



Universidade Federal da Bahia

Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo

Residência em Arquitetura, Urbanismo e Engenharia

Projeto final de conclusão de curso

Residente: Igor Alves Borges

Orientação: Angela Maria Gordilho Souza

Projeto de regularização fundiária para preservação ambiental do manancial de Ipitanga em Nova Esperança

Produto III - Relatório de Projeto

Salvador 2015

Apresentação

O presente relatório consiste no terceiro produto de projeto de conclusão de curso, sendo este, do componente individual, seguido dos dois primeiros produtos, plano de trabalho e diagnóstico participativo, desenvolvidos pelo grupo de residentes no curso de especialização em assistência técnica para habitação social e direito à cidade, através da Residência Profissional em Arquitetura, Urbanismo e Engenharia pela Universidade Federal da Bahia. O projeto coletivo teve início em março de 2014 e gerou os resultados de diagnóstico e conceito do projeto, pelo trabalho intitulado “Nova Esperança – Meio Ambiente Urbano”.

Este produto apresenta o resumo do diagnóstico realizado pela coleta de dados secundários e primários, no período entre março a junho de 2014, de forma participativa, através de oito oficinas de diagnóstico com a população do bairro de Nova Esperança. Através de um processo participativo, em fidelidade à proposta da pós-graduação em assistência técnica para habitação social e direito à cidade, o diagnóstico apresenta os resultados das demandas e anseios da população, assim como diagnóstico da análise técnica. Também é apresentado o prognóstico do cenário, indicando as tendências de futuro, considerando a inserção regional e referências como base em cenários semelhantes. Ao final é apresentada a proposta de intervenção, considerando aspectos conceituais, com a finalidade de solucionar as principais preocupações, respaldado por entendimentos e referências teóricas, não deixando de inovar na proposição; ao fim, é apresentado o detalhamento para execução do projeto, em um documento de termo de referência, a ser utilizado como forma de viabilizar o aporte de recursos.

Com a finalidade de garantir a manutenção da capacidade da qualidade hídrica do manancial que abastece grande parcela da região metropolitana de Salvador, o projeto pretende preservar a vegetação no entrono da Represa Ipitanga III, localizada no bairro de Nova Esperança. Diante de um diagnóstico de precariedades de saneamento, degradação ambiental, pressões por novas ocupações, tendências de evolução urbana e aquecimento do mercado informal de solo, o projeto encontrou no instrumento de regularização fundiária uma opção estruturante no contingenciamento dos impactos prognosticados. O projeto consiste na proposta de regularização fundiária para preservação ambiental, a ser implementado em dois diferentes usos do solo, sendo um de uso comunitário para uso comum e outro de uso individual para moradia, associando três possíveis instrumentos de regularização.

Sumário

Apresentação	2
Lista de figuras	4
Lista de tabelas	4
Resumo	5
Introdução	6
1. Diagnóstico	7
1.1. Infraestrutura e saneamento	9
1.2. Organização e estrutura social	11
1.3. Histórico de ocupação	12
1.4. Histórico da mobilização social	12
1.5. Apropriação comunitária da terra	13
1.6. Características ambientais	14
2. Prognóstico	16
2.1. Perspectivas de impacto regional	16
2.2. Estudo focal de prognóstico	20
3. Proposta conceitual	22
3.1. Objetivos da proposta	22
3.2. Referência da proposta	23
3.3. Inovação da proposta	24
3.4. O Conselho Gestor Local	25
3.5. Relação entre a proposta coletiva	25
4. Proposta de viabilidade	27
4.1. Histórico de regularização fundiária no Brasil e em Salvador	27
4.2. Implantação da proposta	28
Bibliografia	29

Lista de figuras

Figura 1 - APA Joanes Ipitanga na RMS	7
Figura 2 - Mapa dos setores censitários de Nova Esperança	8
Figura 3 - concentração de domicílios em condição inadequada de esgotamento sanitário em Salvador, por setor de mobilização	10
Figura 4 - usos e ocupação Cepel/Nova Esperança.....	11
Figura 5 - Localização dos empreendimentos Minha Casa Minha Vida na RMS	17
Figura 6 - limites da área de proteção permanente e tendência de escoamento das águas pluviais e esgotos	19
Figura 7 - Ocupação informal às margens da Represa Billings-São Paulo	20
Figura 8 - Cenário atual de ocupação e área preservada - Cepel.....	21
Figura 9 - Cenário futuro (2015-2020) de ocupação e área preservada – Cepel	21
Figura 10 - Cenário futuro (2020-2025) de ocupação e área preservada – Cepel	21
Figura 11 - áreas não ocupadas, potenciais de preservação Cepel/Nova Esperança	23

Lista de tabelas

Tabela 1 - Dados de saneamento básico dos setores censitários de Nova Esperança	9
Tabela 2 - população e demanda de novas moradias para suprir o crescimento demográfico, a partir do crescimento estimado da população e número médio de pessoas por domicílio estimado. Bahia e Salvador, período de referência: anos de 2005, 2010, 2015, 2020 e 2025	17
Tabela 3 - Empreendimentos do programa Minha Casa Minha Vida inseridos na poligonal da APA Joanes Ipitanga	18
Tabela 4 - ficha técnica da área de intervenção	22

Resumo

O bairro de Nova Esperança está inserido na área de preservação ambiental APA Joanes Ipitanga, onde estão os mananciais Ipitanga I, II e III, que juntos são responsáveis pelo abastecimento de 40% da população da Região Metropolitana de Salvador. A área da APA possui diversos usos não apropriados para uma área de preservação, inclusive uma APA com a função de abastecimento de água, tendo em seu perímetro usos do solo como aterro sanitário, usos industriais e assentamentos informais. Tais assentamentos apresentam os piores indicadores de saneamento da cidade de Salvador, sem esgotamento sanitário e nem mesmo abastecimento de água em alguns locais, um deles é o bairro Cepel em Nova Esperança, área de trabalho deste projeto.

O bairro do Cepel está localizado às margens do manancial Ipitanga III, represa mais poluída do sistema de abastecimento Ipitanga, que recebe lançamentos de esgotos e disposição de resíduos sólidos gerados no bairro. Apesar de esta forma de ocupação ser indesejada, pois compromete a qualidade e preservação do manancial, a comunidade traz em seu histórico de ocupação um processo de apropriação e luta que torna a sua permanência bastante relevante. Hoje esta comunidade, antes vista como indesejada, pode ser a maior parceira da população soteropolitana para garantir a preservação do meio ambiente e manutenção da qualidade dos recursos hídricos deste manancial.

O bairro Cepel foi contemplado por um projeto de urbanização, com recursos do PAC e execução da Companhia de Desenvolvimento Urbano da Bahia CONDER. Com o objetivo de gerar o mínimo de remoções possíveis, o limite da área de proteção permanente APP na margem do manancial, foi flexibilizado de 100 para 50 metros. No entanto, esta proposta de delimitação de APP no manancial não tem garantido a sua plena proteção, como pode ser observado na área, onde há disposição de lixo e esgotos, além do início de novas ocupações. Este modelo de proteção é ineficaz, pois cria um isolamento entre a população e o meio ambiente, fazendo desta “cerca” o limite de uma tensão ininterrupta. As novas ocupações surgem, visto que trata-se de um terreno “sem dono” e sem uso.

Esse projeto apresenta uma alternativa de reduzir a tensão entre ocupação urbana e meio ambiente, proporcionando maior interação entre comunidade, manancial e biodiversidade; fortalecimento da gestão comunitária do território; fiscalização da preservação ambiental; e controle de novas ocupações, retirando a oferta de terras que seriam comercializadas no mercado informal. O projeto consiste em uma proposta de regularização fundiária dos terrenos utilizados para fins de moradia, incluindo as áreas de preservação ambiental nos quintais das casas; assim como o terreno de uso comunitário, para fins de equipamentos urbanos, paisagismo e preservação.

Introdução

Conforme apresentado no plano de trabalho, desenvolvido no início do semestre, com a proposta de prestar assistência técnica gratuita à comunidade, o grupo de residentes desenvolveu uma metodologia própria, com base nas referências apresentadas durante a disciplina de Metodologias e Técnicas para Elaboração de Projetos Participativos, para elaboração de um diagnóstico participativo com a comunidade de Nova Esperança, identificando as principais demandas que irão nortear os projetos de arquitetura e urbanismo a serem desenvolvidos como produto final do curso de pós-graduação em assistência técnica para habitação social e direito à cidade (Residência AU+E).

Ao final foram identificadas as principais demandas e anseios da população, que poderiam ser atendidas diretamente, através de assistência técnica. No entanto, também foi possível diagnosticar as principais necessidades de intervenção na área, que representam preocupação de interesse regional, colocando Nova Esperança no rol de prioridades do planejamento urbano metropolitano.

