



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE DIREITO
GRADUAÇÃO EM DIREITO

LAURA NASCIMENTO DOS SANTOS

**HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL E DIREITO À CIDADE: UMA
ANÁLISE DA POLÍTICA HABITACIONAL NO MUNICÍPIO DE
SALVADOR**

SALVADOR
2018

LAURA NASCIMENTO DOS SANTOS

**HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL E DIREITO À CIDADE: UMA
ANÁLISE DA POLÍTICA HABITACIONAL NO MUNICÍPIO DE
SALVADOR**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em
Direito da Faculdade de Direito da Universidade
Federal da Bahia, como requisito para obtenção do
grau de Bacharela em Direito.

Orientadora: Professora Mestra Tatiana Emília Dias
Gomes

SALVADOR

2018

LAURA NASCIMENTO DOS SANTOS

**HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL E DIREITO À CIDADE: UMA
ANÁLISE DA POLÍTICA HABITACIONAL NO MUNICÍPIO DE
SALVADOR**

Monografia apresentada ao curso de Direito da
Faculdade de Direito da Universidade Federal da
Bahia como requisito para a obtenção do grau de
Bacharela em Direito.

Aprovada em: 03/08/2018

Tatiana Emília Dias Gomes _____

Orientadora

Mestra em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense

Professora da Universidade Federal da Bahia

Adriana Nogueira Vieira Lima _____

Examinadora

Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal da Bahia

Professora da Universidade Estadual de Feira de Santana

Pedro Lino de Carvalho Junior _____

Examinador

Doutor em Filosofia pela Universidade Federal da Bahia

Professor da Universidade Federal da Bahia

AGRADECIMENTOS

Agradeço imensamente aos meus pais por todos os ensinamentos de vida e por terem me dispensado o apoio necessário para que chegasse a esse momento. À minha orientadora, Tatiana Emília Dias Gomes, por ter me capacitado para que essa pesquisa se concretizasse, e por ser o exemplo de profissional que desejo seguir futuramente.

Aos amigos de faculdade, Nívea, Ivana, Rafael e Mariana, por todo o apoio e os momentos de descontração que possibilitaram uma rotina mais leve durante o conturbado período final da graduação.

À Camila Archanjo, pelo exemplo de engajamento nas demandas habitacionais da população soteropolitana, e pela amizade sempre leve e presente.

À Paula Boaventura, pela amizade, parceria, compreensão e apoio durante esses anos em que trabalhamos juntas.

Não poderia me olvidar de agradecer, ainda, aos Defensores Públicos Alex Raposo e Bethânia Ferreira, por terem contribuído sobremaneira para que essa pesquisa se realizasse, e pelo exemplo de atuação em prol do direito à moradia dos assistidos do Núcleo de Prevenção, Mediação e Regularização Fundiária da Defensoria Pública do Estado da Bahia.

Sem vocês, nada disso seria possível.

Muito obrigada.

A refavela

Revela o salto

Que o pobre tenta dar

Quando se arranca

Do seu barraco

Prum bloco do BNH

(Gilberto Gil)

SANTOS, Laura Nascimento dos. **Habitação de interesse social e direito à cidade: Uma análise da política habitacional no município de Salvador.** Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018.

RESUMO

Esta monografia busca compreender como a política habitacional do município de Salvador foi implementada na revitalização da Comunidade Guerreira Zeferina. Tal investigação tem por base os conceitos de direito à cidade atrelados aos princípios constitucionais de direito à moradia. Para tanto, se utiliza o método da pesquisa qualitativa, baseado na experiência extraída tanto dos Poder Executivo Municipal quanto da rotina da comunidade beneficiada pela política pública. A presente pesquisa beneficia-se tanto da análise documental dos relatórios expedidos pela Fundação Mario Leal Ferreira, vinculada à Prefeitura Municipal de Salvador, quanto da experiência da comunidade Guerreira Zeferina, contemplada com a intervenção urbanística aqui estudada.

Palavras-chave: Política habitacional, direito à cidade, direito à moradia, Habitação de Interesse Social.

SANTOS, Laura Nascimento dos. **Housing of social interest and right to the city: An analysis of the housing policy in the city of Salvador.** Graduation Work – Law School, Federal University of Bahia, Salvador, 2018.

ABSTRACT

This monograph seeks to understand how the housing policy of the municipality of Salvador was implemented in the revitalization of the Zeferina Warrior Community. Such research is based on the concepts of the right to the city tied to the constitutional principles of the right to housing. For this, the qualitative research method is used, based on the experience extracted from both the Municipal Executive Power and the routine of the community benefited by the public policy. The present research benefits both from the documentary analysis of the reports issued by the Mario Leal Ferreira Foundation, linked to the Salvador City Hall, and from the experience of the Zeferina Guerreira community, contemplated with the urban intervention studied here.

Keywords: Housing policy, right to the city, right to housing, Housing of Social Interest.

LISTA DE ABREVIATURAS

BNH – Banco Nacional de Habitação

CDRU – Concessão de Direito Real de Uso

DPE/BA – Defensoria Pública do Estado da Bahia

EHIS - Empreendimento Habitacional de Interesse Social

EPUCS - Escritório do Plano de Urbanismo da Cidade de Salvador

FMLF – Fundação Mario Leal Ferreira

HIS – Habitação de Interesse Social

IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PEHIS – Política Estadual de Habitação de Interesse Social

PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

PMS – Prefeitura Municipal de Salvador

PNH – Política Nacional de Habitação

SEINFRA – Secretaria de Infraestrutura e Obras do Salvador

SFH – Sistema Financeiro de Habitação

SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

URBIS – Habitação e Urbanização da Bahia S/A

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	11
2.	AS ESCOLHAS DA PESQUISA: METODOLOGIA EMPREGADA.....	13
2.1	A Pesquisa Qualitativa	13
2.2	A Indução Analítica.....	16
2.3	A Escolha da Pesquisa Empírica	17
2.4	Técnicas de Investigação.....	19
2.4.1	A Análise Documental	19
2.4.2	A Análise Bibliográfica.....	20
3.	DE CIDADE DE PLÁSTICO À COMUNIDADE GUERREIRA ZEFERINA: A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DOS ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS.....	23
3.1	A Atuação do MSTs Na Cidade De Plástico	24
3.2	As Etapas da Revitalização da Comunidade Guerreira Zeferina.....	26
3.3	A Participação Popular na Construção da Revitalização da Comunidade Guerreira Zeferina	29
3.4	Resultados da Revitalização da Comunidade Guerreira Zeferina.....	34
4.	ASPECTOS DO DIREITO À CIDADE.....	39
4.1	O Surgimento e Evolução da Cidade	42
4.2	O Direito à Moradia enquanto Direito Social	44
4.3	O Direito à Cidade positivado no Ordenamento Interno	48
5.	IMPLEMENTAÇÃO ADMINISTRATIVA E LEGISLATIVA DA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL	51
5.1	Direito Urbanístico Brasileiro e suas implicações na Habitação de Interesse Social	53
5.2	Adequação da HIS Soteropolitana ao Direito Urbanístico Brasileiro.....	58
5.3	Novo Marco Regulatório da HIS: Lei Nº 13.465/2017	61
6.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	63

7.	REFERÊNCIAS.....	65
----	------------------	----

1. INTRODUÇÃO

A partir da experiência profissional alcançada através da rotina diária no Núcleo de Prevenção, Mediação e Regularização Fundiária da Defensoria Pública do Estado da Bahia, surgiu a ideia da presente pesquisa, que tem como problema central compreender como a política habitacional do município de Salvador foi implementada na revitalização da Comunidade Guerreira Zeferina.

À primeira vista, é necessário compreender que esta monografia passeia distante da formalidade teórica característica da pesquisa jurídica, buscando na sociedade, precipuamente na sua parcela menos favorecida, inspiração para a análise do Direito em colaboração com conceitos socioantropológicos que efetivamente possam causar reflexões e benefícios para a coletividade.

Em função da ampla possibilidade de análise acerca dos mecanismos de regularização fundiária implantados no Município de Salvador, aqui foi escolhido o mais recente modelo implantado pela prefeitura, que pode ser encontrado nas obras recém-concluídas da Comunidade Guerreira Zeferina, outrora conhecida como Cidade de Plástico, localizada em Periperi, subúrbio ferroviário de Salvador.

Definimos como objetivo geral da pesquisa a análise da revitalização da Comunidade Guerreira Zeferina, formada precariamente há cerca de doze anos. Já como objetivo específico, procuramos estabelecer se existe adequação da política habitacional no município de Salvador aos ditames do Estatuto da Cidade e aos demais diplomas da legislação urbanística nacional.

Para tanto, no primeiro capítulo buscou-se apresentar a metodologia empregada, que mesclou pesquisa documental e análise bibliográfica, todos condizentes à escolha do método qualitativo e empírico, ou seja, baseado na observação de uma experiência aferida no cotidiano.

No segundo capítulo, a amostra da pesquisa foi apresentada de forma cronológica, apresentando informações acerca do seu surgimento até as intervenções mais recentes que modificaram por completo o cenário inicial da ocupação, com a preocupação de demonstrar, através do método desempenhado, as impressões dos(as) beneficiários(as) e representantes dos movimentos sociais acerca das conquistas e necessidades ainda prementes da comunidade Guerreira Zeferina.

Em seguida, no terceiro capítulo, optou-se por esmiuçar conceitos caros à compreensão da importância da presente pesquisa para o Direito, trazendo noções do direito à cidade, um conteúdo multidisciplinar que rege a convivência social dentro do espaço urbano, consagrado juntamente com princípios de direitos fundamentais constitucionalmente previstos, que tem como obra precursora o livro *Le droit à la ville*, de autoria do sociólogo francês Henri Lefebvre.

Por fim, no último capítulo, esboçou-se a trajetória da política de habitação de interesse social no município de Salvador, iniciada formalmente na década de 40 através da implementação do Escritório do Plano de Urbanismo da Cidade do Salvador (EPUCS), delineando os caminhos percorridos na cidade até a chegada ao cenário atual.

Atualmente, a questão urbana vem sendo amplamente debatida, principalmente nos países ocidentais, reflexões que geraram, por exemplo, a publicação da *Nueva Agenda Urbana*, documento de cunho normativo elaborado pela Organização das Nações Unidas durante a *Hábitat III*, Conferência das Nações Unidas instalada para debate da sustentabilidade urbana ocorrida em Quito, no Equador, no ano de 2016, na qual se estabeleceram medidas de desenvolvimento urbano sustentável.

No Brasil, existem dois nomes de grande relevância na pesquisa científica sobre o direito à cidade: as arquitetas e urbanistas Ermínia Maricato e Raquel Rolnik, estudiosas do fenômeno urbano brasileiro que contribuem para a produção do conhecimento acerca da temática urbanística brasileira.

Esta monografia busca a interdisciplinariedade, busca trazer o Direito para o campo empírico, notadamente para analisar as práticas administrativas instituídas pelo município para o tratamento da questão urbana. Assim, se demonstra a necessidade de aplicação dos conhecimentos jurídicos conjuntamente aos conceitos sociológicos capazes de analisar as relações sociais geradoras de todas as normas que regem o povo brasileiro, de onde sobrevém a necessidade de transformação prática que a mera normatização de leis não é capaz de prover.

2. AS ESCOLHAS DA PESQUISA: METODOLOGIA EMPREGADA

Como em todo projeto científico, primordialmente é estabelecida a metodologia do trabalho a ser desenvolvido, como maneira de guiar as etapas da pesquisa e situar a pesquisadora quanto aos objetivos a ser alcançados.

Essa pesquisa foi orientada através do método qualitativo, cujo alcance se destina a apurar as relações entre os vários elementos de um dado fenômeno estudado, através de técnicas de pesquisa que privilegiem a coleta de narrativas e experiências dos sujeitos que constroem seus projetos de mundo no cenário a ser identificado e estudado, a partir da sensibilidade epistêmica da pesquisadora.

Muito embora existam semelhanças entre os métodos qualitativos e quantitativos, se faz necessário aprofundar as etapas estabelecidas pelo método escolhido, a fim de que se compreenda a maneira como a pesquisa foi construída e os resultados que foram obtidos.

2.1 A Pesquisa Qualitativa

O objeto escolhido para análise na presente pesquisa é a revitalização da Comunidade Guerreira Zeferina, equipamento habitacional recém implementado pela Prefeitura Municipal de Salvador, frente à nova modalidade de execução do projeto engendrada pelo Poder Público. Escolhemos, para tanto, o modelo de regularização fundiária de assentamentos precários através da implantação de um Empreendimento Habitacional de Interesse Social (EHIS), no qual os beneficiários já residiam no local escolhido para edificação do projeto.

Desta forma, indicamos que o método qualitativo aqui utilizado visa a descrição de uma experiência social presente no município de Salvador. Nesse sentido, destacam-se diversos pontos de observação que analisaremos a partir do método qualitativo, a exemplo do estudo do cotidiano e do ordinário, que, conforme explicam Deslauriers e Kérisit, objetiva “[...] dar conta das preocupações dos atores sociais, tais quais elas são vividas no cotidiano.” (DESLAURIERS e KÉRISIT, 2008, p. 130).

Portanto, um dos pontos de partida da presente pesquisa é a análise do cotidiano dos atores envolvidos, que, na maioria das vezes, não se torna objeto da atenção do Poder Público. Outro ponto chave para o desenvolvimento do método qualitativo é o estudo do transitório. Segundo Deslauriers e Kérisit, “o pesquisador localiza no tempo e no espaço os momentos em que as estratégias dos atores se evidenciam conjuntamente, e também reúne as perspectivas até então manifestadas enquanto intenções individuais.” (DESLAURIERS e KÉRISIT, 2008, p. 131). Isto porque, dadas as condições de pesquisa, a exemplo do tempo necessário para finalizá-la, é essencial que exista um recorte temporal e uma análise mais apurada dos fatos ocorridos durante tal lapso de tempo.

Na pesquisa desenvolvida, buscamos compreender a política habitacional no município de Salvador após o advento do Estatuto da Cidade e da Lei nº 13.465/2017. Logo, pretendemos apurar as mudanças ocorridas desde o início da consecução das habitações de interesse social na cidade, que data desde a década de 40, até os dias atuais.

Importa destacar que, muito embora a pesquisa qualitativa possa ser entendida como um método descritivo da realidade social apurada, tal descrição não se resume ao mero observar e transcrever em relatórios os fatos notados. Nesse sentido, é prudente ressaltar que:

Afirmar que a pesquisa qualitativa privilegia o vivido dos atores sociais não significa, todavia, que ela se reduziria a uma descrição minuciosa de ações ou de fenômenos observáveis. Nisso, pode-se dizer que o objeto por excelência da pesquisa qualitativa é a ação interpretada, simultaneamente, pela pesquisadora e pelos sujeitos da pesquisa; de onde a importância da linguagem e das conceituações que devem dar conta tanto do objeto “vivido”, como do objeto “analisado. (DESLAURIERS e KÉRISIT, 2008, p. 131)

No presente trabalho, que visa especificamente à análise das políticas públicas aplicadas no plano habitacional municipal, a abordagem qualitativa se apresenta como pertinente, isso porque “as características da pesquisa qualitativa fazem com que ela traga uma contribuição substancial à pesquisa sobre as políticas sociais.” (DESLAURIERS e KÉRISIT, 2008, p. 132), na medida em que se identifica a “[...] sua proximidade ao campo no qual se tomam as decisões e onde se vivenciam as repercussões regionais, familiares e individuais das políticas sociais globais.” (DESLAURIERS e KÉRISIT, 2008, p. 132).

Muito embora se pretenda delimitar o objeto da pesquisa de pronto, há possibilidade de variação entre o objeto inicial e aquele efetivamente traduzido ao final da pesquisa. Tal mutação ocorre, inicialmente, em razão da generalidade ou precisão do elemento estudado, e, posteriormente, a partir das inferências obtidas no decorrer da pesquisa. Conforme explicam Deslauriers e Kérisit,

[...] antes que o pesquisador passe à construção propriamente dita de seu objeto de pesquisa, uma questão se impõe ao seu espírito. Ela pode ser geral ou precisa, mais simples no início e mais complexa depois, mas ela não tem a precisão que envolverá o objeto de pesquisa, no final. (DESLAURIERS e KÉRISIT, 2008, p. 132).

