



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
FACULDADE DE ARQUITETURA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E  
URBANISMO**

**ADRIANA NOGUEIRA VIEIRA LIMA**

**A (IN) SEGURANÇA DA POSSE:  
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM SALVADOR E OS  
INSTRUMENTOS DO ESTATUTO DA CIDADE**

Salvador  
2005

**ADRIANA NOGUEIRA VIEIRA LIMA**

**A (IN) SEGURANÇA DA POSSE:  
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM SALVADOR E OS INSTRUMENTOS  
DO ESTATUTO DA CIDADE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dra. Angela Maria Gordilho Souza.

Salvador

2005

**FICHA CATALOGRÁFICA Elaborada pela Biblioteca da Faculdade  
Arquitetura da Universidade Federal da Bahia**

L732 Lima, Adriana Nogueira Vieira.

A(in)segurança da posse: regularização fundiária em Salvador e os instrumentos do Estatuto da Cidade / Adriana Nogueira Vieira Lima . Salvador, 2005.

170p. il.

Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia, 2006

1. Política urbana – Estatuto da Cidade 2. Política urbana – Regularização fundiária 3. Direito à moradia – Segurança da posse I. Título

CDU 711.432 : 347.171(060.13)

## **TERMO DE APROVAÇÃO**

ADRIANA NOGUEIRA VIEIRA LIMA

### **A (IN) SEGURANÇA DA POSSE: REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM SALVADOR E OS INSTRUMENTOS DO ESTATUTO DA CIDADE**

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia, pela seguinte banca examinadora:

Angela Maria Gordilho Souza – Orientadora

Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, USP

Paola Berenstein Jacques

Doutora em História da Arte pela Universidade de Paris 1

Nelson Saule Junior

Doutor em Direito Urbanístico pela Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Estado de São Paulo, PUC

Salvador, 27 de junho de 2005

LIMA, Adriana Nogueira Vieira. A (in) segurança da posse: regularização fundiária em Salvador e os instrumentos do Estatuto da Cidade. 2005. 170 il. Dissertação de (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, Salvador.

Autorizo a reprodução [parcial ou total] deste trabalho para fins de comutação bibliográfica.

Salvador, 27 de junho de 2005.

Adriana Nogueira Vieira Lima

## AGRADECIMENTOS

Durante todo o período em que me dediquei à elaboração desta dissertação, encontrei muitas pessoas dispostas a colaborar com o desafio de montar este quebra cabeça. Cada um, de sua maneira, contribuiu acrescentando uma peça sem a qual seria impossível terminar o trabalho. As contribuições foram dadas de várias formas - conversas informais, entrevistas dirigidas, empréstimos de material, críticas contundentes ou um simples olhar fraterno. Muitos foram os que contribuíram. Por isso, de antemão, peço desculpas e agradeço àqueles que deixaram de ser nomeados.

Inicialmente, agradeço à minha orientadora, Ângela Gordilho, por sua orientação dedicada e exigente; a Nelson Saule Júnior, por ter me apresentado o Direito Urbanístico e pelo carinho e atenção durante todo esse processo e; a Paola Berentein Jacques, por ter gerado crises criativas, possibilitando a abertura de novos caminhos; a Edésio Fernandes, pela valiosa contribuição quando da defesa do projeto e por todas as contribuições que vem dando ao Direito Urbanístico Brasileiro.

Aos colegas Marcos, Sérgio, Silvana, Vital, Robert, Suely, Helena, Maurício, Tânia, Daniela e Dora que com muito carinho e paciência, acolheram a “advogada” e contribuíram no processo de desvelar “categorias” aparentemente tão distante do seu “jurisdiquês”. Ainda no âmbito da Faculdade de Arquitetura, agradeço as funcionárias Jandira e Silvandira pelo valioso apoio.

A todos aqueles que permitiram ser entrevistados, contribuindo para que esta dissertação se apresentasse de forma mais viva.

