treinamento e reeducação dos moradores quanto ao zelo e preservação das novas habitações e áreas comuns; 2) Surgimento de novas necessidades, como o acesso ao trabalho formal, decorrente dos custos com água e energia para uma população que vive da pesca, mariscagem e por meio de benefícios assistenciais; 3) Na fase de criação do projeto inicial não houve participação popular, transparência e controle social; 4) No projeto inicial não constavam espaços para a população realizar a atividade econômica da pesca/mariscagem, bem como espaços para venda e guarda do material de trabalho. Além disso, não constava espaço para a guarda dos animais da população; 5) Surgimento de outras favelas e de novos “barracos” após a divulgação da política urbana; 6) No 1º sorteio, foi relatado que houve beneficiamento de

moradores de outras localidades da cidade, uma vez que até esta fase não havia participação popular dos moradores ou por meio dos seus representantes; 7) A fase de desocupação da Comunidade para dar início à construção do Residencial se deu de maneira irregular para os moradores, uma vez que muitos foram transferidos até sob ameaças. Alguns foram para o aluguel social, parte foi contemplada com habitações em outras localidades e outros se deslocaram para residências de familiares; 8) Atrasos e baixo valor (R\$ 250,00) do pagamento do aluguel social; 9) Com a dificuldade de encontrar aluguel nesse valor, muitos moradores continuaram instalados em “barracos” na Comunidade. Sendo assim, só foram derrubados após os moradores serem contemplados com as Unidades Habitacionais; 10) Atrasos na entrega das Unidades Habitacionais. Conforme divulgado na Comunidade, a previsão de término da construção era para dezembro de 2022 (Fotografia 26); 11) Alguns pescadores(as) e marisqueiros(as) foram contemplados com habitações na “parte alta” da cidade, devido as inúmeras irregularidades que ocorreram antes das lideranças comunitárias e da DPU acompanharem as fases de implementação; 12) Insuficiência de habitações no projeto inicial, conforme relatado pelas líderes Sr.<sup>a</sup> Vanessa e Sr.<sup>a</sup> Simone.

Nesse sentido, embora existam pontos negativos nas fases de implementação, constatou-se na pesquisa que a transferência da população tradicional dos “barracos” para as Unidades Habitacionais trará, sem dúvidas, uma vida mais digna aos moradores, uma vez que a maioria nunca possuiu condições mínimas de habitabilidade nas moradias de origem.

Dessa maneira, foram identificados pontos positivos decorrentes das entregas das moradias, conforme mencionado na Tabela 7: 1) Vida mais digna, uma vez que a maioria deles nunca possuiu condições mínimas de habitabilidade nas moradias de origem; 2) Serão entregues 1.776 unidades habitacionais, isentando do pagamento do financiamento os moradores que constam como “baixa renda”, ou seja, nos programas assistenciais do Governo Federal; 3) Os cadastros foram realizados pelas lideranças comunitárias, após o 1º sorteio, reconhecendo e cadastrando apenas os moradores da Comunidade; 4) Os moradores originários da Comunidade serão beneficiados, independentemente da atividade que exercem, exceto os que constatarem “CADMUT” na Caixa Econômica Federal; 5) Facilidade no acesso às listas dos sorteios; 6) As lideranças comunitárias possuem uma sala na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Habitacional para realizarem o cadastramento dos moradores e atenderem às demandas da Comunidade. Isto é, no segundo momento da implementação, houve uma participação popular mais ativa, por meio das lideranças comunitárias; 7) Papel da Defensoria Pública da União (DPU) nas fases da política urbana, promovendo a orientação jurídica para assegurar o direito à moradia adequada da população; 8) Os sorteios foram realizados na Comunidade, juntamente

com os moradores; 9) Após as últimas entrevistas foram relatados que haverá espaços para os moradores exercerem a atividade pesqueira/mariscagem, bem como locais para a venda do peixe e do marisco; 10) Além das habitações, a política urbana prevê a construção do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), Centro Municipal de Educação Infantil (CMEI), Unidade de Saúde, escola municipal, Rota da Lagoa e a Cooperativa das Marisqueiras (que se encontra finalizada); 11) Com as novas moradias, a população passou a possuir comprovante de residência, podendo, agora, acessar amplamente os serviços públicos de saúde, como marcações de consultas e exames, como é exigido; 12) Previsão de construção de novas Unidades Habitacionais no Residencial, cerca de 480, conforme a líder Sr.<sup>a</sup> Vanessa.

Dessa maneira, constatou-se a importância da participação popular e da luta social na implementação das políticas urbanas de habitações para garantir o acesso à cidade legal e igualitária, conforme as previsões dos ordenamentos jurídicos brasileiros e internacionais que garantem o direito à moradia adequada e estabelecem especificações acerca do seu conceito.

Nesse sentido, o quarto capítulo apresentou o sistema jurídico brasileiro e as normas internacionais relativos ao direito à moradia adequada expressos nos principais textos normativos, como a Constituição Federal de 1988, Estatuto da Cidade, Plano Diretor de Maceió, Comentário Geral n.º 4 de 1991, Comentário Geral n.º 7 de 1997, ambos do Comitê e Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas, a Agenda Habitat e a Nova Agenda Urbana, entre outros.