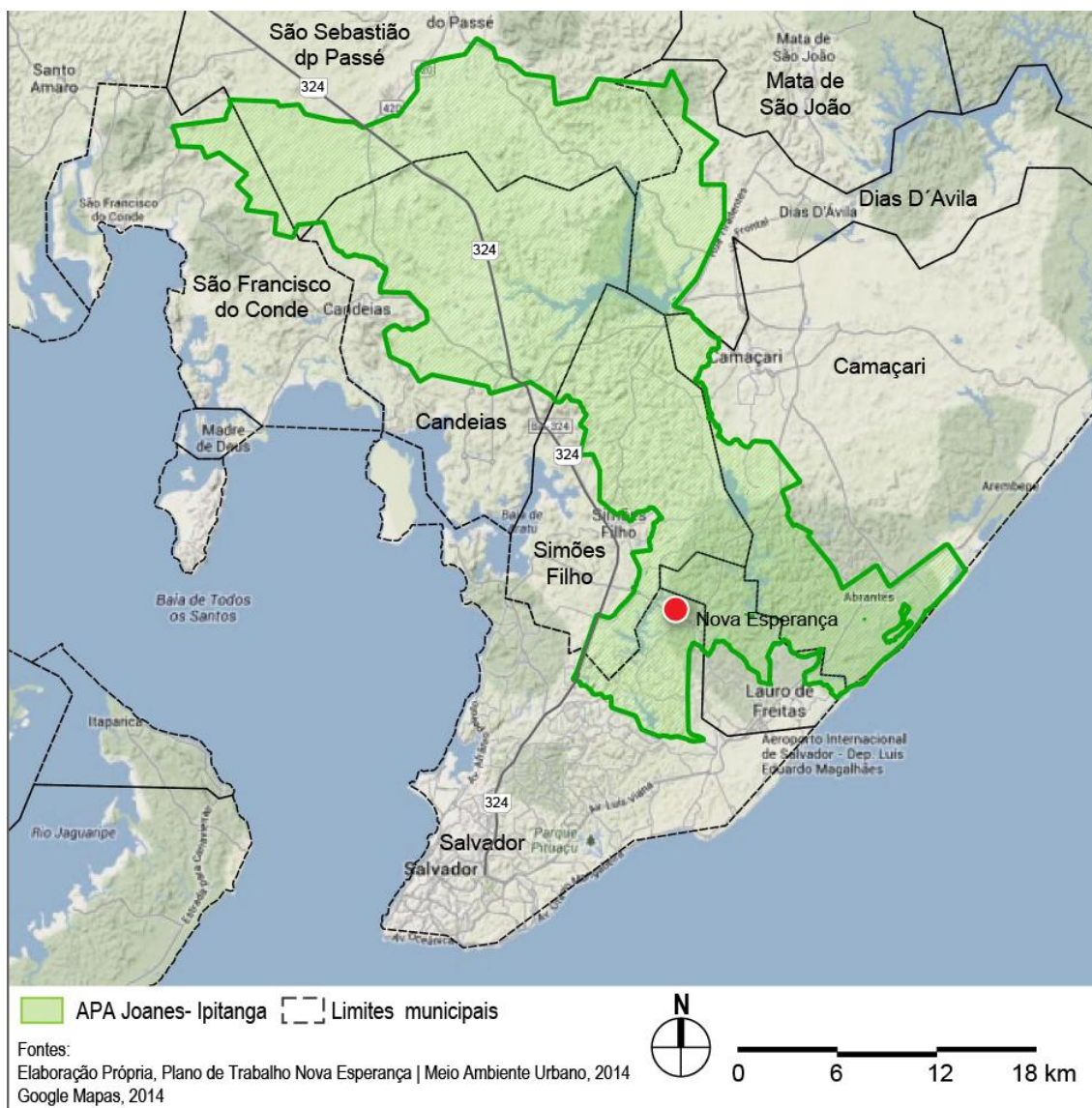
Este projeto é o resultado do diagnóstico feito em conjunto, pelos integrantes da equipe de residentes e coordenadores, da situação do bairro de Nova Esperança no contexto regional, no que tange a relação entre este espaço e o restante da cidade. Dessa forma, o diagnóstico apontou a necessidade de cuidado urgente com a água, uma das maiores riquezas para a manutenção da vida e do desenvolvimento nas cidades, riqueza esta sob a “guarda” da população no entorno do manancial de Ipitanga.

Diante da situação crítica da crise hídrica na cidade de São Paulo e da situação de represas como a Billings, nesta cidade, totalmente ocupadas por assentamentos informais, o projeto atende uma preocupação ambiental com a qualidade e disponibilidade dos recursos hídricos. Sob a orientação da professora Angela Gordilho, utilizando instrumentos de regularização fundiária, o residente autor deste projeto busca apresentar uma proposta de conservação da vegetação à margem do manancial, responsável pela capacidade de produção e qualidade das águas do sistema que abastece uma grande parcela da população na região metropolitana de Salvador.

1. Diagnóstico

O Relatório de Diagnóstico¹ apresenta com detalhes a caracterização da área, com base em levantamento de dados secundários, cartografia e resultados de processos participativos de diagnóstico, junto à comunidade. Este capítulo traz as conclusões deste diagnóstico, de acordo com a avaliação dos dados de população, histórico de ocupação, organização comunitária, infraestrutura e equipamentos sociais, condições de saneamento, precariedade habitacional, aspectos ambientais e interferências recentes.

Figura 1 - APA Joanes Ipitanga na RMS



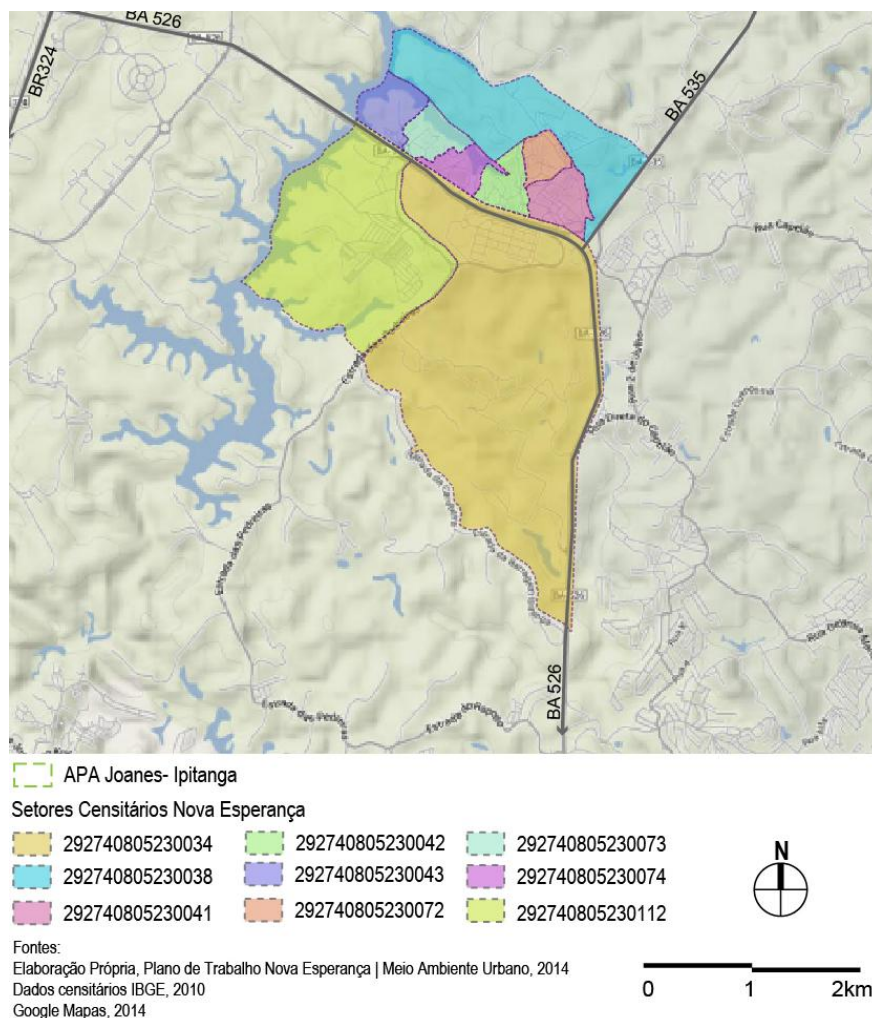
Importante localizar Nova Esperança e o manancial de Ipitanga na Região Metropolitana de Salvador RMS (figura 1), assim é possível entender a sua importância no contexto em que está inserido. O manancial do Ipitanga faz parte de duas Unidades de Conservação, a Área de Proteção Ambiental Joanes Ipitanga e o Parque Metropolitano de Ipitanga. A APA Joanes-Ipitanga foi instituída com uma área de 600.000ha pelo Decreto Estadual nº 7.596 (BAHIA, 1999)

¹ Produto II – Relatório de diagnóstico, entregue à Residência AU+E em outubro de 2014.

e possui cobertura vegetal característica do bioma da Mata Atlântica composta por vegetação de restinga, remanescentes de vegetação ombrófila e manguezais. O Parque Metropolitano do Ipitanga, instituído pelo Decreto Estadual 32.915 (BAHIA, 1986), está situado nos municípios de Salvador e Simões Filho com uma área de aproximadamente 667ha, apresentando um expressivo índice de cobertura vegetal.