A coleta de dados para construção da presente pesquisa se deu através da análise de documentos acerca da realidade da comunidade beneficiária dos equipamentos, análise de atendimentos realizados pela Defensoria Pública do Estado da Bahia em suporte aos(as) assistidos(as) da região, bem como a partir de requerimentos de informação realizados na Fundação Mario Leal Ferreira, executora do projeto em conjunto com a Secretaria de Infraestrutura e Obras do Salvador, órgão municipal que administra e executa as contemplações após finalizados os empreendimentos.

No caso em questão, destaca-se que, a amostra escolhida, nas palavras de Deslauriers e Kérisit (2008), são consideradas como amostras não-probabilísticas, também chamadas de amostras teóricas, que traduzem na maneira mais eficaz de se realizar o estudo pretendido. Inclusive, nesse sentido, cabe distinguir que:

Se a regularidade e a dimensão da amostra probabilística nos possibilitam conhecer aspectos gerais da realidade social, o caráter exemplar e único da amostra não-probabilística nos dá acesso a um conhecimento detalhado e circunstancial da vida social. É, pois, em relação aos resultados que ela acarreta, bem como à sua pertinência, que a amostra não-probabilística se justifica. (DESLAURIERS e KÉRISIT, 2008, p. 139).

A partir da amostra delineada, a saber o conjunto habitacional Guerreira Zeferina, foi possível obter as informações desejadas acerca do exame da efetivação do direito à cidade dos(das) seus(suas) moradores(as), a partir do confronto da realidade anteriormente experimentada por seus membros, o período de diálogo e reivindicação de melhorias junto aos órgãos públicos, as ações sociais realizadas na comunidade para preparo e inserção dos(as) moradores(as) em uma nova dinâmica social, e, por fim, o resultado final que é a entrega do empreendimento. Dessa maneira, entende-se que a amostra serviu ao propósito da pesquisa de forma eficaz.

2.2 A Indução Analítica

Conforme leciona Deslauriers, “a indução analítica se apresenta como um dos principais métodos de pesquisa sociológica.” (DESLAURIERS, 2008, p. 337). É, portanto, uma importante ferramenta a ser utilizada pela pesquisadora de ciências sociais, sobretudo pela necessidade do conhecimento empírico que advém de seu uso. Nesse sentido, Manning indicou em sua obra que “a indução analítica é um método de pesquisa sociológica, qualitativo e não experimental, que requer um estudo exaustivo de casos para chegar à formulação de explicações causais universais” (MANNING apud DESLAURIERS, 2008, p. 339).

A indução analítica, portanto, é um procedimento completamente diverso da dedução: enquanto nesta a pesquisadora formula uma hipótese e segue em busca de comprová-la, naquela os fatos precedem os conceitos teóricos e as proposições (KIDDER, 1981 apud DESLAURIERS, 2008, p. 340).

Na presente pesquisa, um caso específico foi escolhido para representar o objeto inicial, sendo ele a Comunidade Guerreira Zeferina, outrora conhecida como Cidade de Plástico, localizada na região do Subúrbio Ferroviário de Salvador, em Periperi, estabelecida em uma área de terreno acrescido de marinha.

A escolha deste caso se deu justamente pela diferença na execução da política pública apresentada, uma vez que nem sempre é escolhido pelo Poder Público a manutenção das pessoas na mesma área em que foi estabelecido o assentamento precário inicialmente.

Assim, a escolha da indução como método de pesquisa possibilitou a análise desprovida de teoria ou hipótese em um primeiro momento, para só então, após o acesso aos dados considerados essenciais, fosse formulada uma categorização capaz de responder ao problema inicial estabelecido na pesquisa, que é a compreensão do empreendimento no quadro do direito à cidade e aos princípios de direito urbanístico vigentes no país.

Acerca dos resultados da indução analítica, podemos inferir que

Em sua prática mais purista, a indução analítica visa fornecer explicações universais, mais que probabilidades; o que significa dizer que todos os casos encontrados deverão ser explicados. Outros pesquisadores [...] adotam uma posição mais nuançada: a indução analítica é um método útil para construir conhecimento, mas sua busca da explicação perfeita ou universal deveria ser

vista mais como uma estratégia de pesquisa do que como a finalidade última do método, ou como a medida de suas capacidades. (DESLAURIERS, 2008, p. 346)

Inclusive, é necessário ressaltar que, em se tratando de uma pesquisa qualitativa, a indução é essencial para a delimitação do caso estudado. Nas palavras de Deslauriers,

Por vezes, criticou-se a indução analítica por reduzir progressivamente os limites do caso pesquisado, de maneira que ele se encontrasse tolhido de qualquer influência externa e acabasse por se explicar por si mesmo. Assim, a hipótese se aplicaria infalivelmente, uma vez que ela não poderia ser invalidada. [...] com efeito, toda pesquisa deve recortar seu objeto, precisar o campo de aplicação de seus conceitos e explicitar as restrições requeridas pela explicação proposta pelo pesquisador. (DESLAURIERS, 2008, p. 343)

Portanto, a indução analítica foi o processo mais eficiente para alcançar o retrato da vivência da comunidade e compará-la com o passado da política habitacional soteropolitana para, finalmente, estabelecer se os modelos estudados se beneficiam dos conceitos de direito à cidade debatidos teoricamente.

2.3 A Escolha da Pesquisa Empírica

No campo jurídico, é natural observar uma excessiva teorização dos estudos, deixando de lado a análise empírica do cotidiano da sociedade de um modo que pode ser julgado como limitador. Entretanto, é possível inferir que em todas as pesquisas jurídicas, ainda que implicitamente, existe uma preocupação com a empiria, posto que todo conhecimento teórico pressupõe uma representação prévia no campo das experiências. (EPSTEIN e GARY, 2013).

A empiria pode ser definida como a análise das experiências e observações acerca do que está posto no mundo. O Direito, enquanto ciência, não deveria estar apartado das noções experimentais, afinal, sua razão de ser advém do cotidiano social e da possibilidade tanto de manutenção como de modificação da vida humana.

O direito, por ser ciência social, obedece a uma lógica contraditória, podendo ser discernido de acordo com o momento observado. Acerca de tal contradição, Ferraz Jr. dirá que

O direito contém, ao mesmo tempo, as filosofias da obediência e da revolta, servindo para expressar e produzir a aceitação do status quo, da situação existente, mas aparecendo também como sustentação moral da indignação e da rebelião. (FERRAZ JUNIOR, 2013, p. 31)

É essencial que a pesquisa jurídica atravesse os muros da teoria e abrace o mundo em sua essência, levando o Direito a ser efetivamente elemento transformador das condições sociais. Portanto, é esperado que o(a) pesquisador(a) jurídico se debruce acerca dos problemas encontrados na coletividade com o fito de amplificar as vozes daqueles(as) que mais necessitam ser ouvidos(as).

A pesquisa empírica possui características singulares. Segundo Lee Epstein, professora de Ciência Política e Direito na *University of Southern Califórnia*,

Praticamente todas as pesquisas empíricas de qualidade compartilham duas características. A primeira é que o pesquisador normalmente tem um ou mais objetivos específicos em mente – como coletar dados ou fazer inferências. A segunda é que, independente de qual for o objetivo específico, o pesquisador seguirá algumas regras gerais para alcançá-lo – ou ao menos alcançá-lo com algum grau de confiança. (EPSTEIN e GARY, 2013, p. 23)

Na pesquisa desenvolvida, a coleta de dados ocorreu através da análise documental de relatórios elaborados pela Fundação Mario Leal Ferreira (FMLF), Secretaria de Infraestrutura e Obras do Salvador - SEINFRA e pela Defensoria Pública do Estado da Bahia acerca da comunidade estudada. As inferências, por sua vez, foram realizadas após tal coleta, associada aos textos acerca da temática produzidos no campo científico.

Acerca das inferências, é necessário contextualizar em que aspectos estas foram aqui aproveitadas. Segundo Epstein, “é a inferência – o processo de utilizar os fatos que conhecemos para aprender sobre os fatos que desconhecemos.” (EPSTEIN e GARY, 2013, p. 36). Neste estudo, se utilizou basicamente a inferência causal: aquela na qual a pesquisadora analisa se determinados fatores levam a algum resultado em específico.

Por todo o exposto, se observa que a pesquisa empírica pode ser tratada como um empreendimento social, uma vez que seus resultados não interessam pessoalmente à pesquisadora, mas refletem anseios da sociedade ou de parcela desta. Nesse sentido, destacamos que tal reconhecimento é um dos maiores problemas nas pesquisas jurídicas, posto que se verifica uma resistência na aplicação integral do método aqui abordado no campo jurídico. (EPSTEIN e GARY, 2013)

2.4 Técnicas de Investigação

2.4.1 A Análise Documental

Os documentos eleitos para análise nesta pesquisa foram os termos de declaração, atas de reunião e registros de atendimentos coletivos realizados no Núcleo de Prevenção, Mediação e Regularização Fundiária da Defensoria Pública do Estado da Bahia, bem como os relatórios expedidos pela Fundação Mario Leal Ferreira e a Secretaria de Infraestrutura e Obras do Salvador, responsáveis pelo cadastro socioeconômico e direcionamento dos(as) beneficiários(as) do empreendimento estudado.

O estudo das fontes documentais, conforme ensinamentos de Cellard, possibilita a realização de diversos tipos de reconstrução do ambiente social que reflete tais documentos, podendo remontar ao passado e às memórias de tempos pretéritos (CELLARD, 2008). Embora se observem diversos benefícios na utilização dos documentos em uma pesquisa qualitativa, é necessário também observar que tal objeto teve um autor, e como tal, imprimiu naquele escrito a sua percepção da realidade vivida à época.

Em que pese os documentos utilizados nessa pesquisa sejam documentos oficiais, produzidos e disponibilizados pelo poder executivo municipal e pela Defensoria Pública do Estado da Bahia, tal característica não é necessária para que os escritos sejam considerados válidos. Podemos observar que diversos outros tipos de objeto servirão de base para qualquer pesquisa qualitativa, uma vez que

Privilegiando uma abordagem mais globalizante, a história social ampliou consideravelmente a noção de documento. De fato, tudo o que é vestígio do passado, tudo o que serve de testemunho, é considerado como documento ou “fonte”, como é mais comum dizer atualmente. Pode tratar-se de textos escritos, mas também de documentos de natureza iconográfica ou cinematográfica, ou de qualquer outro tipo de testemunho registrado, objetos do cotidiano, elementos folclóricos, etc. (CELLARD, 2008, p. 296,297)

Para proceder a análise de tais documentos é necessário analisar quem os escreveu, o contexto em que foram escritos, e seus propósito final. Em alguns casos, a confecção de um documento pode significar apenas a necessidade de registro de uma atividade realizada. Noutra ponta, os documentos servem para comprovação de fatos ocorridos e que precisam ser catalogados.

É fato que, por ser inerte, não é possível inferir daquele documento, com precisão, seus desígnios iniciais. Entretanto, ao acessá-los com um olhar crítico e voltado para o conjunto social encontrado à época, é possível deles extrair importantes informações que enriquecem a pesquisa realizada.

Acerca da necessidade de estabelecer paralelos com a experiência social, Cellard leciona que “pela análise do contexto, o pesquisador se coloca em excelentes condições de até para compreender as particularidades da forma, da organização, e, sobretudo, para evitar interpretar o conteúdo do documento em função de valores modernos” (CELLARD, 2008, p. 299)

Cabe destacar, por fim, que todos os documentos utilizados neste estudo são documentos oficiais e colhidos no exercício da atividade administrativa no âmbito da DPE-BA, Fundação Mario Leal Ferreira e da SEINFRA, e refletem atendimentos e projetos exclusivamente desencadeados para atendimento da Comunidade Guerreira Zeferina, amostra escolhida para a presente pesquisa.

Além dessas fontes documentais, aqui foram consultados também arquivos jornalísticos acerca da ocupação estudada, que sempre esteve nos noticiários tanto pela resistência na luta pelo direito à moradia, quanto pelas consequências por ter estado, durante cerca de nove anos, à margem de qualquer direito básico dentro da sociedade.

2.4.2 A Análise Bibliográfica

A utilização da pesquisa bibliográfica nesta pesquisa parte da ideia do tratamento dos conceitos teóricos até então firmados acerca da questão habitacional com a experiência percebida no empreendimento estudado.

Sabe-se que a produção de conhecimento teórico muitas vezes não encontra representação na amostra estudada, muito pelas subjetividades que conformam a existência de determinados fatos, de modo que o conhecimento prático se torna necessário para a análise do objeto de pesquisa.

Para garantir, portanto, a conexão entre a pesquisa bibliográfica e o problema de pesquisa, é necessário ter o devido cuidado na escolha das fontes bibliográficas.

Isto porque, em uma sociedade na qual o conhecimento científico é guiado por interesses múltiplos, que não necessariamente a mera observação de fatos sociais, determinados conteúdos podem não contribuir com a análise real dos acontecimentos, e prejudicar, desta forma, o resultado e as inferências realizadas na pesquisa.

A pesquisa bibliográfica pode ser conceituada como um procedimento de busca por soluções que tenham similaridade com o objeto de estudo, motivo pelo qual a sua busca não deve ser aleatória. (LIMA e MIOTO, 2007) Desta maneira, é necessário estabelecer um método de escolha dessas fontes bibliográficas, de forma a garantir que o conhecimento teórico avaliado estabeleça conexões com o cenário empírico analisado.

A produção científica nacional acerca do direito urbanístico e do direito à cidade ainda não é tão reconhecida quanto a dos demais campos do direito. Tal fato se deve, basicamente, pela construção relativamente recente deste campo teórico. Entretanto, por ser uma temática em ascensão, diversos pesquisadores abordam o direito urbanístico na seara acadêmica, que é objeto de discussão tanto no campo jurídico, quanto no cenário da arquitetura nacional.

Um aspecto positivo em relação às referências aqui utilizadas é justamente o fato de que grande parte delas foi desenvolvida tomando por base ocupações similares a que aqui se estuda, o que permitiu estabelecer um diálogo. Este fato se deve, justamente, ao crescimento desenfreado dos assentamentos precários em todo o território brasileiro.

Ainda acerca do método de escolha das referências bibliográficas do presente trabalho, podemos inferir que

[..] cabe ao pesquisador estabelecer uma estratégia de pesquisa bibliográfica que tanto facilite a identificação dos principais trabalhos em meio a uma quantidade grande de possibilidades que permeiam a produção científica mundial, como garanta a capacidade de estabelecer as fronteiras do conhecimento advindo dos achados científicos. (TREINTA, FARIAS FILHO, *et al.*, 2012, p. 1)

Deste modo, dado que a eleição das contribuições teóricas que serão colocadas em diálogo com o cenário empírico é estabelecida a partir de certa liberdade garantida ao(à) pesquisador(a), entendemos que as produções sobre direito à cidade, direito à moradia e direito urbanístico são aportes necessários para entender a política urbanizadora do país.

Diversos bancos de teses foram acessados, principalmente aqueles vinculados às instituições que lidam diretamente com a questão fundiária urbana brasileira, a exemplo do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico – IBDU, uma conceituada associação nacional que trata da temática no país.

Destaca-se, ainda, que em função da interdisciplinariedade dos conceitos aqui percorridos, foi possível utilizar diversas fontes que não refletem diretamente a produção científica em Direito, tais como artigos de Sociologia e História que serviram ao propósito de contar determinados aspectos da política habitacional brasileira.

3. DE CIDADE DE PLÁSTICO À COMUNIDADE GUERREIRA ZEFERINA: A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DOS ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS

No subúrbio ferroviário de Salvador, precisamente no bairro de Periperi, estabeleceu-se no ano de 2006 uma ocupação apelidada pejorativamente pela mídia e populares de Cidade de Plástico, em alusão ao material utilizado pelos(as) ocupantes na construção dos barracos precários em que residiam. Pelos(as) ocupantes, a comunidade foi batizada de Quilombo Zeferina, em homenagem à Zeferina, figura histórica e protagonista da luta quilombola no município de Salvador (NUNES, 2016).

A ocupação chegou a contar com cerca de trezentas famílias, pessoas oriundas de diversas partes da cidade, hipossuficientes, capitaneadas pelo Movimento Sem Teto de Salvador (MSTS), lutando pelo direito à moradia e sem perspectiva de outro local para estabelecer residência. Consolidada às margens da linha férrea, a localidade não contava sequer com estruturas mínimas de saneamento básico e energia elétrica.