Por sua vez, o Comentário Geral n.º 4, como mencionado na pesquisa, instituiu critérios para avaliar o nível de proteção e implementação do direito à moradia adequada, como o requisito da segurança jurídica da posse. Ao analisar os aspectos desse Comentário, observou-se que ao longo dos anos foram descumpridos todos os requisitos que formam o conceito da ‘moradia adequada’ para a Comunidade do Dique Estrada, uma vez que se encontra instalada em área de risco e não possuía segurança jurídica da posse e o pleno acesso aos serviços públicos de saúde, educação, infraestrutura, habitações adequadas, por exemplo.

Todavia, a partir da implementação e entregas das Unidades Habitacionais do Residencial Parque da Lagoa, foi verificado que alguns dos requisitos começaram a ser garantidos, como a regularização das moradias, sendo estas habitáveis, com espaços que protegem contra o frio, calor ou outras ameaças à saúde, estando próximas ao local de trabalho e respeitando a identidade e diversidade cultural dos seus moradores.

Porém, a preocupação, conforme identificado nas entrevistas, é acerca do acesso ao trabalho formal, uma vez que com a transferência para as novas habitações, os moradores passaram a ter novos custos, como pagamento de água e energia. Além disso, outro anseio

identificado é sobre a questão das enchentes que acontecem todos os anos. Em razão da região da Comunidade ser uma área de risco, que passou por processos de aterramentos na década de 1970, não se sabe se haverá novas enchentes no período do inverno, no entanto, foi informado pelo líder comunitário Sr. Marcos, que antes de ser construído o Residencial, houve a realização do serviço de drenagem na região.

Além do Comentário n.º 4, o item 60 da Agenda Habitat também definiu o termo ‘habitação adequada’, indicando os requisitos que devem ser preenchidos. Esses requisitos são semelhantes aos abordados e debatidos pelo mencionado Comentário.

Já o Comentário Geral n.º 7 também foi referido como um instrumento normativo de suma importância, uma vez que destaca a preocupação com os despejos forçados, como os que aconteceram com moradores da Comunidade do Dique Estrada ao longo dos anos, quando grande parcela foi removida para localidades na parte alta da cidade, longe do local de trabalho, qualificando-os como graves violações dos direitos humanos e complementando o sentido da segurança jurídica da posse e sua proteção, uma vez que o documento estabelece que tais ações só podem ser justificadas em situações excepcionais. Assim, observou-se que as remoções forçadas acarretaram danos ao padrão de vida e à identidade, enquanto comunidade tradicional.

Esse Comentário dispõe que as pessoas afetadas devem ser consultadas previamente, devendo haver medidas que possam evitar ou pelo menos minimizar o uso da força, quando for de extrema necessidade a remoção. Além disso, também prevê o rol de garantias processuais que devem ser observadas no contexto dos despejos forçados. Nesse teor, observa-se a carência do Plano Diretor de Maceió acerca desses requisitos processuais para procedimentos de remoções, uma vez que não há previsão normativa nesse instrumento municipal.

Em relação aos demais instrumentos normativos, como o Plano Diretor de Maceió, o Estatuto da Cidade e a Nova Agenda Urbana, estes apontaram a preocupação em relação ao desenvolvimento urbano sustentável, dispondo acerca de como as cidades deveriam se transformar visando serem habitáveis, inclusivas, sustentáveis, seguras, com a preocupação na proteção e recuperação do meio ambiente natural e urbano.

O Estatuto da Cidade e o Plano Diretor de Maceió também consagraram a participação popular como diretrizes, conforme apontou José dos Santos Carvalho Filho (2009, p. 282). Na pesquisa, a participação popular dos moradores e por meio dos seus representantes vem sendo um indicador positivo, uma vez que os moradores da Comunidade passaram a ter maior perspectiva na garantia do direito à moradia adequada. Todavia, quanto à participação popular, a pesquisa identificou que as lideranças passaram a ter maior atuação somente após o 1º sorteio, quando foi possibilitado uma autonomia quanto ao acompanhamento das fases de cadastro e

sorteio dos moradores. Dessa forma, antes do 1º sorteio não houve controle social, participação popular e transparência no processo de implementação do Residencial Parque da Lagoa.

Ressalta-se ainda que o Plano Diretor mencionou que as ocupações residenciais nas margens da Laguna Mundaú são consideradas uma Zona Especial de Interesse Social, assim, identificou-se a Comunidade do Dique Estrada como sendo uma ZEIS 1, conforme artigo 107.

Dessa maneira, o quinto capítulo, apresentou a análise crítica e o referencial teórico que fundamentou a realidade concreta do fenômeno estudado. No sentido de que, a pobreza urbana é decorrente da perpetuação do sistema econômico capitalista, na medida das relações de poder, uma vez que os espaços excluídos permanecem como áreas onde a classe trabalhadora se reproduz (Kowarick, 1979, p. 86).

Como apontou Milton Santos (2007, p. 11), o acesso à cidadania não tem validade para a maioria das pessoas, pois as políticas públicas são distribuídas conforme a hierarquia urbana, a qual depende do lugar socioeconômico e, também, do lugar geográfico na cidade. Assim, Santos (2007, p. 37) destacou que a definição de cidadania na atualidade encontra-se mutilada, subalternizada e ameaçada por um cotidiano implacável.