O levantamento das informações populacionais, de domicílio e entorno foi feito através da análise de dados da pesquisa do Censo Demográfico (IBGE, 2010), por meio da desagregação dos setores censitários que compõem o bairro de Nova Esperança, num total de 9 setores censitários. A figura 1 localiza os 9 setores censitários, que representam todo o bairro de Nova Esperança. No entanto, a pesquisa se concentrou na área denominada Cepel I, onde aconteceram as oficinas de diagnóstico participativo e educação ambiental, esta área é composta por 3 setores censitários, com final numérico 043, 073 e 074.

Figura 2 - Mapa dos setores censitários de Nova Esperança



A conclusão do diagnóstico está organizada nos aspectos de; de infraestrutura e saneamento; organização e estrutura social; histórico de ocupação; histórico de mobilização social; apropriação comunitária da terra e características ambientais. Todas as conclusões estão baseadas na análise de dados primário e secundários, além das contribuições da comunidade, consultores e orientadores do projeto. O diagnóstico subsidia a elaboração do prognóstico,

ferramenta que indica as principais tendências para cada aspecto e, conseqüentemente, justificam as propostas de intervenção para modificar o cenário futuro.

1.1. Infraestrutura e saneamento

Segundo dados do IBGE, a área concentra indicadores precários de urbanização e infraestrutura, comparativos na cidade de Salvador. Foram observados fatores de infraestrutura de abastecimento de água, esgotamento sanitário e serviço de coleta de lixo, além de existência de esgoto à céu aberto, acúmulo de lixo nas vias, pavimentação de vias, existência de calçadas, iluminação pública e arborização nas vias, segundo levantamento do Censo (IBGE, 2010). Os dados mostram que a área concentra os piores resultados no saneamento básico e urbanização na cidade de Salvador, comparando-se com outras áreas da cidade².

A maior concentração de assentamentos precários fica no entorno das represas do Sistema Ipitanga, sendo que na Represa III essa concentração é muito mais perceptível, inclusive pelo nível de poluição da água³. A avaliação de precariedade pode ser analisada pelas condições de saneamento⁴ das ocupações. Na tabela abaixo se pode analisar os dados de saneamento dos setores censitários que compõem os assentamentos de Nova Esperança.

Tabela 1 - Dados de saneamento básico dos setores censitários de Nova Esperança

Setores	domicilios	sem agua rede	p sem agua rede	sem banheiro	p sem banheiro	sem esgoto	p sem esgoto	lixo sem coleta	p sem coleta
292740805230112	246	8	0,0325	1	0,0041	215	0,8740	32	0,1301
292740805230034	103	43	0,4175	10	0,0971	101	0,9806	25	0,2427
292740805230038	359	355	0,9889	18	0,0501	176	0,4903	27	0,0752
292740805230041	264	26	0,0985	3	0,0114	224	0,8485	1	0,0038
292740805230042	286	38	0,1329	25	0,0874	269	0,9406	1	0,0035
292740805230043	162	2	0,0123	2	0,0123	152	0,9383	16	0,0988
292740805230072	210	167	0,7952	27	0,1286	209	0,9952	9	0,0429
292740805230073	213	11	0,0516	1	0,0047	195	0,9155	1	0,0047
292740805230074	155	29	0,1871	14	0,0903	129	0,8323	50	0,3226
Total	1998	679	0,3018	101	0,0540	1670	0,8684	162	0,1027

Fonte: Elaboração do autor, com dados do Censo (IBGE, 2010)

Destacam-se os dados de saneamento dos setores que compõem o bairro Cepel, que dentre seus 530 domicílios, apresentam inexistência de banheiro em 17 habitações, falta de soluções adequadas⁵ de esgotamento sanitário em 476, o que representa 90% das unidades, além da inexistência de coleta freqüente de resíduos sólidos em 67 domicílios, o que provoca grande quantidade de acúmulo de lixo a céu aberto.

²Outros mapas desenvolvidos para análise espacial estão disponíveis no Anexo I do plano de trabalho.

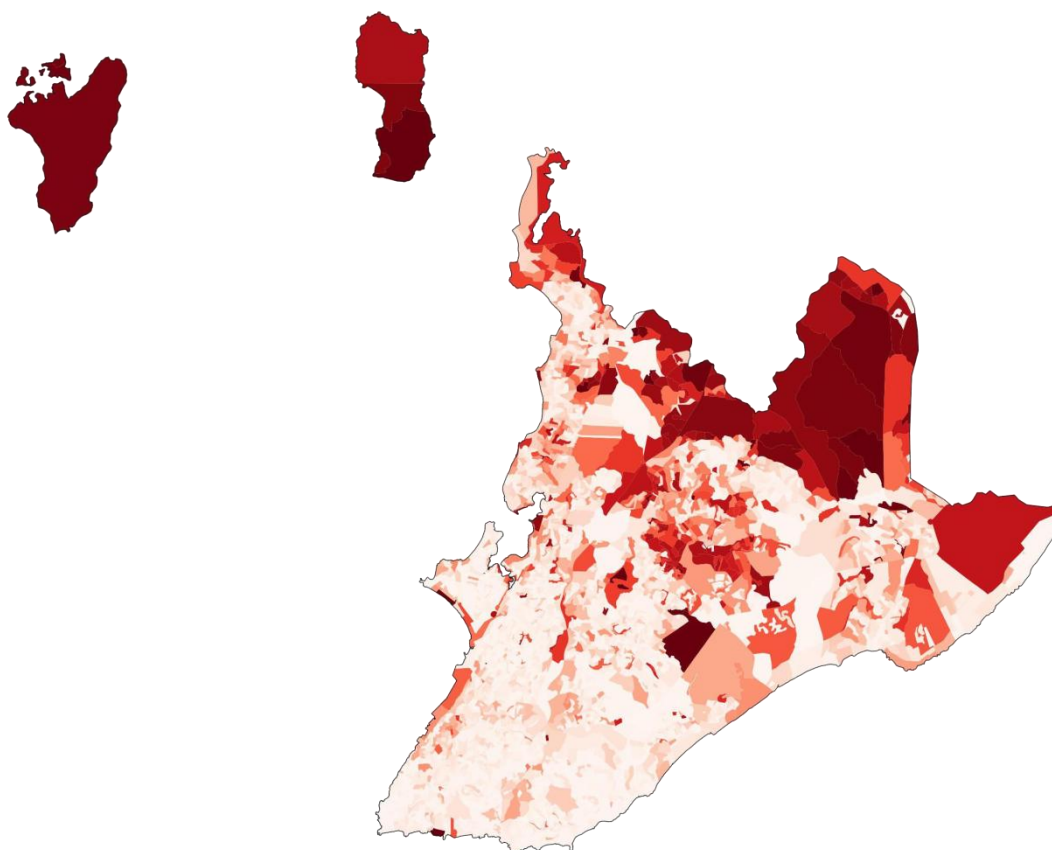
³ Concentração de assentamentos precários e nível de poluição da água observado pela análise de imagens de satélite (Google Earth, 2014).

⁴Considera-se saneamento como a junção dos elementos: abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de águas pluviais e drenagem urbana e gerenciamento de resíduos sólidos e coleta de lixo, conforme Política Nacional de Saneamento Básico (Lei 11.445/2007). No entanto, os dados apresentados não apresentam informações sobre o manejo de águas pluviais e drenagem urbana, visto que foram coletados da tabela Domicílios_13, extraída do Censo Demográfico de 2010, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

⁵ São consideradas soluções adequadas de saneamento, pela Política Nacional de Saneamento Básico (Lei 11445/2007), opções por fossa séptica ou rede coletora de esgoto, com tratamento.

O diagnóstico da infraestrutura de saneamento mostra que o alto grau de preocupação com a área é relevante, considerando que o sistema de mananciais de Ipitanga é responsável por grande parte do abastecimento de água da região metropolitana de Salvador (RMS), a garantia da qualidade da água, com controle do volume de esgotos lançados diretamente no manancial e infiltrados no solo, é de extrema prioridade. O figura abaixo localiza os setores censitários com maior concentração de domicílios com esgotamento sanitário inadequado, mostrando que a área de Nova Esperança e as ilhas concentram as piores condições de saneamento em Salvador.

Figura 3 - concentração de domicílios em condição inadequada de esgotamento sanitário em Salvador, por setor de mobilização



Fonte: Elaboração do autor, com dados do Censo (IBGE, 2010)

Referências negativas do incremento de assentamentos precários e lançamento de esgotos em manancial de abastecimento são as Represas Billings e Guarapiranga em São Paulo, que em plena crise hídrica no sistema Cantareira, apresentam um volume capaz de atender à demanda, mas pelo nível de poluição em que se encontram, a captação torna-se quase inviável por conta do elevado custo de despoluição.