Em razão da quantidade de material inflamável utilizado na montagem dos barracos, junto com a necessidade de utilização de iluminação artesanal no local em razão da inexistência de rede elétrica, diversos incêndios marcaram a história da comunidade (A TARDE, 2011), que, apesar dos entraves, permaneceu na ocupação em busca do reconhecimento de sua legitimidade pelo poder público e de melhorias no assentamento até então extremamente deficiente.

Em que pese estigmatizada como ambiente violento, decorrência do abandono do Estado em relação à região, a comunidade buscou, através de seus representantes, que serviços públicos fossem levados aos(às) moradores(as) da comunidade, posto que, sem que as concessionárias de água e energia se estabelecessem no local, nenhum outro serviço seria implantado, permanecendo, desta forma, à margem de direitos que são essenciais para a dignidade do coletivo.

Para entender a ocupação Guerreira Zeferina, é necessário, antes de mais nada, compreender o MSTS, seu surgimento, os pressupostos políticos e jurídicos de sua criação, bem como a sua função na luta por moradia digna dentro do município de Salvador, principalmente quanto à ocupação aqui estudada, que embora tenha

contado com a participação de diversos movimentos sociais soteropolitanos, foi precipuamente formada por integrantes desse movimento.

3.1 A Atuação do MSTs Na Cidade De Plástico

A origem do MSTs na capital data de cerca de quinze anos atrás, momento em que seus/suas representantes ocuparam um terreno localizado em uma região subutilizada da Estrada Velha do Aeroporto. A partir de então, diversas outras ocupações foram titularizadas pelo movimento social, em busca da garantia do direito à moradia de seus (suas) integrantes, exigindo do poder público uma atuação incisiva contra a especulação imobiliária recorrente em Salvador, bem como denunciando o abandono de áreas que poderiam ser empregadas para a construção de habitação de interesse social em benefício da população da capital (BOCHICCHIO, 2008).

O movimento foi articulado através de militantes partidários de esquerda, que possuíam um canal de diálogo com os órgãos públicos, necessário para que as pautas dos(as) integrantes fossem levadas ao conhecimento do Estado. Além disso, a experiência dos(as) representantes foi essencial para a ampliação do movimento e aumento no número de ocupações na cidade, que contribuíram para a visibilidade da demanda por moradia em Salvador e consequente atuação estatal no sentido de atualizar a política habitacional no município.

Com o fito de lançar as demandas do movimento social ao alcance de toda a sociedade, o MSTs realizou o mapeamento de diversos imóveis de Salvador – terrenos e construções, prontas ou inacabadas – que não estivessem cumprindo a função social da propriedade constitucionalmente prevista, e paulatinamente ocuparam esses espaços, buscando, de início, a consolidação da posse urbana para a sua futura regularização fundiária, ou, quando inviável a manutenção da posse, a negociação com o poder público acerca da possibilidade de realocação dos(as) ocupantes em outras áreas disponíveis.

Inicialmente, a principal estratégia do movimento era a ocupação de terrenos localizados em bairros populares e com uma população majoritariamente de baixa renda – geralmente espaços sem identificação de propriedade, com ampla demanda

por moradia – principalmente pelo fato de que, nesses bairros, a ausência do poder público permitiria de forma mais rápida a consolidação dos acampamentos.

Mais recentemente, a estratégia do movimento foi alterada: são mapeadas as construções abandonadas e terrenos sem destinação que estejam em dívida com a Fazenda Municipal, ainda que localizados em áreas mais nobres da cidade, de forma a demonstrar a necessidade de atuação da prefeitura para a aplicação dos institutos jurídicos e políticos introduzidos pelo Estatuto da Cidade em reprimenda aos(as) proprietários(as) absenteístas, a exemplo da desapropriação, parcelamento ou edificação compulsórios, instituição de IPTU progressivo e da demarcação urbanística para fins de regularização fundiária (BOCHICCHIO, 2008).

A origem dos(as) membros do MSTs é variada, mas guarda semelhança no perfil racial e na vulnerabilidade econômica enfrentada pela maioria dos(as) integrantes. Oriundos(as) de moradias de aluguel, área de risco, moradia de favor ou até mesmo da situação de rua, as pessoas que buscam o apoio do Movimento Sem Teto de Salvador desejam transformar suas realidades e alcançar o direito à moradia digna que é dever do Estado.

Retomando o histórico do MSTs na Ocupação Guerreira Zeferina, destacamos que o sentimento de pertencimento dos(as) moradores ao assentamento foi alimentado desde o início, razão pela qual, mesmo com as inúmeras tentativas de retirada forçada da população do local, sob alegação de necessidade de ordenação da área, os(as) ocupantes resistiram, sendo eles(as) os maiores responsáveis pela transformação da área.

Sabidamente uma área de domínio da União, em função de estar localizada entre o mar e a linha férrea de propriedade da Rede Ferroviária Federal, o MSTs buscou incessantemente que a área fosse regularizada mediante concessão de direito real de uso para os(as) seus(suas) ocupantes, uma vez que estava subutilizada há quatorze anos e era considerada pelo Plano Diretor da cidade como Zona Especial de Interesse Social – ZEIS I, atraindo para o município a responsabilidade da promoção de sua regularização.

A partir da luta do movimento, no ano de 2014, a Prefeitura de Salvador começou a delinear um projeto de revitalização e urbanização da Cidade de Plástico, delegando à Fundação Mario Leal Ferreira (FMLF) a função de elaborar o projeto que

atenderia às necessidades da comunidade ali residente. Para tanto, foi realizada, à época, a selagem da área com o cadastramento dos(as) moradores(as) consolidados(as) na ocupação.

Ainda no ano de 2014, quando o projeto de revitalização da área pela Prefeitura de Salvador não passava de especulação política, o fortalecimento do movimento de luta por moradia na Comunidade Guerreira Zeferina chamou a atenção da ONG Teto, que decidiu levar à ocupação o modelo de atuação implantado no Chile, em que voluntários(as), aliados(as) aos(as) moradores(as) da localidade, constroem casas pré-fabricadas com uma estrutura paliativa, mas superior a dos barracos improvisados na comunidade, melhorando temporariamente as condições de moradia de diversas famílias ali alojadas (MENDONÇA, 2014).

A comunidade foi palco, ainda, de diversas intervenções socioculturais, que visavam levar à comunidade atividades que elevassem o sentimento de dignidade daquelas pessoas. A ocupação se tornou, ainda, objeto de diversas pesquisas acadêmicas, justamente pelo seu caráter permanente e pela força e engajamento apresentados por seus(suas) integrantes na luta pelo direito à moradia e pelo acesso às políticas públicas que o viabilizariam.

Estima-se que a atuação do MSTs na localidade foi essencial para que a ocupação ganhasse a visibilidade necessária e angariasse a atenção do poder municipal, que decidiu utilizar-se da comunidade para a consecução de um projeto piloto de urbanização, inicialmente insuficiente, em que se previa apenas a execução de obras que facilitassem a implantação de rede sanitária e algumas estruturas de lazer na área, mas que foi ampliada em função tanto da atuação do MSTs quanto pela necessidade política da prefeitura em demonstrar em seu projeto de gestão uma preocupação com o lado social da moradia.

3.2 As Etapas da Revitalização da Comunidade Guerreira Zeferina

O Estatuto da Cidade define, em seu artigo 2º, inciso II, que a “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” (BRASIL, 2001) é uma

das diretrizes da política urbana nacional, razão pelo qual toda intervenção elaborada pelo Poder Público deve propiciar à coletividade a efetiva participação de forma prévia à sua realização.

No caso da Comunidade Guerreira Zeferina, a Prefeitura Municipal de Salvador tinha a intenção inicial de levar algumas estruturas básicas para promover o saneamento básico da região, além da construção de uma praça central e quadra poliesportiva. Ocorre que, diante da atuação incisiva dos movimentos sociais, além da intermediação de instituições como o Ministério Público e Defensoria Pública, o município decidiu elaborar um projeto completo de urbanização da área.

Deste modo, em 2014, a Fundação Mario Leal Ferreira, criada na gestão de João Henrique com o fito de elaborar e desenvolver projetos urbanísticos no município de Salvador, iniciou os estudos acerca da área ocupada pela comunidade, para em seguida elaborar o projeto de construção de um conjunto habitacional para os(as) integrantes da ocupação.

Neste ano, foi realizado o primeiro cadastro socioeconômico dos(as) moradores(as) da ocupação, a fim de estabelecer os(as) beneficiários(as) finais da implantação do projeto desenvolvido para a região, bem como evitar que novos(as) ocupantes adentrassem a área após a selagem da comunidade. Como em muitos procedimentos administrativos levados a cabo pelo Poder Público, foram pontuadas diversas irregularidades no manejo desta selagem, conflitos dirimidos através da atuação da Defensoria Pública da União, uma vez que a Prefeitura de Salvador entendeu que, em razão de a titularidade do terreno ser federal, haveria a atração da competência para a Justiça Federal.

O território apossado pela comunidade situava-se entre a linha férrea e o mar, numa região claramente pertencente à União, tanto por estar localizada à beira-mar, quanto por estar na faixa de domínio da linha do trem, de propriedade da Rede Ferroviária Federal, extinta empresa operadora dos trens do subúrbio, e, portanto, com patrimônio remanescente de propriedade do Ente Federal.

Deste modo, antes de iniciar qualquer intervenção na área, se fazia necessário obter a sua concessão. Devido a extensão do terreno, bem como a dificuldade em estabelecer lotes separados para que a concessão fosse destinada diretamente aos(as) moradores(as), o município de Salvador requereu à Secretaria do Patrimônio

da União na Bahia a Concessão do Direito Real de Uso de todo o imóvel, instrumento concedido, conforme publicação no Diário Oficial do Município datado de 08 de julho de 2016, sob a condicionante da execução do projeto habitacional de interesse social em benefício da Comunidade Guerreira Zeferina.

Sabe-se da impossibilidade de aquisição originária dos bens públicos através da usucapião, conforme previsão constitucional, que define a imprescritibilidade dos imóveis de titularidade do Estado. Portanto, para que o Estado outorgue o uso da superfície dos imóveis públicos, existe a necessidade de formalização de um contrato administrativo, introduzido no Código Civil vigente pela Lei nº 11.481/2007, que alterou a redação do artigo 1.225 e definiu a Concessão do Direito Real de Uso como um direito real (FARIAS e ROSENVALD, 2017).

A referida legislação foi inserida no ordenamento jurídico nacional justamente para viabilizar a regularização fundiária de interesse social de imóveis públicos, modificando o objetivo anterior da concessão administrativa em vigor desde 1967. Conforme leciona Chaves e Rosenvald,

A grande inovação concerne ao revigoramento da concessão do direito real de uso, mediante a sua adoção para fins de regularização fundiária de interesse social e do aproveitamento sustentável das várzeas. O objetivo do legislador foi inserir a concessão de uso dentre os instrumentos hábeis à legitimação de posse sobre bens públicos ocupados informalmente por populações de baixa renda, estendendo-se mesmo a terrenos de marinha e acrescidos, antes limitados à enfiteuse (art. 18, § 1º, Lei nº 9.636/98) (FARIAS e ROSENVALD, 2017, p. 826)

A utilização da CDRU, e não da venda direta do imóvel para o município de Salvador, encontra guarida na necessidade de preservação dos bens públicos, bem como na especificidade das condicionantes que esta modalidade de regularização fundiária carrega, uma vez que, acaso o(a) outorgado(a) não cumpra as cláusulas fixadas no momento da pactuação, o(a) outorgante poderá reaver o bem.

Com a celebração do contrato de concessão de direito real de uso, a Prefeitura Municipal de Salvador se obrigou a realizar a finalização do projeto de urbanização da área em trinta e seis meses, bem como a apresentar à SPU, no prazo de doze meses, a relação dos(as) beneficiários(as) cadastrados(as), para os(as) quais seria outorgada a transferência do domínio útil no momento da entrega das unidades habitacionais a serem desenvolvidas pelo município.

Após a concretização do contrato de concessão de direito real de uso em favor do Município de Salvador, a Fundação Mario Leal Ferreira realizou a confirmação do primeiro cadastro socioeconômico, elaborado em 2014, para em seguida estabelecer o procedimento de retirada dos(as) ocupantes e início das obras de qualificação do local. Para tanto, todos(as) os(as) moradores(as) da área se comprometeram a entregar o terreno à prefeitura, e, em contrapartida, receberiam o aluguel social, benefício estabelecido pela Secretaria de Promoção Social e Combate à Pobreza (SEMPS), até que as unidades habitacionais fossem concluídas e entregues aos(as) beneficiários(as).

3.3 A Participação Popular na Construção da Revitalização da Comunidade Guerreira Zeferina

A participação popular é um dos pressupostos de um Estado Democrático de Direito. No Brasil, a participação popular se dá de forma semidireta, no qual a sociedade elege seus representantes para atuação no Poder Legislativo e Executivo. Ocorre que, para além da democracia representativa, a Constituição Federal estabelece mecanismos outros para fomentar a ideia de soberania popular, a exemplo da possibilidade de apresentação de projeto de lei de iniciativa popular e a possibilidade de referendo e plebiscito em determinadas consultas públicas (MILLON, 2010).

A possibilidade de atuação popular frente aos projetos executados pelo Administração pública é uma característica da democracia representativa, que pode ser conceituada como mecanismos de controle e fiscalização da atividade estatal, de forma a garantir que o interesse público seja atingido em benefício da coletividade. Os mecanismos podem, ainda, ser meramente participativo.

O controle social e a participação popular são irmãos siameses. Entretanto, o controle social é distinto da participação popular. A participação popular ocorre no momento da tomada de decisões, antes ou concomitante à elaboração do ato da Administração, é um poder político de elaboração de normas jurídicas. O controle social pode se concretizar em dois momentos: 1- análise jurídica da norma estabelecida pela Administração Pública, como a relação de compatibilidade com outras normas de hierarquia superior; 2- fiscalização da execução ou aplicação destas normas jurídicas ao caso concreto. (SIRAQUE, 2004, p. 112)

Uma vez presente na Constituição a possibilidade de controle social da atuação estatal, também no Estatuto da Cidade se estabeleceu a participação popular como uma das premissas na consecução de projetos da natureza do objeto aqui estudado, estabelecida como um dos primeiros princípios integradores do Direito à cidade, consoante redação do artigo 2º, I, da retro mencionada lei (BRASIL, 2001).

Segundo o diploma citado, a política urbana deve ser orientada por uma gestão democrática, permitindo a participação popular, seja diretamente, seja através das associações representativas, resguardando o direito de manifestação em todas as etapas dos projetos que contemplem a construção de novas estruturas urbanas.

Notamos que a previsão de participação popular prevista no Estatuto da Cidade reflete a disposição constitucional que estabelece diversos mecanismos para viabilizar a iniciativa popular frente aos atos de gestão pública. Importa destacar que o Estatuto da Cidade reitera os termos de controle social a partir da cooperação direta das comunidades envolvidas em diversos artigos do seu corpo de lei, demonstrando, cabalmente, que tal princípio é caro à legislação urbanística, principalmente pela noção do impacto direto gerado pelas políticas urbanas na vida em sociedade.

Inclusive, cabe destacar que, no Estado da Bahia, a construção da legislação que versa sobre a Política Estadual de Habitação de Interesse Social – PEHIS foi precedida de intensa participação de diversos setores da sociedade civil, que conforme se destaca a seguir, integrou representantes de vários atores que seriam diretamente impactados pelo novo diploma legal:

No que tange ao perfil dos representantes do segmento popular e social, foram agregados, aos representantes das entidades de luta pela moradia que tradicionalmente participam desses espaços os articuladores dos territórios de identidade e representantes de sindicatos de trabalhadores rurais. (LIMA, 2014, p. 1439)

No município de Salvador, os princípios do direito à cidade foram inseridos no texto do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), que elenca os objetivos da política urbana estabelecendo, entre outros aspectos, a participação das comunidades afetadas e da sociedade civil em diversas oportunidades da referida lei, que atualizou, em 2016, toda a política urbana da cidade, definindo novos territórios de interesse social na extensão do município.

Importantes críticas merecem ser feitas ao processo de construção do PDDU de Salvador. A gestão municipal de ACM Neto é conhecida por notoriamente favorecer

interesses do empresariado soteropolitano, em detrimento dos demais integrantes da municipalidade. A principal bandeira da gestão carlista é a melhoria na mobilidade da capital, através da construção de vias que beneficiariam o deslocamento dentro da cidade, obras essas que são de interesse direto da classe empresária.