Nesse sentido, constatou-se que o Estado, como Poder Público, que obtém o dever de garantir à sociedade serviços básicos de infraestrutura, moradias adequadas e saneamento, por exemplo, age conforme as necessidades da classe dominante e das leis do mercado, a qual estimula a estruturação socioeconômica e a organização espacial das cidades desiguais. O papel do Estado nas relações capitalistas institui, inclusive, legislações e políticas públicas que beneficiam os interesses de determinadas classes e do mercado, de maneira individualizada. Como apontou Bercovici (2020, p. 44), a formação do Estado moderno e do constitucionalismo são vinculados à formação de desenvolvimento do sistema capitalista.

Observou-se que a exclusão vivenciada pelos moradores da Comunidade do Dique Estrada se perpetuou ao longo do tempo em decorrência deste cenário: 1) Instrumento das classes dominantes; 2) Dinâmica sob influência do mercado imobiliário; 3) Propiciado pelo próprio Estado. Assim, embora a existência de um largo histórico de políticas urbanas de moradias, o Estado sempre dificultou o acesso à cidade legal para a população de baixa renda, optando até mesmo pelo deslocamento dos moradores para regiões distantes, dando um grau de “invisibilidade” dessa parcela da população removida para áreas sem serviços públicos.

A partir desses aspectos, observou-se na pesquisa que os moradores da Comunidade passaram a lutar por seus direitos, especialmente pelo direito à moradia adequada, uma vez que a maioria da população residia em locais impróprios, vivendo na sub-humanidade, expressão abordada por Krenak (2020, p. 5).

Como mencionado, existem previsões legislativas que asseguram o direito à moradia adequada no ordenamento jurídico, no entanto, o que falta é aplicabilidade e efetividade, conforme as necessidades dos moradores, tendo em vista que existem problemas de arbitrariedade na aplicação da lei, ocasionando com que a legislação não exerça, muitas vezes, sua verdadeira finalidade, conforme apontou Maricato (2003, p. 162).

Nesse sentido, destacou-se nessa pesquisa a importância da participação popular na luta do direito à moradia adequada, em uma democracia participativa, conforme defende Bonavides (2001, p. 51), quando afirma não haver democracia sem participação e que a participação aponta para as forças sociais que fortificam a democracia, dando grau de eficácia e legitimidade ao quadro social nas relações de poder em uma sociedade repartida.

Assim como Bonavides, Milton Santos (2013, p. 08) assinalou sobre a importância da participação popular, pois o autor defende que a mudança histórica em perspectiva virá de um movimento social de baixo para cima, isto é, a partir da participação ativa da população da Comunidade do Dique Estrada que vive diariamente as limitações dos seus direitos.

Diante da pesquisa realizada, a violação ao direito à moradia adequada da Comunidade passou a ser uma luta constante dos moradores ribeirinhos. Desse modo, constatou-se que o Residencial Parque da Lagoa é resultado de décadas de luta da população. Todavia, como apontado, a participação popular nessa política urbana de habitação só ocorreu após o 1º sorteio. Por sua vez, até o atual momento, os moradores, juntamente com as lideranças comunitárias, continuam a cobrar e a reivindicar para ser consagrado esse direito para todos os moradores, em razão de ser uma das maiores necessidades dos habitantes, assim como é o acesso ao trabalho formal, como indicaram os líderes comunitários.

A partir disso, com as entregas das habitações, verifica-se que o direito à moradia adequada está começando a ser concretizada, por meio da luta e da participação popular, embora essa atuação não tenha sido em todas as fases. Em razão disso, apesar de ocorrerem diversos problemas no período de execução, como relatado, verificou-se, a partir das entrevistas e visitas *in loco*, que já se observam transformações significativas nas mudanças de vida dos moradores, uma vez que essa população tradicional de pescadores(as) e marisqueiros(as) estão saindo de “barracos” precários para uma moradia digna. Todavia, como apontou o Sr. Marcos Antônio: “[...] a nossa luta ainda não acabou.” (Marcos Antônio, 14/09/2024).

## REFERÊNCIAS

ALAGOAS. **Lei n.º 4.607** (Criação da APA de Santa Rita). Maceió: Assembleia Legislativa, 1985.

ALENCASTRO, Juliana; BRITO, Amanda de Oliveira; LINS, Isabel Albuquerque de Almeida. A “sociedade de risco” e a gestão dos danos causados pela indústria química de cloro soda, em 2011, em Maceió. *In*: ARAÚJO, Anne Francialy da Costa; MARCHIONI, Alessandra; SILVA, Maria Lucilene da (Organizadoras). **A cidade em perspectivas: reflexões a partir de Maceió/AL**. Maceió: EDUFAL, 2015.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Quando o direito à cidade entra em cena. *In*. PAGANI, Elaine Adelina. **Urbanismo, Planejamento Urbano e Direito Urbanístico: caminhos legais para cidades sustentáveis**. 1ª ed., 1º v., p. 27-34. Uberaba: Editora e Gráfica Cenecista Dr. José Ferreira, 2015.