É importante acrescentar que a área do Cepel I foi reconhecida como zona especial de interesse social (ZEIS) em 2008, através da Lei 7400, denominada ZEIS Nova Esperança/Barro Duro, incluindo a localidade vizinha, de mesma denominação. Tal instituição significa que a população

que residente está protegida para fins de moradia e tem prioridade de investimentos em infraestrutura, regularização, urbanização e saneamento básico⁶.

1.2. Organização e estrutura social

Os dados do entorno (IBGE, 2010) mostraram que 85,28% da população economicamente ativa tinha rendimento de até 1 salário mínimo, sendo que mais da metade destes não possuem rendimento algum, diante disso é notória a necessidade de estratégias de inserção dessa população nos meios de produção dos empreendimentos e empresas do entorno. No que se refere a distribuição etária da população, verifica-se que aproximadamente metade da população está na faixa entre 0 a 21 anos. Entretanto, há na região somente uma escola de nível fundamental I e uma escola de nível médio, em fase de construção. Desse modo, constata-se que não é ofertado serviço de educação para uma faixa de jovens entre 11 e 15 anos.

Os dados do bairro Cepel indicam que a população da área é de 1.654 habitantes em 530 domicílios, distribuídas numa área de 50 ha, o que representa uma densidade de 33 hab/ha. A baixa densidade e existência de muitos terrenos vazios é um componente considerável para o prognóstico, pois pode-se considerar tendências de desenvolvimento com novas ocupações. A área conta com uma escola de ensino fundamental I, um posto de saúde, um centro de referência em assistência social (CRAS) e uma associação de moradores com sede própria.

Figura 4 - usos e ocupação Cepel/Nova Esperança



A figura acima mostra os usos no território, identificando os equipamentos públicos, como escola municipal, unidade básica de saúde e centro de referência de assistência social CRAS, equipamento comunitário da associação de moradores ABENE, 02 (duas) praças, e terreno comunitário, onde é utilizado para prática de esportes. A figura ainda indica a área ocupada consolidada, com uso prioritário por moradia.

A área do bairro Cepel foi onde se concentrou as visitas técnicas e oficinas com a comunidade, dessa forma foi possível fazer um diagnóstico da estrutura organizacional da comunidade e

⁶ Sob orientação das Leis 11.977/2009 e 10.257/2001

representatividade social. Para isso é importante conhecer o histórico de ocupação e como esse processo contribuiu para a concepção de coletivo pela comunidade. O que levou ao surgimento da associação de moradores e a conquista pelo terreno de posse comunitária⁷, assim como pela manutenção da ocupação.

1.3. Histórico de ocupação

Para compreender o processo histórico de ocupação do bairro de Nova Esperança e concepção da propriedade comum como bem coletivo, é necessário obter informações extra bibliográficas, a partir de vivências e memória dos moradores mais antigos. De acordo com relatos dos moradores, as primeiras ocupações tiveram início nos anos 1970, logo após a instalação da Central de Abastecimento de Salvador, no ano de 1973, no entanto a ocupação não se estendeu de forma significativa.

Quando no ano de 1981 foi instalada uma usina de asfalto, no local onde hoje é o campo de futebol, pela companhia CEPEL, para fazer a pavimentação e expansão da BA 526. Na época existia cerca de 30 casas, nas proximidades da usina, quando a partir deste momento iniciaram as novas ocupações, em busca de oportunidade de trabalho nas obras executadas pela CEPEL na região, o que caracteriza a ocupação de forma espontânea, não organizada ou motivada por grupos específicos.

A ocupação não se deu de forma tão fácil e pacífica, pois os supostos donos do terreno, fazendeiros na região, colocaram um preposto na área para evitar invasões. No entanto, este preposto, que deveria controlar a área para evitar ocupações, acabou controlando algumas ocupações, iniciando a comercialização irregular de algumas parcelas de terra. Porém, a divisão da terra em propriedades era definida pelos ocupantes, que em cerca de 5 anos já havia ocupado grande parte das parcelas disponíveis no assentamento.

No período mais intenso de ocupação, entre 1981 e 1986, quando o assentamento iniciou o processo de consolidação, o preposto da fazenda já não tinha mais o controle da ocupação, quando haviam invasões não “autorizadas” e comercialização de parcelas de terras por outros grupos de grileiros e especuladores informais. Neste período, também, foram intensificadas as disputas por terra, por diferentes grupos especuladores, que tentaram grilar terras e desapropriar parte dos invasores tentando se passar por proprietários originais.

1.4. Histórico da mobilização social

A partir de 1986 a ocupação já estava se consolidando, no entanto as condições de moradia ainda eram extremamente precárias, tanto o material das edificações, que eram improvisados, por conta da insegurança na ocupação, quanto no atendimento com serviços básicos como água e energia. Neste período os moradores começaram a se organizar, na tentativa de obter serviços essenciais para garantir a sua sobrevivência. Foi neste período que o grupo construiu uma rede clandestina para captar água no lado oposto à pista, onde se localiza a CEASA, em seguida foram feitas as ligações residenciais.

⁷ Posse comunitária. Termo utilizado pelo autor para representar a sensação de propriedade comunitária do terreno de uso comum.

Com relação ao serviço de energia elétrica, a população ainda não era atendida pelo serviço, foi quando o grupo iniciou um movimento para requisitar os serviços de eletricidade com a companhia de energia elétrica. Na época a companhia requisitou um abaixo assinado de solicitação e uma cobrança no valor de 51 milhões de cruzeiros para fazer a implantação da rede geral. Depois de negociações entre o grupo de moradores e a companhia, o valor final do pagamento foi de 11 milhões de cruzeiros e a rede foi implantada.

Diante da necessidade de organização para mobilizações e luta pela moradia, um grupo de moradores estava sendo organizado espontaneamente, o que resultou na formação da associação de moradores no ano de 1987, com o nome de Associação Beneficente dos Moradores de Nova Esperança ABENE, sob a liderança do morador Bernardo, eleito em votação organizada por toda a comunidade.

1.5. Apropriação comunitária da terra

Com o fim das obras de infraestrutura viária na região, a CEPEL fechou a usina de asfalto e desocupou o terreno que estava sendo utilizado no ano de 2001, deixando um grande vazio urbano no meio do bairro de Nova Esperança, visto que todo o entorno estava ocupado. A disponibilização do terreno gerou interesse por diversos atores, foram eles os moradores que queriam ocupar para especular no futuro, grileiros com o objetivo de lotear e vender parcelas de terra e a associação de moradores com o objetivo de ter um espaço de interesse coletivo.

Tomando ciência dos diversos interesses e da tentativa de invasão do terreno pelos moradores, a ABENE preparou uma assembléia no mesmo dia com os moradores do bairro para mediar este conflito de interesse. Na ocasião a associação de moradores propôs que a destinação do terreno fosse para o uso coletivo, justificando a necessidade de um planejamento de benfeitorias para o bairro, com equipamentos urbanos, posto de saúde, escola e outras estruturas que poderiam atender a demanda local. Foi dessa forma que foi decidido por unanimidade a destinação deste terreno para o uso coletivo.

A partir deste momento, decidido de forma participativa e unânime, a confiança sobre a gestão desta propriedade passou para a associação de moradores (ABENE). Infelizmente os conflitos de interesse não se encerraram por aí, pois ainda havia grupos externos de especuladores interessados na terra, que diversas vezes, se passando por proprietários, tentaram forçar uma apropriação da área, acompanhados até mesmo por policiais militares.

Estes conflitos mobilizaram a comunidade a “assegurar” a propriedade do terreno comunitário, levando-os a cercar a área e iniciar a ocupação do terreno, a fins estratégicos de evitar futuras tentativas de desapropriação. Assim, os moradores iniciaram a construção da nova sede da associação de moradores em mutirão, bem como a definição de alguns usos para este terreno, como igreja local, futura escola, futuro posto de saúde e áreas de lazer, com campo de futebol e quadras de esporte.

A ABENE assumiu o papel gestor de terras, não somente no terreno coletivo, mas em toda a comunidade, informando a população sobre ocupações inadequadas, como muito próximas à beira do rio, ou evitando construções que invadissem as ruas e espaços públicos. A associação

também foi responsável pela articulação junto à prefeitura na disponibilização dos terrenos para a construção da escola e do posto de saúde.

Atualmente a ABENE ainda gerencia o terreno, em confiança à comunidade, no entanto existem outros terrenos que se caracterizam como terrenos comunitários, potenciais para uso coletivo, como dois terrenos que ficam à beira da rodovia e uma grande área *non-edificandi* à beira do rio, que é utilizada como espaço de lazer. A falta de definição de usos destas áreas, pelo poder público, coloca estes terrenos em situação de vulnerabilidade para novas ocupações, como ocorre atualmente em um dos terrenos.