Diversos setores da sociedade civil criticaram amplamente o modo como as audiências temáticas do PDDU foram conduzidas, principalmente no tocante à clara restrição da participação popular, visto que todas as sessões foram marcadas na Câmara Municipal de Salvador, em horário comercial, no qual boa parte dos moradores da cidade exercem suas atividades laborais e, portanto, estariam impossibilitados de comparecer.

Destacamos, ainda, que os poucos representantes da sociedade civil que tiveram a oportunidade de participar das onze audiências públicas que “debateram” o PDDU de Salvador, reclamaram principalmente da linguagem técnica e inacessível utilizada durante as reuniões, que não permitem o claro entendimento dos assuntos postos em questão.

Portanto, o que se infere da edição do atual PDDU de Salvador, é que os elementos de participação popular inseridos em seu texto final são apenas pró-forma, ou seja, cumprem o estabelecido no Estatuto da Cidade, porém sem oportunizar a real participação da comunidade afetada na construção da cidade que é desejada pela coletividade, priorizando interesses de apenas uma parcela ínfima da sociedade soteropolitana, de modo que inexistente na atual legislação a tradução dos reais anseios da população.

No que se refere ao caso aqui estudado, é importante destacar que a área em que a ocupação se formou foi conceituada como ZEIS – 4: Assentamentos precários ocupados por população de baixa renda inseridos em APA (Área de Proteção Ambiental) ou APRN (Área de Proteção aos Recursos Naturais). Portanto, a ocupação Guerreira Zeferina foi demarcada sob o número 181 – Cidade de Plástico, do mapa 03 do PDDU, e tal fato foi essencial para a promoção da urbanificação da região.

Ao demarcar a área da ocupação como uma Zona Especial de Interesse Social, o município atraiu para si a responsabilidade pela sua regularização, uma vez que, conforme estabelece a Lei nº 9.069/2016, “o Executivo Municipal deverá promover a

regularização fundiária –urbanística e jurídico-legal – dos assentamentos precários urbanizáveis” (SALVADOR, 2016b).

A Lei de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo de Salvador – LOUOS regulamentou a previsão do PDDU quanto à finalidade da instituição das ZEIS pelo poder público municipal, à medida em que define que

As Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS são destinadas à regularização fundiária – urbanística e jurídico-legal – e à produção, manutenção ou qualificação da Habitação de Interesse Social – HIS e da Habitação de Mercado Popular – HMP. (SALVADOR, 2016)

Demais disso, a Câmara Municipal incluiu nos objetivos da política urbana em Salvador a promoção dos empreendimentos de habitação de interesse social e mercado popular, justamente destinados à população ocupante de áreas de ZEIS, em que o município avocou a competência de ordenar o uso do solo e promover ou fomentar a produção de moradia social.

Uma vez definida na legislação municipal os objetivos do executivo em relação à ocupação, foram iniciados pela Fundação Mario Leal Ferreira os trabalhos de apresentação do projeto de intervenção para a comunidade, através de reuniões ocorridas nas dependências da Prefeitura Municipal de Salvador e na comunidade.

A participação da comunidade e dos núcleos de luta por moradia que a compõem foi essencial para o redimensionamento do primeiro projeto para a área, que incluía apenas a abertura de algumas vias, implantação de uma quadra e uma praça para promoção do lazer dos(as) moradores(as) da área. A partir das reuniões ocorridas, ocorreu a remodelação do plano inicial da localidade, definindo por fim que a região seria beneficiada pela construção de um empreendimento de habitação de interesse social pelo município.

Para além da discussão sobre a urbanização da área, uma das pautas dos(as) ocupantes do lugar estava na inclusão social dos(as) moradores(as) da comunidade por meio do trabalho e da cultura. A Ocupação Guerreira Zeferina, desde sua formação, contou com diversas intervenções socioculturais capitaneadas pelos(as) seus(suas) integrantes em parceria com diversas instituições, a exemplo da Fundação Escola Bahiana de Engenharia - FBE, que desenvolveu durante algum tempo o Projeto Mão na Massa, que implantou, entre outras medidas, uma biblioteca na região.

A comunidade contava também com uma Cooperativa de Mulheres, que carrega o mesmo nome da ocupação, na qual se desenvolvem atividades de artesanato, produção de alimentos e fornecimento de quentinhas, além de projetos e eventos sociais com capacidade de integrar crianças, jovens, adultos e idosos e promover a melhora da convivência dentro do assentamento.

Deste modo, como a ocupação advém de um rico cenário de atividades sociais, uma das reivindicações dos(as) moradores(as) fora a continuidade desse desenvolvimento, de modo a fomentar o potencial produtivo da comunidade e a sua inserção no mercado de trabalho formal. A Fundação Mario Leal Ferreira firmou parceria com a ONG Avsi Brasil, que desenvolveu durante o período de intervenção urbanística municipal na área diversas ações sociais, divididas em quatro eixos de atuação, conforme indicado na ficha técnica do projeto social a seguir transcrito:

Guerreira atenta: acompanhamento e gestão social da intervenção: Esse eixo visa atualizar os moradores sobre o andamento das obras e, após a sua conclusão, garantir que eles estejam sensibilizados e instrumentalizados de como conservar e gerir o empreendimento. Essas informações vão ser repassadas através do escritório de campo instalado na comunidade, reuniões, visitas e uma Oficina de Utilização das Instalações Condominiais e do Apartamento além de um curso de gestão condominial.

Guerreira Forte: mobilização, organização e fortalecimento social: Tem como proposta resgatar a história local e fortalecer a identidade comunitária, além da percepção dos moradores como agentes transformadores do território. Para tal, vai promover um curso de Capacitação de Lideranças comunitárias e realizar ações com recursos audiovisuais, estimulando a interação do jovem com a comunidade, instruindo a produção de um vídeo para retratar a comunidade antes e depois das obras.

Guerreira Sustentável: educação ambiental e patrimonial: A expectativa é fomentar nos moradores atitudes de preservação ecológica e patrimonial do empreendimento. Vão ser realizados dois cursos: Educação Ambiental para Jovens com Projeto de Intervenção no Condomínio; e Planejamento e Orçamento Doméstico, além de uma Poupança Comunitária.

Guerreira Próspera: desenvolvimento socioeconômico: Destina-se ao apoio e à implementação de iniciativas de geração de trabalho e renda, visando à inclusão produtiva, econômica e social dos moradores da Guerreira Zeferina. Assim, espera-se incrementar a renda familiar e melhorar a qualidade de vida da população, em um processo de desenvolvimento socioterritorial de médio e longo prazos. Vão ser realizados cursos de formação profissional atendendo os campos de interesse da comunidade com demanda no mercado de trabalho. (ONG AVSI BRASIL, 2016)

Assim, durante o período de intervenção no assentamento, diversos cursos e palestras foram ministrados na área pela referida AVSI Brasil, capacitando seus(suas) moradores(as) e fomentando o desenvolvimento de atividades econômicas dentro da nova realidade por eles(as) experimentada. É importante destacar que diversos(as) integrantes da ocupação foram empregados(as) nas obras de realização da

urbanização da comunidade, logo após as capacitações para o trabalho na construção civil desempenhadas pela ONG.

Nesse quesito, a PMS indica ter possibilitado a participação popular na realização do projeto de intervenção da Comunidade Guerreira Zeferina, alegando que os(as) beneficiários(as) puderam interferir diretamente em todas as etapas do projeto. Ocorre que observamos que as reuniões ocorridas em comunidade seguiram a mesma linha de trabalho já observado durante os debates do PDDU: reuniões ocorridas em horário comercial, durante a semana, que não possibilitavam a participação maciça dos atores impactados pela revitalização da área.

3.4 Resultados da Revitalização da Comunidade Guerreira Zeferina

Após quatro anos de intervenção na localidade, a 1ª etapa de revitalização da Comunidade Guerreira Zeferina foi entregue aos(às) moradores(as) em abril de 2018. O projeto final implantado na região contemplou a construção de 257 unidades habitacionais, cerca de vinte delas dispo de acessibilidade para idosos(as) e pessoas com deficiência.

Nesse primeiro momento, foram entregues 125 apartamentos; uma mini quadra; campo de futebol; seis boxes comerciais distribuídos em três quiosques; espaço de convivência e lazer; calçadão de acesso à praia; deck; e estacionamento. Há ainda a previsão da conclusão da 2ª etapa de revitalização das obras de urbanização da área, momento em que serão entregues, segundo a Secretaria de Comunicação do Salvador, os 132 apartamentos restantes divididos em outros cinco blocos, o centro comunitário, quatro boxes comerciais distribuídos em dois quiosques, um parque infantil, uma academia de saúde, um espaço de lazer e convivência e estacionamento.

Além da estrutura acima descrita, a Prefeitura Municipal de Salvador instalou nas adjacências do novo conjunto habitacional uma escola primária com capacidade para duzentos(as) alunos(as), a fim de receber os(as) filhos(as) dos(as) moradores(as) da localidade com faixa etária entre 2 e 3 anos. Segundo a Secretaria Municipal de Educação, a escolha inicial para que a unidade escolar comportasse

apenas estudantes dessa idade reflete uma necessidade das famílias do empreendimento.

Ainda de acordo com a PMS, a demanda de ensino das crianças da comunidade será monitorada periodicamente, o que poderá justificar a ampliação das turmas oferecidas. Inicialmente, a escola atenderá apenas as crianças residentes na ocupação. A instalação de uma unidade de ensino nas imediações da ocupação foi uma reivindicação direta dos(as) membros do assentamento, e o seu atendimento reflete um dos princípios basilares do direito à cidade, que é a integração das moradias com as demais estruturas públicas necessárias ao desenvolvimento social da comunidade.

No projeto de revitalização da antiga Cidade de Plástico não houve previsão de implantação de uma unidade de saúde na localidade, de modo que a comunidade utiliza a Unidade de Pronto Atendimento de Periperi, distante cerca de um quilômetro do conjunto habitacional, caso necessitem de acompanhamento médico. Há, ainda, a opção do Hospital do Subúrbio, que está localizado há cerca de quatro quilômetros do novo conjunto.

Em um raio próximo do local em que a ocupação foi assentada, existem paradas de ônibus alimentadas por linhas que ligam a Avenida Suburbana à alguns pontos da cidade, além de a comunidade contar com a Estação Ferroviária de Periperi, localizada há cerca de duzentos e trinta metros do assentamento, que pode ligar os(as) moradores(as) até o Bairro da Calçada, última estação de trem do subúrbio.

O conjunto habitacional conta com uma infraestrutura de lazer integrada às habitações, de modo que se supre, em parte, a carência de outros equipamentos nos arredores da comunidade. Outro ponto importante a ser destacado em relação à cultura é a previsão de implantação do Centro Comunitário na segunda fase da revitalização, estrutura capaz de retomar as atividades sociais desenvolvidas previamente pelos(as) moradores(as).

Importante ainda destacar que o Município de Salvador se comprometeu a manter em funcionamento o projeto social titularizado pela ONG AVSI Brasil, dando continuidade na capacitação para o trabalho dos(as) moradores(as) da Comunidade Guerreira Zeferina, bem como estimulando a indicação de lideranças que fomentem

o crescimento social e a conservação dos bens imóveis que integram a nova realidade da ocupação.

Em relação às atividades socioeconômicas já desempenhadas antes da intervenção da Prefeitura Municipal de Salvador na ocupação, destaca-se o impasse na manutenção da Cooperativa de Mulheres Guerreira Zeferina quando da entrega definitiva das obras, visto que, em atendimento realizado no Núcleo de Prevenção, Mediação e Regularização Fundiária da Defensoria Pública do Estado da Bahia, algumas integrantes da organização social denunciaram preocupação por não terem visto, no Projeto Final apresentado pela Fundação Mario Leal Ferreira, a continuidade da atividade já desempenhada há tantos anos e que beneficiava e gerava renda para o coletivo de mulheres da ocupação.

Em relação a essa preocupação das mulheres, não foi possível aferir se, efetivamente, haverá ou não a manutenção das atividades da Cooperativa, vez que a Fundação Mario Leal Ferreira, informou, através de ofício remetido à Defensoria Pública, que desconhecia a existência da Cozinha Comunitária, e que, por este motivo, não teria incluído no derradeiro projeto a destinação de alguma área para que esta atividade continuasse a ser desempenhada. Esse elemento é indicativo de que o mecanismo de participação popular desenvolvido pelo Poder Público Municipal apresentou graves falhas, ao desconsiderar atividades consolidadas desde longo período pelas mulheres da ocupação. Invisibilizar a atuação dessas mulheres é esmaecer o protagonismo comunitário na luta por direitos.

Sabemos que existe a previsão de entrega de um Centro Comunitário na área, onde poderão ser desempenhadas atividades econômicas e sociais pelos(as) membros da ocupação. Entretanto, a entrega deste equipamento será feita apenas na 2ª Etapa de Revitalização da Comunidade, razão pela qual, até o término da presente pesquisa, não se constatou qual o resultado do questionamento feito pelas mulheres.

Devido ao fato de que a entrega das primeiras unidades do empreendimento ocorreu recentemente, ainda não há notícia de quaisquer problemas estruturais que eventualmente a construção das torres tenha apresentado. Demais disso, é importante ressaltar que a obra do conjunto habitacional remonta à lógica verticalizadora recorrente na arquitetura popular, em que há o máximo aproveitamento dos espaços como o menor custo possível para os interventores.

Fazendo um paralelo com as imagens já consolidadas da antiga Cidade de Plástico, é possível aferir que as obras de implantação do empreendimento de habitação de interesse popular em muito beneficiou o cotidiano dos(as) moradores(as) da área, sendo resultado direto de sua mobilização realizada durante anos. A implementação do Conjunto Habitacional Guerreira Zeferina deu nova cor e dignidade aos(às) seus(suas) integrantes, possibilitou o acesso à serviços básicos de saneamento básico e fornecimento de energia elétrica, bem como modificou exponencialmente a realidade de abandono que perdurou cerca de nove anos.

Em que pese se ressaltem aqui os efeitos positivos do caso estudado na autoestima e identificação enquanto comunidade dos(as) integrantes da Ocupação Guerreira Zeferina, é importante destacar que o tipo de atuação estatal aqui analisada não está, necessariamente, disseminado em outros pontos da cidade. Ocupações antigas e novas se misturam no território soteropolitanos, todas unidas por um propósito em comum: o reconhecimento pelo Estado do seu direito à moradia e à cidade.

Com relação à intervenção do Estado nos assentamentos, embora a sua regularização fundiária urbana seja reivindicada diuturnamente pelos movimentos de luta por moradia instalados na capital, inexiste, ainda, uma confiança plena na relação administração pública x cidadão, principalmente pelo ideário criado de que é o próprio Estado que gera os problemas que serão enfrentados futuramente. (RODRIGUES, 2015)

Alguns avanços em termos legislativos restaram aqui demonstrados, a exemplo da previsão na LOUOS de mecanismos incentivadores para a construção de empreendimentos populares do tipo habitação de interesse social, que favoreçam a população de baixa renda. Nesse sentido, podemos aferir que

A regularização fundiária de assentamentos irregulares está, aos poucos, ganhando espaço nas agendas políticas dos três entes federativos. A despeito desta política pública habitacional ainda estar longe de seu tratamento e investimento ideal, as cidades se veem forçadas a refletir sobre o tema e a repensar novas formas de enfrentamento das irregularidades, diante do grave contexto atual, principalmente das grandes cidades. (CARVALHO, 2015, p. 187)

Ocorre que, até o presente momento, não se vislumbra a efetividade de tais dispositivos na experiência social, uma vez que o município vem concentrando suas atividades de regularização fundiária nas áreas de domínio público em que existem

construções já consolidadas, através do programa Casa Legal, que outorga escrituras de legalização a título de concessão de uso para fins de moradia, deixando de lado os imóveis privados que não cumprem função social.

De mais a mais, é perceptível que a atuação municipal, em diversas áreas de Salvador em que estão consolidadas moradias de baixa renda, buscar realçar apenas o caráter estético da coisa urbana: existe uma preocupação em tornar 'belo' o exterior dos imóveis já edificados na periferia da cidade. Todavia, não se vislumbra, no exercício da política urbana da capital, uma atenção concreta aos demais elementos celebrados pelo direito à cidade.