ALFONSIN, Betânia de Moraes; SALTZ, Alexandre; FERNANDEZ, Daniel; VIVAN FILHO, Gerson Tadeu Astolfi; FACCENDA, Guilherme; MULLER, Renata. **Das ruas de Paris a Quito: o direito à cidade na nova agenda urbana - Habitat III**. Revista de Direito da Cidade, vol. 09, n.º 3, 2017, p. 1214–1246.

ANTONUCCI, Denise *et al.* **UN-Habitat: das declarações aos compromissos**. São Paulo: Romano Guerra, 2010.

BASSUL, José Roberto. **Reforma urbana e Estatuto da Cidade**. EURE (Santiago), Santiago, v. 28, n. 84, 2002. Disponível em: <[https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0250-71612002008400008&lng=es&nrm=iso](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612002008400008&lng=es&nrm=iso)>. Acesso em: 03 de maio 2024.

BERCOVICI, Gilberto. **As possibilidades de uma Teoria do Estado**. Revista da Faculdade de Direito da UFMG, Belo Horizonte, n. 49, Jul.-Dez., 2006.

BERCOVICI, Gilberto. **Soberania e Constituição. Para uma crítica do constitucionalismo**. 3ª edição. São Paulo: Quartier Latin, 2020.

BEZERRA, Edson. **Manifesto sururu: por uma antropofagia das coisas alagoanas**. 2ª ed. Maceió: Imprensa Oficial Graciliano Ramos, 2019.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa. Por um Direito Constitucional de luta e resistência. Por uma nova hermenêutica. Por uma repolitização da legitimidade**. São Paulo: Malheiros, 2001.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa: por um Direito Constitucional de tuta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade**. 2ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

BRANDÃO, Luanne de Andrade. **Vulnerabilidades Urbanas: diretrizes para urbanização de um trecho da Favela Sururu de Capote**. Monografia de conclusão de curso (Graduação em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU-UFAL). Orientador (a): Dra. Débora de Barros Cavalcanti Fonseca. Maceió: 2019.

BRASIL. **Lei n.º 6.938** (Política Nacional do Meio Ambiente). Brasília: Senado Federal, 1981.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Decreto n.º 591**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Brasília: Senado Federal, 1992.

BRASIL. **Lei n.º 10.257** (Estatuto da Cidade). Brasília: Senado Federal, 2001.

BRASIL. **Política Nacional de Habitação**. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.

BRASIL. **Decreto n.º 6.040** (Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais). Brasília: Senado Federal, 2007.

BRASIL. **Lei n.º 11.959** (Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca). Brasília: Senado Federal, 2009.

BRASIL. **Lei n.º 14.620**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida. Brasília: Senado Federal, 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 828/DF**. Relator Ministro Luís Roberto Barroso. Diário de Justiça Eletrônico. Brasília, 03 de jun. 2021. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346615468&ext=.pdf>>. Acesso em: 03 de maio. de 2024.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **O espaço urbano: Novos escritos sobre a cidade**. São Paulo: Labur Edições, 2007.

CARVALHO, Cícero Péricles de. **Formação histórica de Alagoas**. Maceió: EDUFAL, 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 3ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CAVALCANTE, Fátima Maria Lyra. **O Direito à Moradia adequada e à segurança jurídica da posse – um estudo das normas internacionais e brasileiras aplicadas ao caso da Vila dos Pescadores de Jaraguá, em Maceió**. Dissertação (Mestrado em Direito Público). Programa de Pós Graduação em Direito Público (FDA-UFAL). Orientador (a): Dra. Alessandra Marchioni. Maceió: 2015. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufal.br/jspui/handle/riufal/4377>>. Acesso em: 22 de março de 2024.

CAVALCANTI, Débora. **Lutando por um lugar na cidade de Maceió, Brasil**. Geo UERJ, Rio de Janeiro, n. 30, p. 1-18, 2017.

D'AMBROSIO, Daniela. **O direito fundamental à moradia digna**. Dissertação (Mestrado em Direito Urbanístico). Programa de Pós Graduação da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Orientador: Dr. Nelson Saule Júnior. São Paulo: 2013. Disponível em: <<https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/6279>>. Acesso em: 22 de ago. de 2024.

DUARTE, Rubens de Oliveira. **Orla lagunar de Maceió: apropriação e paisagem (1960-2009)**. Dissertação (Mestrado em Dinâmicas do Espaço Habitado). Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo (UFAL). Orientador (a): Dra. Verônica Robalinho Cavalcanti. Maceió: 2010. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufal.br/jspui/handle/riufal/705>>. Acesso em: 15 de jan. de 2024.

DUARTE, Rubens de Oliveira. **Laguna de encantos e desencantos**. Maceió: EDUFAL, 2023.

FERNANDES, Edésio. **Regularização de assentamentos informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros**. Direito e Democracia. Canoas, vol. 3, n. 1, 2002, p. 305-322.

FERNANDES, Marlene. **Agenda Habitat para Municípios**. Rio de Janeiro: IBAM, 2003. Disponível em: <[http://www.participa.br/articles/public/0007/9445/Agenda\\_Habitat\\_para\\_Munic\\_pios\\_Brasil.pdf](http://www.participa.br/articles/public/0007/9445/Agenda_Habitat_para_Munic_pios_Brasil.pdf)>. Acesso em: 05 de maio de 2024.