Mesmo com diversas propostas de uso coletivo e possibilidade de implantação de equipamentos, em mutirão, a falta de legitimação de posse (oficialização da propriedade comunitária) destes terrenos impede que a associação faça planos e implante projetos, que possam controlar novas invasões e atender a demanda da comunidade. O desafio da comunidade é atribuir usos que beneficiem economicamente a população, além de espaços de socialização, que fortaleçam o associativismo. Estratégias que explorem economicamente o valor da terra, requisitam a legitimação de posse destas áreas para a comunidade.

1.6. Características ambientais

O manancial do Ipitanga integra a maior Bacia do Município de Salvador, tanto em volume quanto em superfície, sendo responsável por grande parte do abastecimento de água da RMS. A Bacia possui “[...] três barramentos para o abastecimento humano (as Represas Ipitanga I, II e III), que afluem para o Rio Joanes, integrando-se ao sistema de barragens Joanes-Ipitanga, que são operadas (planejadas, gerenciadas e administradas) pela EMBASA [...]” (SANTOS, PINHO, MORAES, & FISCHER, 2010, p. 311). O abastecimento parte da montante da Represa III em direção à Represa I, onde é feita a captação pela concessionária.

Além de sua importância ambiental e no abastecimento de água da cidade de Salvador, a região em estudo vem se destacando por sua localização estratégica que margeia os limites de oito municípios da RMS, com grandes equipamentos instalados, e por sua extensão territorial, com diversos tipos de uso e uma grande parcela do território com vegetação preservada. Dessa maneira, a área tem sido tratada como a última fronteira na expansão urbana de Salvador. (SARNO, 2011).

Para a realização das obras do projeto de urbanização e construção de unidades habitacionais PAC Nova Esperança, executado pela CONDER, foi necessário remover a população que ocupava as margens do manancial. Pelo Código Ambiental Brasileiro, Lei 12.651/2012 (BRASIL P. , 2012), deve ser respeitada uma área de preservação permanente de 100 metros às margens de corpos d’água que tenham entre 50 e 200 metros de largura (art. 4º), o caso da Cepel I em Nova Esperança. No entanto, para o projeto, a área de APP foi flexibilizada em 50 metros, removendo somente a população que se encontrava 50 metros à margem da represa.

A redução da área de APP nesta localidade, considerando as condições inadequadas da infraestrutura de saneamento, considerando também a necessidade de preservação do recurso hídrico e da vegetação do entorno, faz dessa ocupação uma preocupação para toda a RMS, pois pode comprometer a produção hídrica e colocar em risco o abastecimento de água e a

biodiversidade da APA. Por outro lado, não é possível negar o direito à moradia e à cidade a esta população, inclusive com um certo nível de apropriação territorial e identidade com o local.

2. Prognóstico

O prognóstico pretende, com base nas conclusões obtidas através do diagnóstico, associar o cenário atual com outros dados que possam ter relevância nas perspectivas de futuro da área. Nesse contexto, a inserção regional da localidade Cepel em Nova Esperança deve ser compreendida com clareza, a fim de conectar as pressões e demandas atuais com um possível cenário futuro. No prognóstico, busca-se simular cenários futuros, caso as condições atuais de políticas e projetos sejam mantidos.

Diante dos resultados do diagnóstico, estamos frente a uma situação de preocupação ambiental, por conta da ocupação urbana em uma área de preservação, somadas a condições precárias de saneamento; e por outro lado, de uma comunidade resistente e organizada que luta por melhores condições de habitabilidade. Além disso, neste contexto é preciso compreender a representatividade desta área na escala metropolitana e os possíveis impactos provocados por tensões externas à comunidade de Nova Esperança.

Com relação à disponibilidade de água para abastecimento, segundo relatório de avaliação do abastecimento de água, feito pela Agência Nacional de Águas ANA (2010), as perspectivas para 2015, o volume disponível é suficiente para atender a população em 2015, sendo necessários investimentos em infraestrutura de distribuição, como ampliação de adutoras, sistemas de distribuição, implantação de estações elevatórias e perfuração de poços. No entanto, o relatório não trata do nível de qualidade da água, indicando percentual de poluição.

A poluição das águas não compromete, inicialmente, a disponibilidade de volume hídrico, mas onera significativamente o custo com tratamento da água para distribuição. O sistema Joanes/Ipitanga já é bastante poluído, mas o aumento da contribuição de poluentes tende a comprometer a qualidade do abastecimento na RMS. A principal fonte de poluição no Joanes/Ipitanga é a ocupação de suas margens por assentamentos informais, como detalha Rossi et al.

“As principais fontes de poluição estão ligadas às atividades diversas, tais como: lançamento de efluentes industriais; lançamento de esgotos domésticos sem tratamento prévio (esgotos “in natura”); disposição a céu aberto de lixo doméstico e outros resíduos de origem industrial; eventuais acidentes decorrentes do transporte de cargas perigosas por meio de ferrovias, dutovias e rodovias. A supressão da mata ciliar em alguns trechos próximos de áreas urbanizadas e em processo de ocupação espontânea vem provocando a erosão das margens e conseqüentemente assoreamento da calha fluvial, contribuindo para o aumento da turbidez, alterando a qualidade das águas dos rios dessa bacia hidrográfica”. (ROSSI et al, 2012).

2.1. Perspectivas de impacto regional

O primeiro componente que deve ser considerado nesta análise é o déficit habitacional da cidade de Salvador, que apontou para o número de 81.000 unidades habitacionais no ano 2000, com demanda futura entre 2000 e 2025 de mais 257.000 unidades, detalhado na tabela abaixo, quando o estudo do Plano Municipal de Habitação de Salvador (SALVADOR, 2008) foi realizado. Compreendendo que Salvador é uma das cidades mais densas do Brasil, e uma das regiões

metropolitanas mais concentradas, duas preocupações são levantadas por este dado: a disponibilidade de terrenos para habitação de interesse social e a proximidade com os centros geradores de renda.

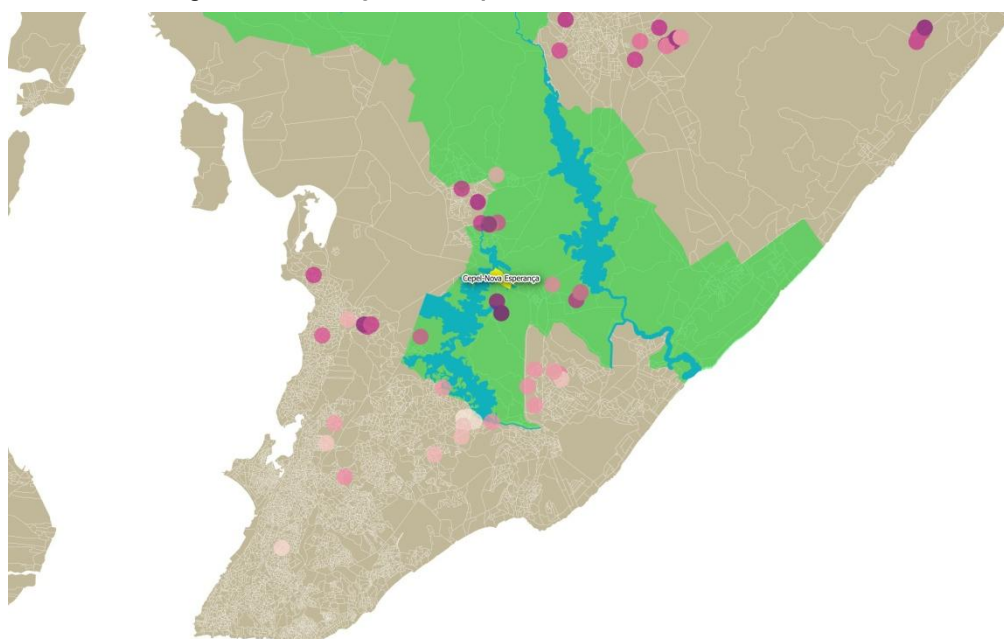
Tabela 2 - população e demanda de novas moradias para suprir o crescimento demográfico, a partir do crescimento estimado da população e número médio de pessoas por domicílio estimado. Bahia e Salvador, período de referência: anos de 2005, 2010, 2015, 2020 e 2025

Salvador	2000-2005	2005-2010	2010-2015	2015-2020	2020-2025
Total de população ao final do período (mil)	2.616	2.793	2.959	3.105	3.258
Crescimento da população ao ano (mil)	34	35	33	29	30
Nº médio de pessoas por domicílio estimado (estado da Bahia)	3,71	3,30	3,08	2,89	2,89
Novas moradias ao ano para suprir demanda demográfica (mil)	9,3	10,7	10,8	10,1	10,5
Novas moradias no período para suprir a demanda demográfica (mil)	46	53	54	51	52

Fonte: Plano Municipal de Habitação de Salvador 2008-2025, 2008.