É considerável destacar, ainda, que o contexto em que se desenrolou o projeto de intervenção urbanística da Comunidade Guerreira Zeferina foi uma das principais bandeiras da reeleição do atual prefeito, Antônio Carlos Magalhães Neto, que, por seu histórico político, necessitava demonstrar interesse em causas sociais que impulsionassem a sua campanha em 2016, quando das eleições municipais.

Utilizada como peça publicitária na campanha eleitoral do gestor municipal, como estratégia para ocultar o protagonismo popular, o projeto desempenhado na Ocupação Guerreira Zeferina promoveu justiça social aos(as) seus(suas) integrantes, devendo ser creditada a sua implementação, principalmente, à incessante luta dos(as) moradores(as) pelo direito à permanência no solo ocupado. Outrossim, se este modelo de intervenção urbanística for levado à cabo nas demais Zonas de Interesse Social delimitadas no território soteropolitano, haverá um expressivo avanço na política habitacional do município, que, até o momento, está aquém da demanda levantada em toda a cidade.

4. ASPECTOS DO DIREITO À CIDADE

O conceito de Direito à cidade surgiu na década de 60, inaugurado pela publicação da obra “O Direito à cidade”, de autoria do filósofo e sociólogo francês Henri Lefebvre. À época de seu lançamento, um importante questionamento pairava sobre a sociedade francesa: a crescente industrialização dos meios de produção gerava uma intensa demanda de trabalho nos centros urbanos, motivo pelo qual a população campesina, em busca de inserção na nova experiência capitalista, migrava para os arredores das cidades, sem que, no entanto, existisse uma estrutura capaz de acolher e prover suas necessidades básicas naquele hodierno modelo de sociedade.

Toda alteração envolvendo a sociedade gera reflexos positivos e negativos, na experiência e no pensamento social. Deste modo, elaborações teóricas que pudessem garantir àquelas pessoas alguma espécie de direito que as protegesse das arbitrariedades cometidas pelo sistema capitalista ganharam corpo, provendo-lhes os recursos necessários para uma vida digna no âmbito das grandes metrópoles.

Assim sendo, Henri Lefebvre inicia com sua obra uma importante discussão acerca do papel da cidade na vida do indivíduo, que perdura até os dias atuais e direciona o pensamento daqueles(as) que planejam e constroem as cidades tal qual conhecemos. Importante, à vista disso, se faz a conceituação deste novo direito, tão recentemente introduzido no ordenamento jurídico pátrio, e tão caro para a consecução de direitos inerentes à dignidade humana no campo da história urbana.

Considerado um marco na literatura jurídico-sociológica, o livro “O Direito à Cidade” nos traz que:

Entre esses direitos em formação figura o direito à cidade (não à cidade arcaica, mas à vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos desses momentos e locais etc.). A proclamação e a realização da vida urbana como reino do uso (da troca e do encontro separados do valor de troca) exigem o domínio do econômico (do valor de troca, do mercado e da mercadoria) e por conseguinte se inscrevem nas perspectivas da revolução sob a hegemonia da classe operária. (LEFEBVRE, 2011)

Pelo conceito acima destacado, percebe-se que Lefebvre concebeu o direito à cidade como um direito à integração plena ao espaço urbano. Por esta integração podemos entender o pleno acesso aos equipamentos públicos, condições propícias

para locomoção dentro da cidade, inserção social ao ambiente que circunda o indivíduo. É importante entender o contexto em que a obra foi produzida, bem como os marcos norteadores do pensamento de Lefebvre, uma vez que tais informações são essenciais à compreensão da temática.

A mecanização da produção em larga escala ocorrida no século XX serviu como um encurtador de distâncias. A necessidade de escoamento da produção excedente gerou a construção de inúmeros sistemas viários, terrestres, aéreos e fluviais, tornando o transporte entre as mais diversas localidades mais rápido e eficiente.

Embora o principal objetivo da implementação de tais meios de transporte tenha sido majoritariamente o de aumentar a distribuição dos produtos manufaturados, tal política teve como reflexo o crescimento populacional no derredor dos grandes centros industriais, de onde nasceram, portanto, o que chamamos nos dias atuais de periferia.

Entende-se, portanto, que o fenômeno da industrialização caminha lado a lado com o da urbanização, podendo, inclusive, ser considerado dependente deste. As estruturas urbanas criaram o cenário essencial para a consolidação do processo de expansão capitalista, uma vez que, quanto maior o excedente criado, maior a necessidade de alcançar novos mercados que demandem por este saldo.

Importa, neste cenário, determinar o que seria o fenômeno urbano, que reflete de forma direta no objeto da presente pesquisa. A princípio, a urbanização pode ser caracterizada como a maximização de todas as estruturas que compõem uma cidade. Entretanto, tal premissa é reducionista e não analisa de forma concreta todos os elementos subjetivos que constituem uma localidade.

Assim sendo, pormenorizando o conceito de urbanização, Lefebvre ilustra que

Se pusermos os fenômenos em perspectiva a partir dos campos e das antigas estruturas agrárias, poderemos analisar um movimento geral de concentração: da população nos burgos e nas cidades pequenas e grandes – da propriedade e da exploração – da organização dos transportes e das trocas comerciais etc. (LEFEBVRE, 2011).

O fenômeno urbano é, portanto, a ampliação da concentração do povoamento, dos sistemas e da habitação em determinada área. Por habitação, aqui, entende-se o conjunto de residências estabelecidas no local, mas também agrega os espaços públicos de convivência, lazer e cultura inerentes aos grandes agrupamentos urbanos.

Vislumbra-se que, na sociedade urbana, se experimenta uma intensificação das relações sociais, justamente pela proximidade que se determina entre os atores dessa nova forma de organização coletiva.

Vale destacar que, à época dos escritos de Lefebvre, o entrelaçamento de classes ocorrido nas cidades onde se consolidava o domínio burguês gerou nesta classe a necessidade de reorganização das estruturas tidas como desordenadas pela migração dos(as) camponeses(as) para o coração de Paris. Desta forma, optou a burguesia pela expulsão do proletariado dos centros urbanos, criando os subúrbios, com o fito de demonstrar hierarquicamente quem detinha o poder e quem deveria se submeter a ele (LEFEBVRE, 2011).

Tal modelo de exclusão social se refletiu em todas as cidades do mundo ocidental, e pode ser facilmente identificada em Salvador, na qual a população menos abastada se situa em regiões distantes do centro, e experimentam uma estrutura menos urbanizada que a observada nos locais onde ocorrem as operações econômicas da metrópole.

Interessante observar que, em 1968, a situação urbana na França já demonstrava um desequilíbrio em função do aumento do contingente populacional, principalmente no tocante a concentração das massas nas zonas suburbanas, fato que criou uma disparidade entre o número de residências oferecidas e a quantidade de moradores(as) da localidade, resultando, por conseguinte, nos primeiros assentamentos precários, que perduram até o momento presente e que foi objeto de análise nessa pesquisa.

É em Paris, por exemplo, que surgem os primeiros aglomerados de residências que conhecemos cotidianamente como conjuntos habitacionais. Com a proliferação desse tipo de moradia, as construções ao redor da cidade se consolidaram de maneira desordenada, gerando uma intensa procura por terrenos livres que pudessem servir ao propósito de cobrir a crescente demanda por moradia (LEFEBVRE, 2011).

É nesse momento que o Estado, em vistas de ordenar o crescimento demográfico desordenado, toma para si a responsabilidade pela construção das novas moradias, exercendo esse papel da maneira mais econômica possível a fim de evitar que o cenário experimentado à época do pós-guerra se tornasse ainda mais catastrófico. Ainda assim, nesse momento não há ainda a consciência do direito à

moradia enquanto dever público, uma vez que “não é o pensamento urbanístico que dirige as iniciativas dos organismos públicos e semipúblicos, é simplesmente o projeto de fornecer moradias o mais rápido possível pelo menor custo possível” (LEFEBVRE, 2011, p. 26).

Ainda assim, a demanda por mais moradias passa a ser um apelo político da esquerda parisiense, e a evolução desse clamor foi substancial para a conformação do direito à moradia como um dever do Estado e uma política pública essencial para o ordenamento da vida urbana. Feitas tais considerações, passemos a analisar o fenômeno cidade em sua especificidade.

4.1 O Surgimento e Evolução da Cidade

A dimensão atual que vigora acerca do conceito de cidade passou por diversas mutações de acordo com o contexto econômico e histórico da época estudada. A cidade, tal como se apresenta atualmente, surge, lado a lado, com a industrialização dos meios de produção, gerando reflexos em todos os campos da sociedade, precipuamente no Direito.

A cidade nasce, portanto, a partir da sedentarização dos povos e da sua necessidade de estabelecer domínio sobre os territórios ocupados. A história da formação das cidades data de muito antes da era cristã, podendo ser encontrados resquícios deste tipo de organização desde as civilizações mesopotâmicas, até o Império Romano (BENEVOLO, 2009). Essa nova maneira de organização social tem se expandido de forma contínua e voraz, de forma que todo o espaço disponível pode ser objeto da urbanização desenfreada que altera diuturnamente a dinâmica social.

Nesse sentido, Raquel Rolnik, pesquisadora do fenômeno urbano contemporâneo, leciona que

O espaço urbano deixou assim de se restringir a um conjunto denso e definido de edificações para significar, de maneira mais ampla, a predominância da cidade sobre o campo. Periferias, subúrbios, distritos industriais, estradas e vias expressas recobrem e absorvem zonas agrícolas num movimento incessante de urbanização. No limite, este movimento tende a devorar todo o espaço, transformando em urbana a sociedade como um todo. (ROLNIK, 1995, p. 12)

Assim, milhares de pessoas compelidas a integrar o novo modelo de produção se avizinhavam dos grandes centros urbanos em busca de inserção e oportunidades não encontradas no campo. As metrópoles se tornam, deste modo, um cenário de grandes desigualdades sociais e políticas, vez que a distribuição das riquezas produzidas pelo capital não segue uma lógica igualitária.

Primitivamente, percebemos que as grandes cidades foram construídas como sinônimo de poder e símbolo de nobreza. As estruturas distribuídas nos centros urbanos denotam o estilo e a necessidade daqueles que detinham o controle tanto dos meios de produção quanto do poder político da época. Entretanto, em que pese os arcabouços das cidades sejam definidos pela manutenção de um *status quo*, a dinâmica de seu crescimento contemplou formações involuntárias e não planejadas, principalmente no que concerne ao agrupamento daqueles que trocaram a vida no campo pela vida na cidade grande.

A cidade é, logo, um fenômeno contrastante, muito embora todos os seus integrantes estejam, em vários níveis, interligados como partes desse todo. Assim, em sendo os indivíduos que a compõem complexos e diversos, gera-se a necessidade de gestão da convivência social, razão pela qual surge um “poder urbano, autoridade político-administrativa encarregada de sua gestão. Sua primeira forma, na história da cidade, é a de um poder altamente centralizado e despótico: a realeza” (ROLNIK, 1995, p. 20).

Em que pese estejamos, nos dias atuais, no que concerne ao ordenamento jurídico brasileiro, em um sistema inspirado na democracia, ainda é possível observar, através das desigualdades sociais que permeiam as relações coletivas, a essência de um poder centralizador e segregador, que impede a plena integração dos cidadãos menos abastados na conjuntura cosmopolita.

Conseqüentemente, essa discrepância de tratamento ofertada aos integrantes de uma mesma cidade é o fato gerador da ideia trazida pelo direito à cidade, na medida em que se faz necessário reduzir, ao máximo possível, as arestas que possam provocar a exclusão dessas pessoas na vivência das cidades. Nessa lógica, Raquel Rolnik preleciona que

A relação morador da cidade/poder urbano pode variar infinitamente em cada caso, mas o certo é que desde sua origem cidade significa, ao mesmo tempo, uma maneira de organizar o território e uma relação política. Assim, ser habitante de cidade significa participar de alguma forma da vida pública,

mesmo que em muitos casos essa participação seja apenas a submissão a regras e regulamentos (ROLNIK, 1995, p. 21,22)

É necessário pontuar, neste momento, que o poder urbano a que se refere a autora pode ser entendido, de forma genérica, como um mecanismo de participação dos habitantes da cidade nas atividades e espaços ali construídos. Contudo, a dimensão de poder urbano ainda se encontra intimamente ligada à ideia de poder financeiro: desfruta das estruturas urbanas de forma plena aqueles(as) que detém o acesso ao capital.

Em que pese as barreiras do acesso à vida plena na cidade existam e não sejam tão invisíveis o quanto se gostaria de admitir, a evolução do modelo das cidades vem permitindo que as pessoas se apropriem dos espaços de que outrora foram segregados, justamente por não mais existir um padrão que consiga limitar de forma absoluta o acesso das camadas menos abastadas da sociedade.

Com a ascensão dos direitos sociais, urgi a necessidade de remodelação do retrato marginalizado das periferias, de modo que o poder público, enquanto agente promotor das políticas públicas, precisou despender recursos a fim de integrar, paulatinamente, todas as parcelas da coletividade no contorno esperado de uma cidade contemporânea. É nesse seguimento que Rolnik desenvolve a sua pesquisa, ao passo que instrui que

[...] há uma luta cotidiana pela apropriação do espaço urbano que define também esta dimensão. Isto fica mais visível durante as manifestações civis, quando o espaço público deixa de ser apenas cenário da circulação do dia-a-dia para assumir o caráter *civitas* por inteiro [...]. Na passeata, comício ou barricada, a vontade dos cidadãos desafia o poder urbano através da apropriação simbólica do terreno público. (ROLNIK, 1995, p. 24,25)

À vista disso, percebe-se que a mudança nos paradigmas criados através da ideiação de direito à cidade possibilitou que se pensasse na quebra das barreiras segregadoras até então dispostas no espaço urbano, fundamento pelo qual se insere no presente momento nas principais legislações que versam sobre os regramentos da cidade.

4.2 O Direito à Moradia enquanto Direito Social

Consoante explanado previamente, o direito à cidade é um conceito recente, que engloba em sua essência diversos outros direitos que se fazem inerentes à vida

em sociedade. Na presente pesquisa, buscou-se um enfoque majoritariamente habitacional da temática, posto que o objeto escolhido reflete precipuamente o direito à moradia de uma parcela da sociedade beneficiada por programas habitacionais que têm sua origem remontada aos pavilhões franceses.

É importante demonstrar que o direito à moradia não pode ser lido de forma apartada do direito à cidade: não há que se falar em moradia digna acaso não se vislumbre a plena integração daquela unidade habitacional ao todo que ela pertence. Dessarte, se faz necessário determinar aspectos específicos de direito à moradia que são caros à compreensão do presente trabalho.

A concepção atual de direito à moradia no ordenamento jurídico brasileiro é baseada na constituição federal de 1988, que o erige ao status de direito social, também ensinado como um direito fundamental de segunda geração. Tal previsão encontra-se amparada no artigo 6º da Constituição da República Federativa do Brasil, e encontra regulamentação em diversos dispositivos infraconstitucionais, demonstrando a importância do referido tema.

A evolução trazida pelo constitucionalismo social, nas palavras de Nunes Júnior, “consiste na tentativa de limitar o poder do Estado através de uma Constituição” (NUNES JUNIOR, 2017, p. 86). E, nesse sentido, a carta constitucional de 1988 cumpre, no campo teórico, o seu papel de trazer garantias essenciais ao desenvolvimento de um papel positivo do Estado quanto às camadas menos favorecidas de sua população.

Tal noção de constitucionalismo social advém da constatação da falência do sistema liberal vigente durante o século XX. Ainda de acordo com a lição de Nunes Junior, à época da Primeira Guerra Mundial,

O antigo liberalismo não poderia resolver os problemas gravíssimos das camadas mais pobres da sociedade. A liberdade, por si só, era um remédio inócuo aos famintos e oprimidos. O Estado deveria abandonar sua postura passiva, negativa e assumir um papel positivo, ativo, a fim de que a igualdade jurídica-formal apregoada nos textos constitucionais fosse, de fato, concretizada (NUNES JUNIOR, 2017, p. 87)

Por conseguinte, a partir das constatações acima declinadas, conjuntamente com a promulgação de duas importantes constituições sociais durante o primeiro quarto do século passado, as nações passaram a preocupar-se de forma direta com a observância dos direitos fundamentais de seus cidadãos, ao passo em que se fortalecia a noção de igualdade material necessária à consecução dessas garantias.