FINE, Ben; SAAD FILHO, Alfredo. **O capital de Marx**. 1ª ed. São Paulo: Contracorrente, 2021.

FOSTER, John Bellamy. **A ecologia de Marx: Materialismo e natureza**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2005.

GALVÃO, Vivian Kelly Galvão; *et al.* **Dique-Estrada: Desvendando os impasses para o desenvolvimento nas comunidades da lagoa Mundaú em Maceió-AL**. Revista Desenvolvimento Social nº 21/01, 2017, p. 173-184.

GOVERNO DE ALAGOAS. Secretaria de Estado da segurança Pública. **Boletim estatístico - crimes violentos letais e intencionais**. Alagoas: Secretaria de Estado da segurança Pública. Junho 2024. Disponível em: <<http://seguranca.al.gov.br/estatisticas/87/>>. Acesso em: 19 de ago. de 2024.

GOVERNO FEDERAL. **Minha Casa, Minha Vida entrega 914 apartamentos em Maceió (AL)**. 10/05/2024. Disponível em: <<https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2024/05/minha-casa-minha-vida-entrega-914-apartamentos-em-maceio-al>>. Acesso em: 21 de ago. de 2024.

GRUPPI, Luciano. **Tudo começou com Maquiavel – As concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci**. 10ª ed. Rio Grande do Sul: L&PM, 1986.

HARVEY, David. **O Direito à Cidade**. Lutas Sociais, São Paulo, n. 29, p. 73-89, jul./dez. 2012.

HARVEY, David. **Cidades Rebeldes: do Direito à Cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

IDS/IABS. **Projeto BR-T 1342 “Maceió mais inclusiva através de Modelos de Economia Circular**. Produto 2: Caracterização do perfil demográfico e socioeconômico. Maceió: IDS, 2017.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Índice de Desenvolvimento Humano**. 2010.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Índice de Desenvolvimento Humano**. 2012.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Índice de Desenvolvimento Humano**. 2022.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Favelas e Comunidades Urbanas: notas metodológicas n. 01. Sobre a mudança de Aglomerados Subnormais para Favelas e Comunidades Urbanas**. Rio de Janeiro: IBGE, 2024.

LAVOURA, Tiago Nicola; MARTINS, Lígia Márcia. **Materialismo histórico-dialético: contributos para a investigação em educação**. Educar em Revista, Curitiba, Brasil, v. 34, n. 71, p. 223-239, set./out. 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0104-4060.59428>>. Acesso em: 15 de maio de 2024.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LESSA, Sérgio; TONET, Ivo. **Introdução à filosofia de Marx**. São Paulo: Expressão popular, 2011.

LINS, Isabel Albuquerque de Almeida. **Análise sobre a efetividade do Direito à Moradia: o caso da remoção do complexo de favelas do Dique-Estrada**. Monografia de conclusão de curso (Graduação em Direito). Faculdade de Direito de Alagoas (FDA-UFAL). Orientador (a): Dra. Alessandra Marchioni. Maceió: 2015.

LINS, Isabel Albuquerque de Almeida. A efetividade do Direito à Moradia: o caso da remoção do complexo de favelas do Dique Estrada. *In*: MARCHIONI, Alessandra (Organizadora). **Acesso à moradia e exclusão social**. Maceió: EDUFAL, 2018.

LÖWY, Michel. **Crise ecológica, crise capitalista, crise de civilização: a alternativa ecossocialista**. *In*: Caderno CRH. Salvador n. 26, 67, 2013, p. 79-86.

KOWARICK, Lucio. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

KRENAK, Ailton. **O amanhã não está à venda**. São Paulo. Companhia das Letras, 2020.

MACEIÓ. **Lei nº 5.486** (Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano). Maceió: Câmara Municipal de Vereadores, 2005.

MACEIÓ. **Lei nº 5.593** (Código de Urbanismo e Edificações do Município de Maceió). Maceió: Câmara Municipal de Vereadores, 2007.

MACEIÓ. **Lei Orgânica do Município de Maceió**. Maceió: Câmara Municipal de Vereadores, 2020.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo, desigualdade e violência**. São Paulo: Hucitec, 1996.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole, legislação e desigualdade**. Estudos Avançados. Vol. 17, nº 48, p. 151-167, 2003.

MARX, Karl. **Formações Econômicas Pré-capitalistas**. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

MASTRODI, Josué; ROSSI, Renan Alarcon. **Direito Fundamental Social à Moradia: aspectos de efetivação e sua autonomia em relação ao Direito de Propriedade**. Revista de Direitos Fundamentais e Democracia, Curitiba, v. 17, n. 17, p. 168-187, janeiro/junho de 2015. Disponível em: <<https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/549/420>>. Acesso em: 08 de março de 2024.

MASCARO, Alysson Leandro Barbate. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MELO, Tainá Silva. **A localização dos pobres nas cidades brasileiras: um estudo sobre a situação dos assentamentos humanos às margens da lagoa Mundaú em Maceió, Alagoas**. Dissertação (Mestrado em Dinâmicas do Espaço Habitado). Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo (UFAL). Orientador (a): Dra. Regina Dulce Barbosa Lins. Maceió: 2010. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufal.br/jspui/handle/riufal/710>>. Acesso em: 24 de jan. de 2024.