Uma dessas questões tem sido respondida com a informação da localização das unidades habitacionais contratadas em Salvador, sendo a maioria na área de Nova Esperança. Somente os empreendimentos do programa Minha Casa, Minha Vida, que são Bosque das Bromélias e Quinta da Glória, com 2.060 unidades, juntos; Ceasa III, IV e V com 1.800 unidades; e Ceasa I, II e III com 1.887 unidades, a região já pode contar com 5.747 unidades habitacionais prontas ou em conclusão. A pressão por ocupação dentro da APA já leva a produção de 10.455 unidades habitacionais pelo programa Minha Casa, Minha Vida, conforme detalhado na tabela 3.

Figura 5 - Localização dos empreendimentos Minha Casa Minha Vida na RMS



Segundo o Plano Estratégico do Município de Salvador 2013-2016 (SALVADOR, 2012), a Prefeitura tem a meta de, até dezembro de 2016, entregar 32.000 unidades habitacionais na cidade; no entanto o Plano não indica a localização dos empreendimentos previstos, o que nos leva a tomara área de Nova Esperança como potencial, visto a quantidade de terrenos disponíveis a baixo custo.

Com tais informações é possível identificar uma forte pressão, que parte da RMS, por ocupação na área de Nova Esperança e entorno, já que apresenta a resposta para as duas preocupações iniciais, disponibilidade de terrenos e proximidade de centros geradores de renda, visto que Nova Esperança está no limites entre os quatro municípios mais importantes da RMS, Salvador, Lauro de Freitas, Camaçari e Simões Filho, responsáveis por grande parte da produção industrial da Bahia.

Tabela 3 - Empreendimentos do programa Minha Casa Minha Vida inseridos na poligonal da APA Joanes Ipitanga

Município	Empreendimento	Unid hab	Conclusão
Candeias	Res. Nossa Senhora das Candeias 1	500	29/06/2012
Lauro de Freitas	Res. Lauro de Freitas A	490	23/07/2012
Lauro de Freitas	Res. Lauro de Freitas B	503	14/08/2012
Lauro de Freitas	Res. Lauro de Freitas C	474	27/10/2012
Salvador	Res. Assis Valente	380	26/12/2011
Simões Filho	Res. Parque Bela Vista 1	480	01/08/2014
Simões Filho	Res. Pitanguinha	486	26/01/2014
Simões Filho	Res. Simões Filho II	460	27/12/2011
Simões Filho	Res. Simões Filho I	480	23/01/2014
Simões Filho	Res. Parque Universitário 2	500	01/08/2014
Lauro de Freitas	Res. Lauro de Freitas	406	11/02/2013
Salvador	Res. Sítio Isabel	348	26/10/2011
Salvador	Res. CEASA I	499	06/01/2014
Salvador	Res. CEASA II	500	06/01/2014
Salvador	Res. CEASA III, IV e V	888	28/09/2014
Salvador	Res. Coração de Maria	1800	27/09/2014
Simões Filho	Res. Fazenda Preto Velho	300	24/06/2015
Dias D'Ávila	Res. Leandrino	121	18/06/2015
Simões Filho	Res. das Palmeiras	840	27/05/2015
Total		10455	

Fonte: Superintendência de Habitação, Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia SEDUR, 2015

Em meio a essa tendência não planejamento, carente de uma *masterplan* metropolitana, um elemento fundamental deixa de ser observado: a existência de uma área de preservação ambiental em meio a toda esta dinâmica. Trata-se da APA Joanes Ipitanga, que além da sua importância ambiental e da biodiversidade de abriga, como o Parque Metropolitano (BAHIA, 1986), tem em seu território, mananciais responsáveis pelo abastecimento de água da RMS. Em seu zoneamento, definido pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente (BAHIA, 1999), são

impostas restrições de uso e ocupação do solo na área da APA, no entanto, para atender as pressões imobiliárias, comerciais e industriais as restrições tem sido cada vez mais flexibilizadas.

Figura 6 - limites da área de proteção permanente e tendência de escoamento das águas pluviais e esgotos



Flexibilização que também ocorreu no bairro de Cepel, em Nova Esperança, com a remoção das famílias que viviam nas margens da represa em apenas 50 metros, ao invés de 100 metros⁸. A preocupação com esta medida é quanto à garantia da biodiversidade e preservação da qualidade hídrica. Atualmente, a área da Cepel I em Nova Esperança apresenta baixa densidade de ocupação e muita área verde, principalmente áreas de declividade e com tendência de escoamento pluvial, no fundo das casas.

O prognóstico de cenário para Cepel/Nova Esperança é de acompanhar a tendência de novas ocupações, cedendo à pressão do mercado informal de terras. Considerando que a área encontra-se em situação de irregularidade fundiária, com demarcações de posse consolidadas, e grandes terrenos vazios, é evidente que o parcelamento é iminente. Seguindo esta perspectiva, a densidade populacional tende a aumentar, enfraquecendo o poder de gestão comunitária e ampliando a vulnerabilidade ambiental com o incremento do volume de esgotos lançados no manancial e/ou infiltrados no solo.

Este cenário causará impacto de proporções regionais, reduzindo a disponibilidade de água para o abastecimento da RMS, além de aumentar o custo de tratamento desta, por conta da elevação do nível de poluição. Referências para esta tendência podem ser as represas Billings e Guarapiranga, na cidade de São Paulo (figura 3), que são intensamente ocupadas por assentamentos precários, em condições inadequadas de saneamento, resultando na redução da captação de águas para abastecimento por conta da poluição.

⁸ Distâncias definidas de acordo com a largura dos corpos d'água, com referência no novo Código Florestal Brasileiro (Lei 12651/2012)

Figura 7 - Ocupação informal às margens da Represa Billings-São Paulo



Fonte: www.fotografiasaereas.com.br, acessada em 22/12/2014

A principal demanda levantada neste prognóstico leva à manutenção da baixa densidade de ocupação na localidade da Cepel; preservação da vegetação existente, valorizando a biodiversidade; melhoria das condições de saneamento básico na área; enfraquecimento da pressão por mercados informais de terra; fortalecimento da gestão comunitária e da consciência de preservação ambiental.

2.2. Estudo focal de prognóstico

Para compreender os resultados da pressão por novas ocupações na área, foi feito um estudo focal em uma pequena parcela do bairro Cepel. Nesta projeção foi feito um recorte de uma “quadra”, com ocupação que margeia o manancial e mantém preservado área de vegetação nativa no quintal das casas. Na área que fica nos quintais das casas, os moradores preservam árvores nativas, plantam árvores frutíferas, hortaliças e criam animais. Todos esses usos ainda existem porque a pressão por que cada morador parcele o terreno no fundo de suas casas ainda é muito pequena.

Analisando as projeções feitas pelo Plano Municipal de Habitação de Salvador (2008), quanto ao crescimento populacional e a demanda por novas moradias, foi feita uma projeção de ocupação destes terrenos vazios ao longo dos anos, coincidindo com os períodos projetados pelo Plano, 2015-2020 e 2020 a 2025. Pelos mapas simulados, é possível observar a diminuição da área ainda preservada, o que tende a acontecer de forma semelhante nos outros assentamentos informais às margens do manancial. As figuras 4, 5 e 6 mostram a possível evolução da ocupação e a redução da área de preservação.

Figura 8 - Cenário atual de ocupação e área preservada - Cepel



Figura 9 - Cenário futuro (2015-2020) de ocupação e área preservada – Cepel



Figura 10 - Cenário futuro (2020-2025) de ocupação e área preservada – Cepel



O estudo mostra que a projeção para ocupação nos próximos 10 anos resultará na degradação ambiental dos recursos que ainda são voluntariamente preservados. A degradação é decorrente do avanço da ocupação urbana nos terrenos que ficam nos quintais das casas. Espera-se que, caso não haja regulação, os possuidores dos terrenos parcelem as áreas livres nos quintais das casas, comercializando informalmente essas terras.

3. Proposta conceitual

3.1. Objetivos da proposta

Com o objetivo de intervir na tendência prevista para a área de Nova Esperança, evitando que a intensificação da ocupação por meio do mercado informal de terras se estabeleça na região e comprometa a biodiversidade e o abastecimento de água em toda a Região Metropolitana de Salvador. A proposta pretende garantir a preservação ambiental através do instrumento de regularização fundiária, fazendo a poligonal da Cepel o projeto piloto desta estratégia.

Tabela 4 - ficha técnica da área de intervenção

Local	Bairro Cepel/Nova Esperança
Poligonal do projeto	50 hectares
Número de domicílios	530 domicílios
População	1654 habitantes
Domicílios em situação inadequada de esgotamento sanitário	476 domicílios
Domicílios sem banheiro	17 domicílios
População EA com renda de até 1 SM	85,28%

Fonte: Elaboração do autor, com dados do Censo (IBGE, 2010)

A regularização tem os objetivos de: retirar uma significativa parcela de terras do mercado informal, sob pressão na área, evitando novas ocupações e densificação da área, o que pode comprometer a infraestrutura de saneamento em implantação e os recursos naturais; reduzir o risco de invasão do terreno comunitário, atribuindo sua posse à comunidade, para usos com fins de equipamentos comunitários, preservação e paisagismo e recreação; e fortalecer a capacidade de governança da comunidade para o compromisso de controle do uso e ocupação do solo, garantindo a preservação ambiental e dos recursos hídricos.