Durante anos a fio, o direito de propriedade foi tratado como superior ao direito à moradia, essencialmente pelo caráter patrimonialista adotado pelo Código Civil de 1916. Logo, com o advento da Constituição Social de 1988, introduz-se no ordenamento jurídico pátrio a noção de função social da propriedade, revelando que não basta assenhorar-se dos bens da vida ali dispostos: as apropriações devem cumprir os requisitos legalmente estabelecidos para a garantia da sua manutenção.

Portanto, muito mais importante que apenas deter o bem para si, seja a que título for, está o fim para o qual ele é utilizado e o benefício que esse uso traz para a coletividade. Por isto, entende-se que a propriedade deverá observar os ditames estabelecidos constitucional e legalmente, sob pena de se submeter às medidas de intervenção estatal previstas, por exemplo, no Estatuto da Cidade, que prevê a desapropriação por interesse social aos imóveis que não estejam em consonância à função social da propriedade.

Assim, a partir da redemocratização do Estado Brasileiro, os direitos sociais receberam um *status* nunca alcançado em nenhuma das constituições anteriores, figurando dentre os objetivos da República a erradicação da pobreza e da marginalização, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais (BRASIL, 1988).

Malgrado a constituição de 88 tenha inaugurado um rol básico de direitos sociais, o status de direito social ao direito à moradia só foi concedido com a edição da Emenda Constitucional nº 26, em 2000. Há exatos dezoito anos o direito social à moradia passou a figurar entre os direitos fundamentais nacionais, determinando que o Estado assumira uma conduta positiva, “um dever principal de fazer (proporcionar moradia para todos), mas terá também o dever secundário de não fazer (não ferindo a propriedade em casos excessivos, como a penhora da pequena propriedade rural)” (NUNES JUNIOR, 2017, p. 1062).

Nada obstante o Estado Brasileiro tenha assumido uma conduta positiva quanto ao direito à moradia, muito se discute acerca da eficácia das normas ali postas, ainda que definidoras de direitos sociais, dado que muitos(as) estudiosos(as) do texto constitucional definiram o seu teor como programático, ou seja

“possuem um caráter [...] prospectivo, exigindo por parte do Poder Público um “dever de meio”, ou seja, o dever de implantar políticas públicas capazes de cumprir o máximo possível, dentro dos limites fáticos, jurídicos e orçamentários de cada direito social” (NUNES JUNIOR, 2017, p. 1058).

A partir desta observação, inferimos que o comprometimento do Poder Executivo com o cumprimento dos direitos sociais não é absoluto. Assim, vale dizer, por exemplo, que o Estado não terá capacidade orçamentária para prover a todos os seus cidadãos, de maneira equânime, uma moradia própria e de qualidade. Entretanto, é possível exigir do Poder Público que adote medidas capazes de prover o mínimo existencial de cada direito previsto constitucionalmente, principalmente para aqueles(as) que não disponham dos recursos necessários à sua obtenção voluntária.

Da Constituição Federal pode ser extraído, para além da função social da propriedade, o conceito de função social da posse, vez que, na grande maioria dos casos, o direito à moradia não é exercido concomitantemente com a propriedade do imóvel utilizado para tal fim, razão pela qual a proteção da posse é imprescindível para a garantia da segurança daqueles(as) que eventualmente não disponham do registro de propriedade daquele bem.

Sabemos que a legislação infraconstitucional estabelece diversos institutos capazes de proteger a posse de boa-fé, bem como convertê-la em propriedade, a exemplo da usucapião prevista tanto no Código Civil quanto no Estatuto da Cidade. Entretanto, até que se satisfaçam tais requisitos, é essencial que o Estado adote medidas que visem a proteção do direito à moradia da população economicamente vulnerabilizada.

Desta maneira, podemos discernir que a função social da posse

[...] não é limitação ao direito de posse. É sim, exteriorização do conteúdo imanente da posse, permitindo uma visão mais ampla do instituto, de sua utilidade social e de sua autonomia diante de outros institutos jurídicos como o do direito de propriedade. A posse possui como valores sociais a vida, a saúde, a moradia, igualdade e justiça (ROSA, 2008, p. 3)

Destacamos que tal interpretação não advém de dispositivos legais explícitos, de modo que sua leitura deve ser associada aos princípios e direitos fundamentais constitucionalmente previstos para a proteção da dignidade humana dentro das relações entre particulares. É, sobretudo, dever do Estado fiscalizar e proteger aqueles(as) que dão aos bens da vida a utilidade esperada pelo ordenamento jurídico.

Feitas tais considerações, podemos concluir que a interpretação da função social da posse é crucial para a garantia do direito à moradia, dado que mais importante que ter a propriedade de determinado bem é dar-lhe o uso esperado e mais condizente com a necessidade coletiva.

4.3 O Direito à Cidade positivado no Ordenamento Interno

O direito à cidade, como já visto em princípio, é um conceito multidisciplinar que se presta ao objetivo de disciplinar a relação indivíduo x cidade. Por seu caráter vanguardista, vem moldando os principais diplomas legais acerca da temática urbana, dispositivos essenciais para entender a política pública habitacional que vem sendo implantada no município de Salvador.

No Brasil, o direito à cidade está positivado na Constituição Federal, e regulamentado pela Lei nº 10.257/2001, também conhecido como Estatuto da Cidade. Em vigor há dezessete anos, o instrumento jurídico trouxe diversos avanços à política urbana brasileira, mas ainda encontra óbices na sua consecução integral em função da conformação histórica do crescimento urbano brasileiro.

A Constituição Federal destina um capítulo disciplinando a política urbana brasileira em dois artigos, estabelecendo diretrizes e determinando a competência para a sua execução, conforme transcrevemos a seguir:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais. (BRASIL, 1988)

Segundo transcrito, é de atribuição do Poder Executivo Municipal executar a política de desenvolvimento urbano, observando as diretrizes legalmente estabelecidas e em consonância com o Plano Diretor, que deve direcionar as ações das prefeituras nesse sentido.

Estabelece, ainda, o conceito de função social da propriedade urbana, condicionando a sua eficácia ao atendimento do quanto previsto nos planos diretores municipais. Por fim, define as medidas que devem ser adotadas pelo poder municipal para garantir o cumprimento das definições legais de uso adequado e social dos imóveis urbanos.

Há que se esclarecer ainda que a própria constituição define a possibilidade de usucapião especial urbano, que é a aquisição originária pelo uso ininterrupto e sem oposição, pelo prazo de cinco anos, com finalidade de moradia, desde que o detentor não seja proprietário de nenhum outro imóvel (BRASIL, 1988).

Assim, em que pese a constituição tenha inaugurado em 1988 a disciplina direito à cidade no ordenamento interno, apenas treze anos após a sua promulgação, com a edição do Estatuto da Cidade, é que se regulamentou os dois artigos aqui referenciados. A supradita legislação traz uma série de mecanismos que viabilizam e disciplinam a integração entre o cidadão e a cidade, e é conhecida por inovar em direitos que beneficiam uma população historicamente excluída do processo urbano.

Os debates em torno da Reforma Urbana, que é objeto do estatuto, levaram em consideração aspectos políticos e sociais característicos da formação brasileira. Acerca da temática, vejamos as reflexões trazidas por Raquel Rolnik sobre o processo que culminou em sua edição:

Se por um lado, ao longo dos anos 80 e 90 os movimentos sociais e populares conseguiram pautar o processo de redemocratização com questões pertinentes à construção de um Estado de direitos - onde o acesso à terra e sua função social tem um papel central -, por outro lado o projeto neoliberal de política urbana e a integração do país aos circuitos globalizados do capital e das finanças, assim como a forma através da qual o jogo político eleitoral no país foi sendo estruturado no período, pautaram igualmente os rumos da política urbana no país, marcando este processo de forma ambígua e contraditória (ROLNIK, 2013, p. 1)

Logo, em uma análise mais apurada do conteúdo do Estatuto, podemos aferir que seus cinquenta e sete artigos apontam conquistas dos movimentos sociais de esquerda sem deixar de prestigiar a agenda neoliberal, que faz parte dos setores de maior poder econômico do Brasil. E, ainda assim, é preciso analisar pormenorizadamente se as políticas ali dispostas encontram guarida na realidade fática, em específico nos modelos habitacionais aqui estudados e implementados no município de Salvador.

Convém destacar que a noção de direito à cidade dentro do Estatuto ganha um recorte amplo, mesclando conceitos de direitos sociais e ambientais típicos do momento político presente. Logo de início, o estatuto disciplina como objetivo da política urbana a “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).

Trata-se de um conceito completo de direito à cidade, celebrado por diversos(as) estudiosos(as) do fenômeno urbano, mas que guarda em si um caráter programático, uma vez que é impossível, apenas com a publicação do seu texto, a sua plena implementação no contexto fático social. Entretanto, há que celebrar a compilação de normas trazidas pela lei multicitada, uma vez que esse marco regulatório é um dos mais avançados em termos de política social de que dispomos no ordenamento interno.

O estatuto apresenta ao poder público uma imensa gama de mecanismos de regularização fundiária, objeto macro deste estudo, de forma a garantir a ordenação habitacional dentro do território brasileiro. Nesta pesquisa, nos deteremos nos institutos da Concessão de Direito Real de Uso em conjunto com a implementação do Empreendimento de Habitação de Interesse social, modalidades empregadas no assentamento precário estudado.

5. IMPLEMENTAÇÃO ADMINISTRATIVA E LEGISLATIVA DA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

As políticas de implementação da habitação de interesse social são extremamente tardias, tendo iniciado verdadeiramente no final do século XX e, ainda assim, de forma não condizente com as necessidades da população brasileira, isso porque a política habitacional implantada por volta da década de 70 insistia em segregar em regiões distantes dos centros os(as) moradores(as) mais vulnerabilizados(as) da sociedade, através da construção de conjuntos habitacionais populares em áreas que não possuíam as condições mínimas de urbanificação (SILVA, 2010) necessárias para garantir a integração de seus(suas) habitantes à cidade.

O surgimento do modelo de habitação social vigente no Brasil data da década de 30, quando, durante o Governo Vargas, o poder estatal passou a interferir diretamente em questões afeitas à moradia, abandonando a lógica liberal de não intervenção no mercado privado de habitação. É nesse período que surge a lógica da moradia subsidiada, que favorece a criação de uma sociedade urbano-industrial, com um cunho claramente desenvolvimentista do capitalismo no país (BONDUKI, 1994).

Sabe-se que, na era Vargas, o slogan da sua gestão era capitanear melhores condições de habitação para a classe trabalhadora, sabidamente composta por indivíduos economicamente vulnerabilizados. Assim, nas palavras de Bonduki, “trata-se do momento em que, ao nosso ver, a questão habitacional é assumida pelo Estado e pela sociedade como uma questão social, dando início a uma ainda incipiente política habitacional no país” (BONDUKI, 1994, p. 712).

Nesse contexto, surgiu em Salvador o modelo das Vilas Operárias, nas quais residiam os(as) empregados(as) das indústrias recém instaladas na cidade, a exemplo da Vila situada na Boa Viagem, Cidade Baixa, em que a moradia era cedida em contrapartida da relação de trabalho, para além da remuneração propriamente dita pela jornada trabalhista (SANTOS, 2010).

Em Salvador, o começo da intervenção estatal na política habitacional se deu na mesma época, por volta de 1943, quando houve a criação do Escritório do Plano de Urbanismo da Cidade do Salvador (EPUCS), através do qual se estabeleceu

[...] uma proposta de intervenção direta do Estado na questão, adquirindo terras, regulando o mercado, subsidiando a moradia popular e criando as chamadas “habitações transitórias” para os estratos de menor renda, privilegiando a localização próxima do emprego. (SOARES, 2007, p. 53)

Com o falecimento do idealizador do EPUCS, Mário Leal Ferreira, em 1948, a questão do planejamento urbano de Salvador permaneceu prejudicada até a década de 60, posto que os órgãos criados na tentativa de dar continuidade ao trabalho do EPUCS se mostraram ineficientes. Apenas durante a vigência do regime ditatorial, com a criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), e consequente instituição do Banco Nacional de Habitação (BNH), é que a produção de moradia popular foi retomada na capital. (SOARES, 2007)

Um claro exemplo de habitação popular iniciada nesses moldes na década de 60 foi implementada em Salvador através da Habitação e Urbanização S/A (URBIS), hoje em liquidação. A URBIS era uma sociedade de economia mista vinculada ao Estado da Bahia, responsável pela captação dos recursos financeiros através do Sistema Financeiro de Habitação, construção e destinação final de unidades habitacionais construídas em regiões onde outrora existiam fazendas tradicionais do município de Salvador, e que foram desapropriadas pelo Poder Público com o fito de dar lugar a esse novo modelo de moradia para a população de baixa renda. Outra maneira utilizada pelo Estado para implantação desta política era a doação ou venda de terrenos públicos por valores abaixo do mercado às companhias habitacionais (MENDONÇA, 1989).

Apesar de claramente beneficiar a parcela mais pobre da sociedade soteropolitana, uma vez que a mensalidade recolhida após a compra do imóvel era relativamente baixa, se assemelhando ao processo de aquisição de um imóvel atual do Programa Minha Casa Minha Vida, é importante demonstrar que a política fundiária inaugurada pela URBIS não teve como principal preocupação as questões sociais afeitas ao direito à moradia, conforme constatou o arquiteto Frederico Mendonça

Tais aspectos irão reforçar o caráter setorial da política habitacional do BNH, mais vinculada à acumulação de capital nos setores financeiro e da construção do que voltada para o atendimento das demandas sociais crescentes e, para tanto, necessariamente embasada numa eficaz política fundiária, de controle e uso do solo urbano (MENDONÇA, 1989, p. 64)

Pela observação acima destacada, verificamos que o tratamento escolhido pelo Estado à época para a questão habitacional no município de Salvador não observava

nenhum dos preceitos consagrados atualmente em relação à legislação urbanística, tampouco aos conceitos que serão trabalhados adiante acerca do direito à cidade.

5.1 Direito Urbanístico Brasileiro e suas implicações na Habitação de Interesse Social

Considerada uma disciplina recente do Direito, surgida em função da urbanização contemporânea da sociedade brasileira, o Direito Urbanístico vem regular as relações entre a cidade e seus atores, podendo ser avaliado como um desdobramento das noções de direito à cidade, tão caras às atuais transformações nascidas da convivência urbana.

Conforme ensinamentos de José Afonso da Silva, a formação do direito urbanístico brasileiro

[...] decorre da nova função do Direito, consistente em oferecer instrumentos normativos ao Poder Público a fim de que possa, com respeito ao princípio da legalidade, atuar no meio social e no domínio privado, para ordenar a realidade no interesse da coletividade. (SILVA, 2010, p. 36)

O Direito Urbanístico tem por objeto de estudo a ordenação do território urbano, sendo consideradas suas normas todas aquelas que visem disciplinar o planejamento urbano, o uso e a ocupação do solo urbano, as áreas de interesse especial, a ordenação urbanística da atividade edilícia e a utilização dos instrumentos de intervenção urbanística (SILVA, 2010).

Muito se discute acerca da autonomia científica do Direito Urbanístico enquanto ramo próprio do direito, em consequência da sua similaridade com as normas de direito administrativo que disciplinam o poder de polícia do Estado. Entretanto, nesta pesquisa, entendemos que, em razão da sua especificidade que não se limita apenas à atuação direta do Estado face ao objeto “cidade”, o Direito Urbanístico pode ser caracterizado como um ramo multidisciplinar, não subordinado a nenhum ramo já existente do direito, como uma disciplina integradora do todo já existente (SILVA, 2010).

As normas de Direito Urbanístico afetam diretamente a noção de habitação de interesse social. Para melhor compreender a temática, se faz necessário declinar a diferenciação entre os conceitos de urbanização e urbanificação, a maneira como

ambos os fenômenos atuam no âmbito da cidade e a sua importância para o caso aqui estudado.

A urbanização nada mais é do que o efeito do processo migratório da população da zona rural para as grandes cidades, é o aumento da concentração da população urbana em detrimento da redução da população campesina. Esse processo, nas palavras de José Afonso da Silva, “[...] gera enormes problemas. Deteriora o ambiente urbano. Provoca a desorganização social, com carência de habitação, desemprego, problemas de higiene e de saneamento básico. Modifica a utilização do solo e transforma a paisagem urbana” (SILVA, 2010, p. 27).

Entendemos que o discurso de deterioração utilizado pelo autor carrega uma conotação higienista, posto que categoriza de forma negativa um fenômeno social consolidado pela inércia do Poder Público em atuar na promoção de condições dignas de moradia e subsistência às populações vulnerabilizadas, ao passo em que estabelece como único modelo correto aquele em que inexistente, no cenário urbano, a diversidade promovida pelas inúmeras ocupações ditas precárias.