MELO, Tainá Silva; LINS, Regina Dulce Barbosa. **O fenômeno dos assentamentos humanos precários em áreas urbanas ambientalmente frágeis: o caso das favelas do Dique – Estrada, em Maceió, Alagoas**. V Encontro Nacional da Anappas. Florianópolis: 2010.

MELO, Tainá Silva. **Assentamentos humanos precários às margens da lagoa Mundaú, em Maceió, Alagoas: Da situação às (re)ações do poder público no período de 1988 a 2010**. (In)visibilidades urbanas: política, democracia e resistência. Ímpeto, EDUFAL, Maceió, nº 9, outubro de 2019.

MENEZES, Karina Rossana de Oliveira. **O Estatuto da Cidade e a elaboração de planos diretores: uma avaliação sobre a construção de espaços participativos em processos de planejamento urbano**. Dissertação (Mestrado em Dinâmicas do Espaço Habitado). Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo (UFAL). Orientador(a): Dra. Regina Dulce Barbosa Lins. Maceió: 2008. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufal.br/jspui/handle/riufal/5461>>. Acesso em: 13 de jan. de 2024.

MENDONÇA, Jupira Gomes de. Plano Diretor, gestão urbana e descentralização: novos caminhos, novos debates. *In*: FERNANDES, Edésio (Organizador). **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

MILANI, Ana Maria Rita; OLIVEIRA, Rejane Soares. **Cooperativismo no bairro Vergel do Lago na Lagoa Mundaú – Maceió, Alagoas e a criação da Cooperativa de Trabalho das Marisqueiras Mulheres Guerreiras (Coopmaris)**. Revista Pegada – vol. 22, n.2. 2021.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Agenda 21 Global**. Disponível em: <<https://antigo.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global.html>>. Acesso em 05 de maio de 2024.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil**. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br>>. Acesso em: 15 de maio de 2024.

NAKANO, Kazuo; CYMBALISTA, Renato; ROLNIK, Raquel. Solo urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país. *In*: Associação Nacional dos Advogados da Caixa Econômica Federal (Org.). **Revista de Direito da ADVOCEF**. Porto Alegre, ADVOCEF, v.1, n.13, nov., 2011.

ODM BRASIL. **Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**. Disponível em: <<http://www.odmbrasil.gov.br/os-objetivos-de-desenvolvimento-do-milenio>>. Acesso em: 15 de maio de 2024.

ONU, **Comentário Geral n.º 4**. *In*: Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. 1991. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/moradia/trabalhohabitacaopronto.html>>. Acesso em: 05 de maio 2024.

ONU, **Comentário Geral n.º 7**. *In*: Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. 1991. Disponível em: <<http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/?p=13642&lang=pt>>. Acesso em: 05 de maio 2024.

ONU. **Nova Agenda Urbana**. 2017. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>. Acesso em: 22 de ago. de 2024.

PAULA, Mayara Almeida de. **Maceió e o direito à cidade: reflexões sobre racismo, patriarcado e planejamento urbano**. Revista Ímpeto, 2019. Disponível em: <<https://www.seer.ufal.br/index.php/revistaimpeto/article/view/9833/7221>>. Acesso em: 18 de jan. de 2024.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

PREFEITURA DE MACEIÓ. **Prefeitura e Caixa Econômica sorteiam apartamentos do Parque da Lagoa nesta segunda-feira (15)**. 14/04/2024. Disponível em: <<https://maceio.al.gov.br/noticias/semhab/prefeitura-e-caixa-economica-sorteiam-apartamentos-do-parque-da-lagoa-nesta-segunda-feira-15>>. Acesso em: 02 de maio de 2024.

QUINTELLA, Ivvy Pessoa. **No olho da rua: arte urbana de Maceió**. Maceió: EDUFAL, 2014.

RANCIÈRE; Jacques. **O ódio à democracia**. Tradução Mariana Echalar. 1. Ed. São Paulo: Boitempo, 2014.

ROLNIK, Raquel. **O que é Cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1995.

ROLNIK, Raquel. **A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país – avanços e desafios**. IPEA. Políticas sociais - acompanhamento e análise, p. 199-210, fev. 2006.

ROLNIK, Raquel. Dez anos do Estatuto da Cidade: das lutas pela Reforma Urbana às cidades da copa do mundo. *In*: RIBEIRO, Ana Clara Torres; SILVA, Maria Lais Pereira da; VAZ,

Lilian Fessler (Organizadoras). **Leituras da cidade**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012, p. 87-104.

ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade - instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza**. 2001. Disponível em: <<https://polis.org.br/publicacoes/estatuto-da-cidade-instrumento-para-as-cidades-que-sonham-crescer-com-justica-e-beleza/>>. Acesso em: 03 de maio de 2024.

ROLNIK, Raquel. **Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de Reforma Urbana no Brasil**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, Salvador, v. 11, n. 2, p. 31-50, nov. 2009. Acesso em: <<https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/219>>. Acesso em: 25 de ago. de 2024.

SÁ, Viviane Regina Costa. **Estruturação urbana: mobilidade e atividades terciárias**. Maceió: EDUFAL, 2023.