As parcelas de terra não ocupadas, localizadas no fundo das casas, têm potencial para preservação ambiental, visto que já são utilizadas cultivo de árvores frutíferas e criação de animais. Parcelas como estas podem ser encontradas ao longo de toda a APA e em outras ocupações informais em áreas de proteção, pois são os últimos lugares a serem ocupados, conhecidos como “baixadas” ou “grotões”, por encontrarem nas cotas mais baixas dos terrenos, com difícil acesso e baixo valor de mercado. A figura abaixo ilustra o tamanho da área em questão.

Figura 11 - áreas não ocupadas, potenciais de preservação Cepel/Nova Esperança



3.2. Referência da proposta

A formulação da proposta passa pelo entendimento do surgimento de assentamentos informais nas cidades brasileiras, sabendo que, segundo Gordilho-Souza (2006), a legislação urbana teve u papel na indução da periferação, segregação e exclusão das cidades brasileiras. Para ela, a localização de moradia dos mais pobres foi condicionada pela regulação urbana higiênica, trazendo que “[...] normas seletivas por tipo de habitação em determinadas áreas urbanas contribuíram para intensificar o processo de segregação espacial da população pobre, empurrada para a periferia desde então”.

Pode considerar que a segregação e expulsão dos mais pobres aqueceram o mercado de terras em áreas centrais, aumento os lucros deste mercado. Enquanto, nas áreas mais periféricas, como forma de eliminar os custos com aluguel, foi se produzindo a custos mínimos o parcelamento do solo de forma irregular, surgindo favelas e loteamentos clandestinos por meio do mercado informal de terras. Há histórias de ocupações não onerosas, mas sabe-se que a comercialização de terras informais é a alternativa para os mais pobres, que não podem acessar os mercados formais de moradia.

Como base teórica para a proposta de regularizar parcelas ilegais de terra, recuperamos o conceito de circuito inferior da economia, em que Milton Santos (1979) diferencia o superior do inferior em que, no caso do inferior, “a organização do espaço compreende [...] as atividades incapazes de uma macro organização do espaço” e em que a dialética espacial entre os dois espaços seria representada pela “conquista de mercado e o domínio do espaço”.

Apoiado em Santos, o conceito deste projeto fundamenta-se na idéia de que mercados informais são incapazes de macro organizar o espaço, sujeitando-o a ocupação inadequada e assentamentos informais. Considerando que a terra é uma mercadoria e entendendo a pressão por comercialização de terras em Nova Esperança, enxerga-se a necessidade de organização formal do espaço, evitando que prejuízos ambientais causados pelo mercado informal de terras.

A alternativa para inserir esta parcela no mercado formal de terras, garantindo o cumprimento da legislação para uso e ocupação do solo em Nova Esperança, é através da regularização fundiária dos terrenos individuais e do terreno de posse comunitária. Espera-se que a regularização retire uma parcela significativa de terras que poderiam ser ofertadas no mercado informal, evitando parcelamentos dos quintais, ainda vazios, na Cepel. Essa tensão por comercialização na área é previsível, considerando os inúmeros investimentos em processo no entorno e entendendo que o mercado de terras funciona como um jogo de oferta e demanda, em que a demanda de terra pelas camadas mais pobres ainda não é atendida, e a oferta pode gerar um alto lucro quando os custos com regularização são baixos.

“O crescimento rápido e desordenado das franjas metropolitanas, a partir de processos de parcelamento do solo realizados por pequenos e médios agentes imobiliários, através dos loteamentos irregulares, bem como pelas ocupações coletivas, recebe incremento dos empreendimentos públicos construídos na periferia para famílias retiradas das áreas centrais, através de programas de remoção e renovação urbana. A crescente especulação imobiliária também contribui para que as famílias de renda mais baixa comercializem seus imóveis situados em áreas mais valorizadas, transferindo-se para periferia.” (GORDILHO-SOUZA, 2007, p. 5)

É também referência da proposta a experiência do Community Land Trust, uma forma de propriedade que envolve a aquisição da terra e edificação de residências a baixo custo por uma comunidade, em que a propriedade da terra e gestão do uso do solo competem a um conselho, formado pela comunidade (FIKA, 2014). A instituição do Community Land Trust requer dois elementos fundamentais: comunidade e confiança, estes são pilares potencializadores da resiliência comunitária.

3.3. Inovação da proposta

Regularização fundiária, por si só, não deve ser entendido como um instrumento de melhoria da qualidade de vida da população, pois a simples titulação pode significar disponibilização de mais estoque no mercado de terras ou segurança jurídica da moradia. Sabemos que o simples incremento de lotes populares nos mercados de terra podem levar a área ao fenômeno de gentrificação, expulsando as populações mais pobres pela simples lógica de mercado; enquanto que a garantia da segurança jurídica de moradia pode vir com o instrumento de ZEIS, sendo desnecessária a titulação.

Assim sendo, levanta-se o questionamento da necessidade de titulação, no caso do assentamento trabalhado, Cepel/Nova Esperança. Qual o elemento de inovação na regularização fundiária que contribuiria para a preservação ambiental? Que proposta evitaria o parcelamento informal de terras com aceitação da comunidade?

O elemento de desta proposta está na composição da titulação, em regularização mista, e no processo de regularização, com a perspectiva de promover o fortalecimento da gestão coletiva sobre a propriedade comunitária e controle da ocupação e preservação ambiental. No que se refere ao lote residencial, este seria parcelado em 2 partes; onde há edificação, propõe-se implementar um instrumento com fins de moradia; onde não há edificação e deve-se preservar o

meio ambiente, propõe-se implantar um instrumento de usufruto, que inviabilize edificações e comercialização de terras.

Dessa forma, combinando propriedade e posse, cada morador tem o direito de plantar e utilizar o terreno, desde que preservando a vegetação nativa, por outro lado, é possível comercializar a parcela frontal do terreno, vinculada a outro título. Espera-se que dessa forma os beneficiários assumam a posição de “guardiões” das áreas de preservação ambiental, cultivando árvores frutíferas e flora nativa.

O fortalecimento do compromisso de preservação, pela comunidade, deve-se à combinação da regularização fundiária do terreno de uso comunitário. A regularização deste terreno leva ao segundo componente de inovação da proposta. Utilizando também de instrumento de usufruto, a autorização de uso dessa área deve ser titulada à comunidade, pois o terreno é historicamente de posse coletiva, nesse caso a alternativa apresentada é que seja criado um Conselho Gestor do Território, composto pela população do bairro no processo de regularização da terra.

O objetivo do Conselho é definir os usos do terreno comunitário, negociando com a gestão pública a implantação de equipamentos urbanos e paisagismo; controlar o uso do solo no bairro, evitando descumprimento de parâmetros urbanísticos; e fiscalizar a preservação ambiental e uso dos terrenos autorizados por CDRU. Este Conselho será o responsável por garantir a manutenção da faixa de preservação ambiental instituída e a biodiversidade da região.

3.4. O Conselho Gestor Local

A criação do Conselho Gestor Local, tem o objetivo de gerenciar o uso do terreno comunitário, além de controlar a preservação das faixas de proteção ambiental, tanto as que estão à margem do manancial, quanto os quintais das casas, que não podem sofrer edificação ou parcelamento. Este Conselho deve assumir o papel de mediador entre a gestão municipal e os anseios da comunidade, e deve estar extremamente relacionado ao Conselho Gestor da APA Joanes Ipitanga, funcionando como estrutura de fiscalização e controle da preservação ambiental.

Dentro do projeto de regularização, a formação deste Conselho é a estratégia de fomentar a participação popular para o processo de regularização, pois o Conselho, quando formado, definirá regras de uso do solo, restrições de uso das áreas de preservação e diretrizes para o terreno comunitário. O processo de constituição do estatuto e composição dos membros deve mobilizar toda a população a ter seus anseios representados no Conselho, visto que cada beneficiário deverá assumir o papel de fiscal do meio ambiente, inclusive fiscalizando seus vizinhos.

Além do papel de fiscalização e controle do uso do solo e da preservação, o Conselho será o responsável pelo planejamento do bairro, definindo diretrizes de desenvolvimento, implantação de equipamentos urbanos e programas e projetos de urbanização local. Para isso, é necessário que o Conselho passe por etapas de capacitação durante a execução do projeto de regularização fundiária.