A forma como o termo deterioração é posto no contexto citado remonta, inclusive, a política de higienismo urbano instituída durante o Império, de onde surgiram as primeiras ações direcionadas à exclusão da população pobre dos centros urbanos, por entender, por exemplo, que seriam os responsáveis pelas epidemias registradas à época. Portanto, é necessário ler com cautela a fala acima indicada, vez que, neste trabalho, nos alinhamos à ideia de que a diversidade presente nos grandes espaços urbanos em nada o deteriora, mas sim o enriquece.

Retomando os conceitos urbanísticos declinados por José Afonso da Silva, destacamos que o autor entende ser necessária a atuação do poder público gerando a urbanificação dos espaços públicos, conceituando-o como um

[...] processo deliberado de correção da urbanização, consistente na renovação urbana, que é a reurbanização, ou na criação artificial de núcleos urbanos, como as cidades novas da Grã-Bretanha e Brasília. O termo “urbanificação” foi cunhado por Gaston Bardet para designar a aplicação dos princípios ao urbanismo, advertindo que a urbanização é o mal, a urbanificação é o remédio (SILVA, 2010, p. 27).

Cabe aqui, novamente, realizar uma inferência acerca dos termos utilizados pelo autor acerca do que seria a correção do espaço público. A noção de correção apontada em seus escritos toma por base modelos de cidades que não refletem a maneira como o território brasileiro foi povoado e desconsidera as características

regionais da população que ocupa esses espaços urbanos. Ademais, parece designar um modelo de cidade no qual não há espaço para a população hipossuficiente, determinando que as estruturas urbanas sejam remoldadas para atender aos anseios da classe econômica dominante.

Essa conceituação é problemática, posto que legitima uma dicotomia reducionista entre bem e mal na qual se estabelece como positivo o modelo de edificação implantado pelas classes econômicas mais abastadas, ao passo em que reprovava e hostiliza as ocupações que não estejam em consonância com o modelo edilício estabelecido arbitrariamente como correto.

Dentro da noção de urbanificação, podemos discorrer sobre a problemática da moradia urbana, um dos quesitos que mais se transformou em função da urbanização da sociedade. Notamos que a lógica da correção dos espaços públicos foi internalizada pelo Poder Executivo na execução da política de habitação social, definindo como metas para a sua consecução a extinção de todas as formas de assentamento que não estivessem alinhados ao definido na lei.

Uma vez convencionado na Declaração Universal dos Direitos Humanos, bem como no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a salvaguarda do direito à moradia não pode ser atrelada à noção de urbanificação aqui discutida. A concepção de direito à moradia enquanto direito humano estabelece que a sua proteção deve ser integral, não podendo ser condicionada ao atendimento de noções urbanísticas elitizadoras para tanto.

Salientamos, ainda, que o conceito de urbanificação definido pelo autor pode legitimar ações de gentrificação do Estado, posto que indica uma necessidade de transformação do espaço urbano que pode promover a retirada forçada das pessoas que ali já estejam, mas não possuam o poder econômico suficiente para atingir o novo padrão de vida estabelecido para esses locais.

A noção urbanística de direito à moradia reflete em “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” (SILVA, 2010, p. 376). Para além do direito à habitação, é necessário estabelecer os requisitos que tais moradias devem cumprir para caracterizar a completa consecução deste direito.

A partir desse preceito, é que o Direito Urbanístico estabelece a necessidade de realização, pelo Poder Público, de um plano de urbanização capaz de suprir tais necessidades. O plano de urbanização serve à finalidade de reordenar ou criar novas realidades na cidade, promovendo uma ideia de melhoramento urbanístico, e, nessa senda, é facultado ao administrador utilizar-se dos mecanismos criados para tanto na legislação urbanística.

Com vias de determinar a necessidade de urbanificação no campo habitacional, foi editada, durante o regime ditatorial, a Lei nº 4.380/1964, que, entre outras finalidades, instituiu o Sistema Financeiro de Habitação, estabelecendo como prioridades para alocação de recursos, em seu artigo 4º, entre outras medidas

a construção de conjuntos habitacionais destinados à eliminação de favelas, mocambos e outras aglomerações em condições sub-humanas de habitação e os projetos municipais ou estaduais que com as ofertas de terrenos já urbanizados e dotados dos necessários melhoramentos, permitirem o início imediato da construção de habitações (BRASIL, 1964)

O contexto político em que essa lei foi editada justifica a opção legislativa pela eliminação dos agrupamentos sociais caracterizados como sub-humanos, a exemplo das favelas e mocambos, onde sabidamente reside a maior parte da população negra, como resultado do processo de escravização do qual o Brasil foi ator principal durante séculos a fio. Percebemos, pelo trecho analisado, o fenômeno conhecido como racismo institucionalizado: há uma prática socialmente aceita, parte da política estatal, de exclusão das estruturas negras presentes na sociedade. (CARMICHAEL e PEREIRA, 2018)

Nos dispositivos legais remetidos anteriormente, ficou estabelecido entre os entes administrativos uma competência concorrente para a promoção da habitação de interesse social, de modo que, na amostra discutida na presente pesquisa, competiu tanto à União, titular do terreno da ocupação, quanto ao Município de Salvador, autor da intervenção aqui estudada, a atuação positiva para promoção da habitação de interesse social na Comunidade Guerreira Zeferina.

É importante salientar que as obras de urbanização realizadas pelo Estado a fim de garantir as habitações de interesse social como um todo estavam aquém da necessidade coletiva, priorizando, em quase todos os casos, as áreas nobres da cidade, ocupadas pelas classes sociais que efetivamente participavam da política nacional.

Nesse sentido, Ermínia Maricato leciona que as intervenções públicas realizadas a título de reforma urbana no início do século XX priorizavam as estruturas da corte capitalista, ao passo em que promovia a expulsão da população economicamente vulnerável, que permaneciam privadas das obras de saneamento básico e embelezamento paisagístico característica dos ambientes mais nobres das cidades (MARICATO, 2000).

Apelidado de “tragédia urbana” (MARICATO, 2000, p. 24), a eficácia do processo de urbanização brasileiro é diminuída com o aumento do contingente populacional que infla os territórios das grandes cidades, notadamente as suas periferias, regiões onde já inexistem a infraestrutura adequada de serviços e obras capazes de minimizar os problemas sociais decorrentes da urbanização desenfreada.

Esse aumento do contingente habitacional nas grandes cidades se deu em razão das políticas econômicas de industrialização e modernização do campo adotadas no país, principalmente a partir da década de 60, o que contribuiu para o desemprego da população rural e consequente migração para a área urbana. (NASCIMENTO, VIANNA, *et al.*, 2017)

É essencial notar que a falha na prestação de direitos nas regiões informalmente ocupadas tem extensa parcela de culpa na situação sociopolítica do Brasil atual: a ausência de políticas públicas suficientes para atender à crescente demanda por moradia gerou a disseminação dos assentamentos precários, onde falta o básico, e, principalmente, sobram mazelas que impedem o pleno desenvolvimento pessoal das pessoas que ali habitam.

Portanto, é nessas regiões que se exige a atuação do Poder Executivo no sentido de promover, para além da possibilidade de exercer a posse de um imóvel residencial, todas as condições inerentes ao seu pleno funcionamento, que não se limitam, conforme já explanado anteriormente, a um teto onde repousar à noite. É necessário, antes de mais nada, que o plano de urbanização dos municípios contemple a transformação dessas moradias precárias na rotina da cidade, adequando-as ao legalmente previsto e a realização de direitos sociais, principalmente nos planos diretores municipais.

5.2 Adequação da HIS Soteropolitana ao Direito Urbanístico Brasileiro

Em relação à análise dos métodos utilizados nas principais obras de habitação de interesse social em Salvador, percebemos, principalmente em função da distância entre os terrenos escolhidos para as construções, a ausência de planejamento da infraestrutura que comporia os conjuntos habitacionais, bem como a total ausência de serviços públicos nos novos bairros planejados e implantados pela empresa. É de se destacar, ainda, que a URBIS, no processo de construção e finalização dos imóveis, não se submetia à política municipal de ordenamento do solo, seguindo os moldes definidos pelo Governo Estadual para a execução de suas obras (MENDONÇA, 1989).

As escolhas do poder público se traduzem na população esperada para a aquisição das unidades habitacionais recém construídas: a população marginalizada de Salvador, que ocupava espaços próximos do Centro Antigo da cidade, bem como os(as) ocupantes de favelas da região dos alagados, que seriam os(as) primeiros(as) beneficiados(as) pela política pública, desde que aceitassem serem afastados para cerca de quinze quilômetros do local de origem, em uma localidade com nenhuma acessibilidade e totalmente isolada dos demais cantos do município (BONDUKI, 1994).

O arquétipo acima delineado foi substituído quando se decidiu selecionar de forma mais elitista os(as) beneficiários(as) dos imóveis construídos. Tornou-se mais evidente a preocupação da empresa em obter retorno financeiro que permitisse a manutenção da sua atividade comercial, razão pela qual os conjuntos habitacionais construídos a partir da década de 70 passaram a contar com uma infraestrutura básica que os primeiros modelos não contavam, justamente no intuito de atrair uma clientela que pudesse pagar pelos novos empreendimentos, uma vez que a insolvência nos primeiros projetos executados ameaçou a continuidade do programa (MENDONÇA, 1989).

Diante da nova demanda da classe média por empreendimentos populares financiados pelo Estado através do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), acentuada pela ausência de terrenos públicos que pudessem servir ao propósito de expansão comercial das habitações sociais, o poder público passou a buscar terrenos em localizações mais privilegiadas para a construção das novas etapas da política habitacional, gerando a criação de conjuntos em regiões em expansão como a Boca

do Rio, Periperi, Cabula VI, Narandiba, Mussurunga e Cajazeiras, bairros que hoje abrigam grande parte do contingente populacional de baixa renda de Salvador.

Após a crise no SFH durante a década de 80, e consequente fechamento do Banco Nacional de Habitação, a produção de novas habitações decaiu exponencialmente, transformando mais uma vez o cenário da ocupação territorial no município de Salvador, fase que pode ser conceituada como de um “retorno da favela”, seja pelas ocupações urbanas promovidas pelo movimento dos sem-teto, seja pela verticalização e ampliação das favelas consolidadas, localizadas nas áreas centrais das grandes cidades” (SOUZA, 2001, p. 132)

Sem estabelecer uma política efetiva de ordenação da ocupação do solo, muito pela inexistência de interesse público e aparato suficiente para fiscalização e promoção de novas habitações sociais, a quantidade de “invasões” no território soteropolitano sobrepujou o número de habitações de interesse social construídas pelas empresas de habitação do Estado, que representou o percentual de apenas 10% do total de moradias existentes no município.

Desta forma, advém uma urgente necessidade de promover a urbanização dessas ocupações irregulares, vez que impossível ao poder público impedir a sua consolidação. Portanto, o município de Salvador adotou, durante várias gestões, programas sociais que visavam diminuir o impacto das ocupações em áreas degradadas, a exemplo do Programa Viver Melhor, uma iniciativa do Governo Estadual que, conforme estudo de Angela Gordilho Souza,

[...] representou um avanço na direção de uma nova política de habitação de interesse social, atuando na melhoria de áreas originadas informalmente, com subsídios e investimentos a fundo perdido, ressaltando-se também a sua amplitude. Um breve esboço dos resultados alcançados indica a dimensão do programa e sua perspectiva de intervenção. (SOUZA, 2001, p. 136)

Em 2002, com a eleição da primeira gestão presidencial do Partido dos Trabalhadores, alguns avanços podem ser destacados em termos de política habitacional. Segundo Adriana Nogueira Vieira Lima (2014), a criação do Ministério das Cidades por uma gestão de centro-esquerda, com ampla experiência na reivindicação de uma política pública que contemplasse o cumprimento da função social da propriedade, possibilitou a participação dos militantes dos movimentos de luta por moradia na referida pasta, fato que permitiu “um recrudescimento da luta pela

reforma urbana, através do viés institucional, e uma conversão ao sistema político institucional.” (LIMA, 2014, p. 1436)

A partir da gestão Lula, foi possível experimentar no país uma nova maneira de gestão da coisa urbana: diversas conferências nacionais se propuseram a debater a política urbana como um todo, contemplando a participação direta dos setores sociais envolvidos na luta pelo direito à cidade e à moradia digna, eventos que culminaram no estabelecimento da nova Política Nacional de Habitação – PNH, da qual faz parte o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, criados em 2005 com o fito de regular a questão habitacional no país. (LIMA, 2014)

Mais recentemente, em 2009, com a instituição do Programa Minha Casa Minha Vida pelo Governo Federal, uma nova etapa da política habitacional se inicia na cidade. Financiado através de recursos do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, o PMCMV – Faixa I – destinado às famílias com renda per capita de até dois salários mínimos, relembra o modelo implantado nas décadas de 60 a 80 em todo o território nacional, principalmente no tocante aos terrenos escolhidos para a sua consecução.

Uma vez que tais equipamentos são destinados prioritariamente a uma população já excluída de quaisquer direitos básicos, não há, na consecução dos projetos e respectivas obras, qualquer preocupação acerca da integração das novas moradias à rotina da cidade. Um claro exemplo dessa situação é a implementação dos edifícios que compõem o PMCMV em regiões limítrofes entre os municípios que compõem a região metropolitana, em bairros recém-criados e distantes de qualquer estrutura mínima de transporte público, saúde, educação e comércio.

Essa, inclusive, é uma das maiores críticas ao PMCMV, vez que os recursos públicos poderiam ser aplicados de forma mais eficiente, que garanta o atendimento às normas estabelecidas na legislação urbanística nacional. Entretanto, conforme se constata da análise das estruturas já existentes na cidade, os imóveis são edificados em regiões com infraestrutura deficiente e sem o estabelecimento de um projeto prévio que promova a correção de tais deficiências.

É nesse sentido que se concentram os louros da modalidade de intervenção urbanística aqui estudada, posto que se garantiu aos(às) moradores(as) a

permanência na área ocupada, com a qual claramente possuem importantes vínculos socioafetivos.

5.3 Novo Marco Regulatório da HIS: Lei Nº 13.465/2017

Nada obstante o cenário aqui estudado não tenha se beneficiado diretamente das inovações trazidas pela nova lei de Regularização Fundiária, promulgada em dezembro de 2017 na Gestão Temer, a título de medida provisória, é relevante demonstrar as principais mudanças que o diploma legislativo traz no âmbito do direito à moradia, precipuamente quanto ao macroobjeto aqui estudado, a habitação de interesse social.

Inicialmente, cabe destacar que a regularização se destina, de forma lógica, para aquilo que está irregular: não há que se regular o que funciona de maneira esperada. Desta maneira, podemos inferir que

[...] irregularidades sejam desvios da regra, do padrão, do modelo normativo; enfim, anormalidades, pontos ilhados fora da curva legal que pauta o desenho da normalidade da vida em sociedade. E, por isso, comportam sanções punitivas ou anulatórias, medidas destinadas ao retorno ao status quo anterior ou, então, indenização. Por exceção de ultima ratio (excepcionalíssima: exceção ao cubo, por três vezes), converte-se o irregular em regular: regulariza-se (AMADEI, PEDROSO e MONTEIRO FILHO, 2018, p. 11)

Já se tornou objeto de discussão cotidiana o histórico da ocupação irregular no Brasil, motivo pelo qual, se não é possível iniciar uma política de urbanização do seu início, uma vez que existem subjetividades no processo político de formação do território brasileiro, é necessário que o Direito utilize seus mecanismos para adequar, da maneira mais eficiente e menos danosa, o quadro já existente às normas do Direito Urbanístico pátrio.

A regularização fundiária pode ser conceituada como uma categoria jurídica diretiva, uma vez que se ocupa da reengenharia urbana, matriz, posto que dela derivam diversas maneiras de se executar as correções fundiárias necessárias, e procedimental, posto que a legislação define todas as etapas indispensáveis para a sua concretização (AMADEI, PEDROSO e MONTEIRO FILHO, 2018). É primordial determinar que, antes de ser apenas um método de regularização da propriedade imobiliária, a regularização fundiária contempla todos os aspectos de direito à cidade

já aludidos anteriormente, sem os quais não será possível alcançar o objetivo deste instituto jurídico.