SANTOS, Josiane Soares; SILVA, Everton Melo da; SILVA, Mylena da. **Racismo ambiental e desigualdade estruturais no contexto da crise do capital**. Temporalis, ano 22, n. 43, p. 158-173. Brasília. jan./jun. 2022.

SANTOS, Milton. **O Espaço do Cidadão**. 7ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2007.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 22ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2012.

SANTOS, Milton. **Pobreza Urbana**. 3ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5ª ed., 6ª reimpressão. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2023.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia e efetividade do Direito à Moradia na sua dimensão negativa (defensiva): análise crítica à luz de alguns exemplos. *In*: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Org.). **Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2008.

SARMENTO, Daniel. A garantia do direito à posse dos remanescentes de quilombos antes da desapropriação. *In*: DUPRAT, Déborah. **Pareceres Jurídicos – Direito dos Povos e das Comunidades Tradicionais**. Manaus, UEA, 2007.

SARMENTO, George. As gerações dos direitos humanos e os desafios da efetividade. *In*: RIBEIRO, Mara Rejane; RIBEIRO, Getúlio (Org.). **Educação em Direitos Humanos e Diversidade: diálogos interdisciplinares**. Maceió: EDUFAL, 2012.

SILVA, Fernanda Cortez. **Mobilidade urbana em Maceió/AL: a bicicleta como meio de reforçar a escala humana da cidade**. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós Graduação em Urbanismo, história e arquitetura da cidade (UFSC). Orientador(a): Dr. Nelson Popini

Vaz. Florianópolis: 2011. Disponível em:

<file:///C:/Users/Camila%20Farias/Downloads/294509%20(1).pdf>. Acesso em: 13 de jan. de 2024.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

SOUZA, Camila Raphaele de Farias. **Segregação urbana, ocupação ilegal e meio ambiente: uma análise da comunidade do Dique Estrada, Maceió-AL**. Monografia de conclusão de curso (Graduação em Gestão Ambiental). Instituto Federal de Alagoas (IFAL-MD). Orientador (a): Msc. Éder Júnior Cruz de Souza. Marechal Deodoro: 2013.

TICIANELI, Edberto. **Os becos da antiga Maceió**. Maceió, 29 de março de 2021. Disponível em: <<https://www.historiadealagoas.com.br/os-becos-da-antiga-maceio.html>>. Acesso em: 14 de jan. de 2024.

UNIC. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 2009. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.sigas.pe.gov.br/files/04092019102510-declaracao.universla.dos.direitos.hmanos.pdf>. Acesso em: 05 de maio de 2024.

VALENÇA, Márcio Moraes. Anotações acerca da política habitacional brasileira. *In*: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Organizadores). **Direito à Moradia Adequada: o que é, pra quem serve, como defender e efetivar**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

VASCONCELOS, Marcelo; DIEGUES, Antonio Carlos; SALES, Renato Rivaben de. **Alguns aspectos relevantes relacionados à pesca artesanal costeira nacional**. São Paulo: NUPAUB, Universidade de São Paulo, 2007. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://nupaub.ffe.usp.br/sites/nupaub.ffe.usp.br/files/color/SEAPRelatorio.pdf>. Acesso em: 23 de ago. de 2024.

VILLAÇA, Flavio. **As ilusões do Plano Diretor**. São Paulo: Edição Flávio Villaça, 2005. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4434363/mod\_resource/content/1/2.2%20As%20ilus%C3%B5es%20do%20Plano%20Diretor%20-%20F1%C3%A1vio%20Villa%C3%A7a.pdf>. Acesso em: 23 de março de 2024.

VILLAR, Ingrid Pontes; LIMA, Erondina Azevedo de; CALIXTER, Abner Luis; ROMERO, Marta Adriana Bustos. **Desigualdades sócio-raciais da COVID-19 retratadas por cartografia em Maceió, Alagoas, Brazil**. Concilium, Vol. 23, nº 10, p. 336-354, 2023.