3.5. Relação entre a proposta coletiva

A proposta coletiva de assistência técnica para a área de Nova Esperança é garantir a preservação ambiental e dos recursos hídricos, por meio da resiliência comunitária, potencializando esta capacidade, para que a comunidade seja consciente na preservação e controle ambiental. O resultado esperado da proposta coletiva é que a comunidade residente em Nova Esperança assuma a posição de “guardiões” do manancial de Ipitanga.

Este projeto está plenamente relacionado à proposta coletiva quando utiliza a ferramenta de regularização fundiária para regular e controlar o uso do solo na área, potencializando a consciência e poder de controle da comunidade pela formação do Conselho Gestor Local. A resiliência comunitária tende a ser potencializada quando o Conselho assume o controle sobre a gestão de um elemento valioso, neste caso a gestão do uso do solo local.

4. Proposta de viabilidade

4.1. Histórico de regularização fundiária no Brasil e em Salvador

O processo de desenvolvimento das cidades brasileiras, historicamente desigual tanto na distribuição de renda quanto na distribuição de terras, resultou em cidades divididas entre parcelas formais e informais. A informalidade está representada tanto nas condições urbanísticas, como saneamento, infraestrutura urbana e qualidade das edificações, como fundiária, visto que diversos assentamentos são oriundos de parcelamentos clandestinos e ocupações ilegais.

A Constituição Federal de 1988 institui a função social da propriedade, regulamentada pela Lei 10.257 (BRASIL, Lei 10.257, 2001), com diretrizes para regularização de assentamentos informais, instrumentalizando processos de regularização fundiária. Com a criação do Ministério das Cidades (2003) são direcionados recursos para o *Programa de Regularização Fundiária*, seguido pelo *Programa de Urbanização e Regularização de Assentamentos Precários*, executado pela Caixa Econômica Federal.

As primeiras ações de regularização fundiária no Brasil foram disciplinadas pelo Decreto Lei Federal nº 271, de 28 de fevereiro de 1967, introduzindo o instituto da Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), como um direito resolúvel, para fins de urbanização, industrialização, edificação e cultivo da terra de interesse social. A CDRU foi aplicada na regularização fundiária de assentamentos informais em Salvador desde a década de 1980, com programas executados pela Coordenadoria de Desenvolvimento Social (CDS), Secretaria Municipal de Terra e Habitação (SETHA), Secretaria de Infraestrutura, até chegar à Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) em 2001.

Em 20 anos de aplicação do CDRU para regularização fundiária, foram emitidos apenas 7.000 títulos, pois este instrumento demanda autorização legislativa individualizada (GORDILHO-SOUZA, 2007). Entre 2001 e 2004 a SEHAB contou com um novo instrumento de regularização, viabilizado pela Lei 10.257/2001 (Estatuto das Cidades), a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM), que assegura o direito à posse do terreno ocupado, possibilitando ao morador averbar edificação, tomar empréstimo por melhorias e transferir legalmente por venda ou herança. Em 3 anos foram emitidos 45.693 títulos de regularização fundiária, com maior agilidade, em decorrência da autonomia conferida ao gestor na emissão dos títulos.

O Estatuto das Cidades ainda atualiza o instrumento de usucapião. O instrumento jurídico de usucapião consiste, basicamente, na aquisição da propriedade, ou algum direito real na coisa alheia, através do exercício de posse contínua, mansa e pacífica, por um determinado período de tempo, respeitados possíveis ou outros requisitos legais. Há algumas modalidades de usucapião, que dependerão de cada terreno ou grupo de terrenos, como:

- Usucapião especial urbana: quando se trata de imóvel de até 250m², possuído como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando para sua moradia ou de sua família, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural;
- Usucapião coletiva: quando as áreas com mais de 250m², ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde

não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuídos. Desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano e rural;

- Usucapião extraordinária: hipótese que independe do tamanho do lote, bastando que haja 15 anos de posse ininterrupta e sem oposição, podendo o prazo ser diminuído para 10 anos quando houver estabelecido moradia habitual ou realizado obras ou serviços de caráter produtivo; ou
- Usucapião ordinária: nos casos onde houver ocupação por 10 anos, com justo título e boa fé, independente também de justo título e boa fé.

A regularização fundiária de interesse social avança no Brasil com o advento da Lei 11.977 (BRASIL, 2009), que junto com o Programa Minha Casa Minha Vida traz novas diretrizes para regularização fundiária e os instrumentos da demarcação urbanística e legitimação, pelo executivo municipal. A demarcação urbanística prevê e definição detalhada dos limites, área, localização, uso e ocupante do imóvel; em seguida é aplicada a legitimação de posse, quando o poder público confere o título de posse do imóvel, com identificação do ocupante, tempo e natureza da ocupação.

4.2. Implantação da proposta

A viabilidade de implementação desta proposta é amparada pelo fato de a área ser uma ZEIS, que acordo com as diretrizes da Lei 10.257/2001, são porções do território destinadas, prioritariamente, à recuperação urbanística, à regularização fundiária e produção de Habitação de Interesse Social ou de mercado popular. Quanto aos instrumentos de regularização, é necessário que para cada parcela seja feita uma pesquisa fundiária.

No entanto, como a maioria das terras na região é de propriedade pública municipal, aforada a particulares (SEDUR, 2013), a regularização fundiária das unidades habitacionais pode adotar como instrumento básico a “usucapião” ou Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM), nos termos da Lei 11.977/2009. Já as parcelas coma fins de preservação ambiental e uso comunitário, o projeto propõe a aplicação de contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CRDU), nos termos da Lei 10.257/2001, autorizando cada beneficiário, ou a comunidade, a utilizar o terreno apenas para preservação e cultivo, sem supressão de vegetação, por tempo indeterminado.

A Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDUR) em parceria com a HIDROS e com a FFA está desenvolvendo para região o projeto Vetor IPITANGA. O projeto engloba grande parte do manancial do Ipitanga e tem o intuito de consolidar a área ao integrá-la com as cidades do entorno através da delimitação de um parque metropolitano, de um complexo esportivo, de vias de acesso e criação e regulamentação de ZEIS. No estudo para regularização fundiária, o projeto avalia como viável a implementação do instrumento de usucapião.

É importante salientar que mesmo havendo limitação de área do terreno para enquadramento em modalidades de usucapião, a proposta de regularização pretende dividir o lote em duas parcelas, sendo a sob regularização deste instrumento somente a parcela com, edificação para fins de moradia. Além do instrumento de usucapião, também é possível utilizar o de Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM).

Bibliografia

ANA, Agência Nacional de Águas. (2010). *Atlas Brasil - Abastecimento de Água* . Brasília.

BAHIA. (1986). Decreto Estadual 32.915 06 de fevereiro. *Institui o Parque Metropolitano Ipitanga* .

BAHIA. (1999). Decreto Estadual 7.596 de 05 de junho. *Cria a Área de Proteção Ambiental - APA de Joanes-Ipitanga e dá outras providências* .

BRASIL. (2001). Lei 10.257. *Estatuto das Cidades* .

BRASIL. (2009). Lei 11.977.

BRASIL, P. (2012). Lei 12.651. *Código Florestal Brasileiro* .

FIKA, O. (julho de 2014). Community Land Trust. *Land Management Course and Informal Settlement Regularization (LMISR11)*, at *Institute for Housing and Urban Development IHS* . Rotterdam.

GORDILHO-SOUZA, A. M. (julho de 2006). A lei de responsabilidade territorial urbana e a construção da cidade democrática. *Encontro ANPUR, 58ª reunião anual da SBPC* . Florianópolis.

GORDILHO-SOUZA, A. M. (28 de junho de 2007). Regularização fundiária na nova política municipal de habitação de interesse social de Salvador. *Revista Veracidade* .

IBGE, I. B. (2010). Censo Demográfico Brasileiro.

ROSSI et al, W. B. (Janeiro de 2012). *Fontes de Poluição e o Controle da Degradação Ambiental dos Rios Urbanos em Salvador* . Salvador: Revista Interdisciplinar de Gestão Social.

SALVADOR. (2012). Plano Estratégico da Prefeitura Municipal de Salvador 2012-2016.

SALVADOR. (2008). Plano Municipal de Habitação de Salvador 2008-2025. Salvador: Secretaria Municipal da Habitação SEHAB.

SANTOS, E., PINHO, J. A., MORAES, L. R., & FISCHER, T. (2010). *O Caminho das Águas em Salvador: Bacias Hidrográficas, Bairros e Fontes*. Salvador: Secretaria de Meio Ambiente do Governo do Estado da Bahia.

SANTOS, M. (1979). O Espaço Dividido.

SARNO, C. M. (2011). *Manancial do Ipitanga, última fronteira na expansão urbana de Salvador: o urbano e o ambiental na perspectiva do direito à moradia*. Salvador.

SEDUR, S. d. (Dezembro de 2013). Produto 7, Relatório 20 - Plano de Regularização Fundiária e Definição de Diretrizes para o Estabelecimento de ZEIS. *Plano Urbanístico e Ambiental e Projetos Específicos para o Vetor Ipitanga* .