Neste tópico, nos ateremos à Regularização Fundiária Urbana de interesse social – REURB-S, espécie que em muito se assemelha ao modelo empregado pelo Município de Salvador na realização da intervenção da Comunidade Guerreira Zeferina. A Lei nº 13.465/2017 disciplina, em um dos seus títulos, o procedimento que deve anteceder a declaração de regularização de interesse social.

Tal modalidade é aplicada aos núcleos urbanos informais, ocupados predominantemente por população de baixa renda, devendo ser precedida de declaração do Poder Público Municipal nesse sentido, conforme estabelece o artigo 13, I, da lei multicitada. A identificação de tais áreas é empreendida tendo por base um critério socioeconômico, que, uma vez reconhecido, permite a flexibilização das exigências comumente empregadas às regularizações comuns.

Na REURB-S, por exemplo, é possível conferir aos(às) beneficiários(as) a isenção de custas e emolumentos de diversos atos registrares das áreas de interesse social, e, em relação a este termo em específico, é importante salientar que tal previsão alcança até mesmo os conjuntos habitacionais ou condomínios de interesse social que foram edificados antes do advento da dessa lei, denotando um caráter retroativo do dispositivo em comento (AMADEI, PEDROSO e MONTEIRO FILHO, 2018).

Analisamos, em outro capítulo, os novos programas sociais municipais acerca da oferta de habitação de interesse social, que culminaram na revitalização da comunidade aqui estudada, em um modelo que mesclou a intervenção estatal para construção de unidades habitacionais padronizadas, similar ao que vem sendo desenvolvido no PMCMV, em conjunto com a Concessão de Direito Real de Uso – CDRU, em função de a ocupação ter se estabelecido em área de titularidade da União Federal.

Com base nos conceitos desenvolvidos, analisamos o caso escolhido de forma crítica, estabelecendo seus vícios e virtudes, bem como determinando, a partir das informações colhidas, os aspectos do direito à cidade que podem ser encontrados tanto no planejamento prévio das obras, quanto na sua entrega aos(às) beneficiários(as) da política pública.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da pesquisa realizada para efetivação do presente trabalho, apresentamos o caminho histórico percorrido no Brasil para a implementação de uma política habitacional minimamente eficiente, que reduzisse percentualmente os índices de desigualdade social experimentados no país.

Inicialmente, este trabalho de conclusão de curso objetivou analisar, de forma substancial, a existência de uma política de habitação no município de Salvador, seu enquadramento nas normas urbanísticas nacionais, seus alcances e entraves bem como o papel do Poder Público Municipal dentro desse cenário de déficit habitacional em que claramente vivemos.

Conforme já declinado no momento inicial, esta pesquisa guarda sua importância principalmente no reconhecimento da luta coletiva por moradia digna dentro da sociedade brasileira, um tema de destaque, mas ainda pouco explorado na seara jurídica, que costuma se ater aos temas teóricos sem que se analise, na prática, a sua eficiência.

Para tanto, foram analisados conceitos constitucionais sobre direito à moradia e direito à cidade, bem como introduzidos seus desdobramentos na legislação infraconstitucional, que busca regulamentar a temática e criar um cenário de urbanificação de um país que se urbanizou de forma desenfreada e sem critérios.

Ao longo das leituras e pesquisas acerca do acervo documental que precedeu a urbanização da Comunidade Guerreira Zeferina, outros exemplos de ocupação na cidade de Salvador vieram à tona, demonstrando que não há, pelo poder público, uma sistemática para levar à todas as Zonas de Interesse Social os mesmos benefícios que foram ofertados para a ocupação em estudo.

Constata-se que existem diversos assentamentos similares formados na capital, alguns deles inclusive datando de épocas mais remotas que a do início da antiga Cidade de Plástico, mas que ainda não foram sinalizadas pelo Poder Público como potenciais beneficiários da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social. Logo, há que se destacar que, para a consecução de qualquer mudança efetiva na política habitacional do município, depender-se-á da demonstração de interesse eleitoral dos agentes políticos, visto que ainda não há, na cidade, uma sistemática de

regularização eficiente e igualitária para todos os núcleos urbanos de moradia precária encontrados em Salvador.

Em que pese constatada a falha na política pública como um todo, revelando a extensão do caminho a ser percorrido para que tais mudanças se consolidem, é necessário ressaltar os pontos positivos acerca da regularização da Comunidade Guerreira Zeferina, que outrora não possuía qualquer infraestrutura urbanística em sua extensão, e agora conta com uma completa estrutura física de conjunto habitacional que em muito melhorou a realidade dos(as) seus(suas) moradores(as).

Há pontos a serem melhorados na adequação urbanística do novo conjunto habitacional, a exemplo do transporte público na região e ampliação do sistema de saúde adjacente, reivindicações notórias dos(as) moradores(as) do local. Contudo, existe um nível geral de satisfação dos(as) beneficiários(as) com a nova moradia instalada, em que pese permaneçam, típicos de um agrupamento tão diverso, divergências quanto à operacionalidade do novo modelo de habitação instituído.

O tema aqui abordado não se esvai nas inferências realizadas neste estudo: há ainda uma possibilidade de investigação da rotina atual da comunidade, aspecto que restou prejudicado na construção deste trabalho em função de algumas intempéries enfrentadas no desenrolar da pesquisa. Demais disso, algumas informações restaram pendentes de fornecimento pelo Poder Público, fato que embaraçou a possibilidade de uma análise mais aprofundada da atuação municipal aqui estudada.

A experiência de urbanização aferida na Comunidade Guerreira Zeferina é positiva, na medida em que garantiu aos(às) moradores(as) a sua permanência na área em que escolheram viver, dando à ocupação legitimidade, garantindo o direito à moradia de seus(suas) integrantes, bem como promovendo, através das atividades sociais realizadas no assentamento, a dignidade e o pertencimento dos(as) seus(suas) integrantes ao solo cotidiano.

7. REFERÊNCIAS

A TARDE. Incêndio atinge barracos na Cidade de Plástico. **A Tarde Online**, Salvador, 09 set 2011. Disponível em: <<https://atarde.uol.com.br/bahia/salvador/noticias/1264484-incendio-atinge-barracos-na-cidade-de-plastico>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

ALBUQUERQUE, A. R. P. Uma Breve Proposta de Reconciliação do Homem com a Natureza, Através da Posse e da sua Função Social, sob a Perspectiva da Análise Econômica Do Direito. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, 2012. 300-324.

ALMEIDA, T. S. S. **Ofício nº.122/2018 - GAB**. Salvador. 2018.

AMADEI, V. D. A.; PEDROSO, A. G. D. A.; MONTEIRO FILHO, R. W. D. B. **Primeiras Impressões sobre a Lei nº 13.465/2017**. Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo - ARISP. São Paulo, p. 96. 2018.

BENEVOLO, L. **História da Cidade**. 4ª. ed. São Paulo: Perspectiva, 2009.

BOCHICCHIO, S. **Movimento dos Sem Teto de Salvador: Estratégias de Apropriação dos espaços e territorialização**. Universidade Federal da Bahia. Salvador, p. 144. 2008.

BONDUKI, N. G. Origens da habitação social no Brasil. **Análise Social**, Lisboa, 1994. 711-732. Disponível em: <<http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223377539C9uKS3pp5Cc74XT8.pdf>>. Acesso em: 15 julho 2018.

BORGES, T. Prefeitura vai reconstruir mais de 240 casas na Cidade de Plástico. **Correio da Bahia**, Salvador, 25 ago. 2015. Disponível em: <<https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/prefeitura-vai-reconstruir-mais-de-240-casas-na-cidade-de-plastico/>>. Acesso em: 10 jul 2018.

BRASIL. Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964. **Lei do Sistema Financeiro Habitacional**, Brasília/DF, 21 Agosto 1964.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. **Constituição Federal**, Brasília/DF, 5 out 1988.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de jul. de 2001. **Estatuto da Cidade**, Brasília/DF, 10 jul 2001.

BRUNO FILHO, F. G. Abandono e Arrecadação de Imóveis Urbanos na Perspectiva da Política urbana. **Revista da Defensoria Pública - Edição Especial de Habitação e Urbanismo**, São Paulo, 8 Abril 2015. 31-56.

CARMICHAEL, S.; PEREIRA, A. M. **O poder negro**. 2ª. ed. Belo Horizonte: Nandyala, 2018.

CARVALHO, S. N. D. A Judicialização dos Assentamentos Irregulares: Reflexões Necessárias. **Revista da Defensoria Pública - Edição Especial de Habitação e Urbanismo**, São Paulo, 8 Abril 2015. 169-182.

CELLARD, A. A análise Documental. In: POUPART, J., et al. **A pesquisa qualitativa - Enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008. Cap. 3, p. 295-314.

DESLAURIERS, J.-P. A indução analítica. In: POUPART, J., et al. **A pesquisa qualitativa - Enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008. Cap. 2, p. 337-350.

_____.; KÉRISIT, M. O delineamento de pesquisa qualitativa. In: POUPART, J., et al. **A pesquisa qualitativa - Enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008. Cap. 2, p. 127-150.

EPSTEIN, L.; GARY, K. **Pesquisa Empírica em Direito: As regras de inferência**. São Paulo: Direito GV, 2013.

FARIAS, C. C. D.; ROSENVALD, N. **Curso de Direito Civil - Reais**. 13ª. ed. Salvador: Juspodivm, v. V, 2017.

FERRAZ JUNIOR, T. S. **Introdução ao estudo do Direito - Técnica, decisão, dominação**. São Paulo: Atlas, 2013.

FERREIRA, A. R. Exigência do adequado aproveitamento do solo urbano pelo emprego dos instrumentos indutores da função social: dever fundamental do Poder Público Municipal - a interpretação do parágrafo 4.º do artigo 182 da Constituição da República. **Revista da Defensoria Pública - Edição Especial de Habitação e Urbanismo**, São Paulo, 8 Abril 2015. 97-110.

LEFEBVRE, H. **O Direito à cidade**. 5ª. ed. São Paulo: Centauro, 2011.

LIMA, A. N. V. O desafio da participação popular na construção e implementação da Política Estadual de Habitação de Interesse Social do estado da Bahia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 24 jul 2014. 1431-1450.

LIMA, T. C. S. D.; MIOTO, R. C. T. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. **Revista Katálysis**, Florianópolis, 03 abril 2007. 37-45.

MARICATO, E. **Metrópole Na Periferia Do Capitalismo: Ilegalidade Desigualdade E Violência**. 1ª. ed. São Paulo: HUCITEC, 1995.

_____. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: Metrôpoles brasileiras. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, 14 Abril 2000. 21-33.

_____. Metrôpole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**, São Paulo, 16 Junho 2003. 151-166.

_____. Cidades no Brasil: Neo Desenvolvimentismo ou Crescimento Periférico Predatório. **Revista da Defensoria Pública - Edição Especial de Habitação e Urbanismo**, São Paulo, 12 julho 2013. 8-30.

MENDONÇA, F. A estratégia de localização dos conjuntos habitacionais da URBIS em Salvador, entre 1964 e 1984. **Rua**, Salvador, 1989. 61-83.

MENDONÇA, T. Voluntários da ONG Teto constroem casas em Salvador. **A TARDE**, Salvador, 23 out 2014. Disponível em: <<http://atarde.uol.com.br/muito/noticias/1633432-voluntarios-da-ong-teto-constroem-casas-em-salvador>>. Acesso em: 11 jul 2018.

MILLON, L. V. Participação popular nas políticas públicas municipais - Eficácia e implementação. **Revista do Direito**, Jundiaí, 11 ago 2010. 59-71.

MINAYO, M. C. D. S. **O desafio do conhecimento**. São Paulo: HUCITEC - ABRASCO, 1994.

MORAES, L. M.; VIVAS, M. D. O Acesso a Terra, Desafio à Efetivação do Direito à Moradia no Brasil. **Revista da Defensoria Pública - Edição Especial de Habitação e Urbanismo**, São Paulo, 8 Abril 2015. 82-96.

MORETTI, J. A. Áreas de Risco Ocupadas por Assentamentos Informais: Conflito entre Enfrentamento de Riscos. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanismo**, Porto Alegre, Outubro 2013. 37-58.

NASCIMENTO, C. A. S. D. et al. **A migração do campo para os centros urbanos no Brasil: da desterritorialização no meio rural ao caos nas grandes cidades**. Universidade Federal da Bahia. Salvador, p. 20. 2017.

NUNES JUNIOR, F. M. A. **Curso de direito constitucional**. 1ª. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2017.

NUNES, D. Zeferina: rainha quilombola que lutou contra a escravidão em Salvador-BA. **CEERT - Centro de Estudos das Relações de Trabalho e Desigualdades**, Salvador, 24 abril 2016. Disponível em: <<http://www.ceert.org.br/noticias/historia-cultura-arte/11273/zeferina-rainha-quilombola-que-lutou-contra-a-escravidao-em-salvador-ba>>. Acesso em: 11 julho 2018.

ONG AVSI BRASIL. Ficha técnica do projeto - Guerreira Zeferina. **AVSI BRASIL**, 2016. Disponível em: <<http://www.avsibrasil.org.br/projetos/?lnk=81&rg=161>>. Acesso em: 10 Julho 2018.

RODRIGUES, A. A. Relação do Estado com População Atingida por Intervenções Públicas - Um Necessário “choque de confiança”. **Revista da Defensoria Pública - Edição Especial de Habitação e Urbanismo**, São Paulo, 8 Abril 2015. 111-125.

ROLNIK, R. **O que é cidade**. 1ª. ed. São Paulo: Brasiliense, 1995.

_____. 10 Anos do Estatuto da Cidade: Das Lutas pela Reforma Urbana às Cidades da Copa do Mundo. **Raquel Rolnik**, p. 1-18, Julho 2013. Disponível em: <<https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/07/10-anos-do-estatuto-da-cidade.pdf>>. Acesso em: 8 Julho 2018.

_____. Diretrizes para a Segurança da Posse dos Pobres Urbanos. **Revista da Defensoria Pública - Edição Especial de Habitação e Urbanismo**, São Paulo, 2014. 196-230.

ROSA, M. P. D. **A função social da posse, no Direito Brasileiro atual, enquanto instrumento de efetivação dos direitos fundamentais ao trabalho e à moradia**. Universidade de Santa Cruz do Sul. Santa Cruz do Sul, p. 19. 2008.

RUBIN, G. R.; BOLFE, S. A. O desenvolvimento da habitação social no Brasil. **Ciência e Natura**, Santa Maria, mai-ago 2014. 201-213. Disponível em: <<http://oaji.net/articles/2017/1602-1487076445.pdf>>. Acesso em: 15 julho 2018.

RUQUOY, D. Situação de entrevista e estratégia do entrevistador. In: ALBARELLO, L., et al. **Práticas e métodos de investigação em ciências sociais**. Lisboa: Gradiva, 2011. p. 84-116.

SALVADOR. Lei de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo de Salvador - LOUOS. **Lei nº 9148/2016**, Salvador, 2016.

_____. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador. **Lei nº 9.069/2016**, Salvador, 2016b.

SANTOS, M. E. P. D. E. A. O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e o Direito à Moradia - a experiência dos Sem Teto em Salvador. **Organizações & Sociedade**, Salvador, 4 Dezembro 2014. 713-734. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-92302014000400713&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 4 Julho 2018.

SANTOS, M. O. **O viver na “Cidade do Bem”: tensões, conflitos e acomodações na Vila Operária de Luiz Tarquínio na Boa Viagem/BA**. Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG. Belo Horizonte, p. 233. 2010.

SILVA E SILVA, M. O. D. **Política Habitacional Brasileira: verso e reverso**. 1ª. ed. São Paulo: Cortez, 1989.

SILVA, J. A. D. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 5ª. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

SIRAQUE, V. **O controle social da função administrativa do Estado: Possibilidades e Limites na Constituição de 1988**. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, p. 212. 2004.

SOARES, A. M. D. C. **A inserção da habitação popular no tecido urbano de Salvador/BA**. Universidade de São Paulo. São Carlos, p. 262. 2007.

SOUZA, A. G. Intervenções Recentes em Habitação, Salvador-BA. **SEMINÁRIO DE AVALIAÇÃO DE PROJETOS IPT**, Salvador, 2001. 131-148.

TREINTA, F. T. et al. Metodologia da Pesquisa Bibliográfica com a utilização de método multicritério de apoio à decisão. **Produção**, Niterói, 03 novembro 2012. 1-3.