## APÊNDICE - ROTEIRO DAS ENTREVISTAS

<b>Perguntas voltadas ao entrevistado (a):</b>
<ol style="list-style-type: none"><li>1) Nome do entrevistado(a)?</li><li>2) Idade?</li><li>3) Escolaridade?</li><li>4) Profissão? Há quanto tempo exerce a profissão?</li><li>5) Qual seu papel aqui na Comunidade?</li><li>6) Foi beneficiado/sorteado(a) pela habitação do Residencial Parque da Lagoa? Quando?</li><li>7) Onde reside e quantas pessoas residem com o entrevistado(a)?</li></ol>
<b>Perguntas voltadas à Comunidade de pesquisa:</b>
<ol style="list-style-type: none"><li>1) Qual a principal fonte de subsistência da população local?</li><li>2) Qual a importância da atividade da pesca e mariscagem para a Comunidade? Quantas pessoas trabalham com a economia do sururu? Em sua maioria, são mais homens ou mulheres?</li><li>3) Quantas colônias de pescadores/marisqueiros(as) tem na Comunidade?</li><li>4) Há quantas favelas na Comunidade do Dique Estrada?</li><li>5) Quantas pessoas tem na Comunidade do Dique Estrada? E em cada favela?</li><li>6) Todas as favelas utilizam das mesmas políticas públicas? Se não, por quê?</li><li>7) Quais os principais projetos/ações aplicadas na Comunidade atualmente ou principais programa/institutos/ONG's que trabalham em benefício da Comunidade?</li><li>8) Quais as maiores necessidades da população da Comunidade?</li><li>9) Quem são as pessoas mais afetadas pela ausência dos direitos básicos? Como vive essa população?</li><li>10) Como está a criminalidade na Comunidade atualmente? Ela exerce algum poder sobre as tomadas de decisões?</li><li>11) Como é a saúde e a educação na Comunidade?</li><li>12) Como se dá a formação para líderes comunitários da região? Há capacitação? Quais suas funções? Existem quantos líderes comunitários na Comunidade do Dique Estrada?</li></ol>
<b>Perguntas voltadas ao caso Braskem:</b>
<ol style="list-style-type: none"><li>1) A região da Comunidade encontra-se prejudicada pelo caso Braskem? A população continua impedida de exercer a pesca devido ao afundamento?</li><li>2) Receberam ou estão recebendo algum auxílio em razão da interdição da Laguna Mundaú? Se sim, qual valor do auxílio e de onde vem o auxílio?</li><li>3) Quais as maiores consequências para a Comunidade com a questão do afundamento decorrente da extração da Braskem?</li><li>4) Além da questão da Braskem, quais são os outros fatores que contribuem para o desaparecimento do sururu e do peixe?</li></ol>
<b>Perguntas voltadas às moradias e à implementação do Residencial Parque da Lagoa:</b>

- 1) Como é a moradia na Comunidade?
- 2) Quantas famílias serão beneficiadas pela nova política habitacional do Residencial Parque da Lagoa? Quantas habitações no total serão entregues?
- 3) Quantas unidades já foram entregues?
- 4) Como ocorreu a entrega dessas habitações? Quais os requisitos para recebimento das habitações?
- 5) A distribuição das habitações foi de acordo com a atividade econômica dos moradores ou todos os moradores de origem conseguirão receber?
- 6) Existiu algum morador que trabalha com sururu ou pesca que foi beneficiado com apartamentos longe da Laguna?
- 7) Houve um pré-cadastro da população para o recebimento das habitações? Se sim, quem realizou o pré-cadastro? Quando? Como foi realizado?
- 8) Há quanto tempo estão na luta para que seja garantido o direito à moradia?
- 9) Como foi a luta dos moradores da Comunidade e dos líderes comunitários para que essa política habitacional saísse do papel?
- 10) Além das habitações, existe alguma outra política urbana que será entregue à população do Dique Estrada?
- 11) Como se deu a retirada da população das favelas para dar início à construção? Para onde essa população foi? Houve o pagamento de algum “aluguel social”? Se sim, qual valor? Está sendo pago corretamente?
- 12) A população que não recebeu o aluguel social para onde foi realocada?
- 13) Como se dará a construção de todo eixo da Comunidade? A liderança está informada de como ficará todo o projeto da orla lagunar, incluindo a Rota da Lagoa?
- 14) O projeto contempla espaços para exercer a atividade da pesca e para acolher os animais da população local?
- 15) A liderança participou da criação do projeto inicial do Residencial em 2018/2019? Quando foi efetivamente que a população/liderança começou a participar ativamente das fases de implementação do Residencial?
- 16) Todos os moradores das Favelas já foram sorteados e receberam as habitações? Ou ainda tem morador nos “barracos” ou no aluguel social?
- 17) Agora, após a entrega das moradias, quais são as novas necessidades da população?
- 18) Quais as maiores perspectivas de mudanças da população após a implementação do Residencial Parque da Lagoa? E quais as mudanças já visualizadas após a entrega das Unidades Habitacionais?
- 19) Para você, o que significa a entrega dessas moradias à população do Dique Estrada?

## ANEXOS

### ANEXO A - Levantamento 2019 da SEMINFRA.

Link contendo o levantamento de 2019, realizado na Comunidade do Dique Estrada, com os quantitativos para a implementação do Residencial Parque da Lagoa. Documento fornecido pela SEMINFRA, em 03/02/2023. Disponível em: <<https://drive.google.com/drive/folders/1Bc69E81RTso4-MOic2FP36fgiZqU1fM5?usp=sharing>>.

### ANEXO B - Relatório do Projeto BR-T 1342 – “Maceió mais inclusiva através de modelos de economia circular” de 2017.

Link contendo o produto 2 (caracterização do perfil demográfico e socioeconômico) do relatório realizado em 2017, no âmbito do Projeto BR-T 1342 – “Maceió mais inclusiva através de modelos de economia circular”. Como mencionado, este relatório possui o diagnóstico da situação das cadeias produtivas do sururu da Laguna Mundaú e da pesca artesanal do Jaraguá e entorno. A realização do Projeto foi firmada através do Contrato de Prestação de Serviços CT n.º 004/2017 – IDS/IABS, ou seja, entre o Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS) e o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento e Sustentabilidade (IABS) (IDS/IABS, 2017, p. 1). Disponível em: <[https://drive.google.com/drive/folders/1ZTUw9yGMnfAa-IcNPuA\\_fFYvedCj4veo?usp=sharing](https://drive.google.com/drive/folders/1ZTUw9yGMnfAa-IcNPuA_fFYvedCj4veo?usp=sharing)>.