À CAPES, pelo aporte financeiro da bolsa de pesquisa.

Aos funcionários da Biblioteca da Fundação Mario Leal - Carmelita, Hilda, Bete e Rosário.

Aos amigos Tatiane, Juliana, Flávia, Paulo, pelo incentivo e apoio emocional.

Aos companheiros da CJP, CEAS e ITCP pelo rico aprendizado.

À grande família (Chico, Piu, Tuca e Dan), Vocês foram a grata surpresa desse mestrado.

À professora Angélica Mattos, pelo carinho e atenção na revisão deste trabalho.

Agradeço também o carinho e incentivo dos meus pais e do meu irmão.

Por fim, a Edinho, por tudo.

É preciso defender a igualdade sempre que a diferença gerar inferioridade, e defender a diferença sempre que a igualdade implicar descaracterização.

Boaventura de Souza Santos, 2003

## RESUMO

Os padrões de ocupação do espaço urbano contemporâneo nas grandes cidades brasileiras estão marcados por uma ampla produção da ilegalidade fundiária e urbanística, sendo a intervenção dos poderes públicos, através da produção legislativa, um fator determinante na formação do universo de ilegalidades. Esse universo atinge cerca da metade da população das grandes metrópoles, caracterizando-se como ambientes que revelam uma pluralidade de normas e formas construídas à margem do ordenamento jurídico oficial. Com a edição do Estatuto da Cidade, Lei Federal n. 10.257/2001, novas perspectivas são abertas. Esse novo marco normativo fortalece os princípios da função social da propriedade e da cidade, consagrados no texto da Constituição Federal de 1988, trazendo também diretrizes e instrumentos que deverão guiar as ações do Poder Público municipal no exercício da sua competência, para elaborar e executar a política urbana. Dentre as diretrizes elencadas, destaca-se a regularização fundiária dos assentamentos ocupados pela população de baixa renda. Este trabalho situa-se, portanto, no campo da discussão que envolve a questão jurídico-urbanística e objetiva contribuir com a reflexão sobre os caminhos da regularização fundiária na efetivação do direito à cidade, do direito à moradia e, especialmente, da segurança da posse. Para tanto, faz-se uma abordagem sobre o papel da lei na formação da ilegalidade urbana e, conseqüentemente, na promoção da insegurança da posse e da negação do direito à cidade. Em seguida, analisam-se o novo marco normativo firmado com a chegada do Estatuto da Cidade e as possibilidades por ele trazidas, para tomar como estudo de caso a Cidade de Salvador. O estudo tem início com um breve histórico sobre a formação do tecido fundiário e urbanístico da Cidade e o papel das intervenções públicas no processo de exclusão socioespacial. Faz-se um levantamento dos programas de regularização fundiária propostos entre 1980-2001, e, em seguida, busca-se verificar como o Estatuto da Cidade vem sendo aplicado no âmbito da Cidade de Salvador, especificamente no que se refere a sua política de regularização fundiária implementada no período de 2002-2004. Nessa fase, utilizam-se, como fontes de pesquisa, documentos oficiais e entrevistas qualitativas com administradores públicos e lideranças comunitárias. Ao final, tecem-se considerações acerca dos limites do Estatuto da Cidade e apontam-se novos caminhos que deverão ser trilhados na busca de soluções para a implementação de uma regularização fundiária de modo a atender os ideais que guiaram a elaboração desse novo marco regulatório.

**Palavras-chave:** Regularização fundiária; Estatuto da Cidade; ilegalidade urbana; política urbana; segurança da posse; direito à moradia; direito à cidade.

## ABSTRACT

The pattern of land occupation in the contemporary urban scene, in major Brazilian cities, is characterized by an ample production of urban and land use illegalities. The intervention of the powers to be, by means of legislative measures, plays a determinant role in the formation of such illegalities. They affect about half of the population in inner cities and distinguish themselves as situations that reveal a great variety of norms and models that do not follow the official judicial ordinances. The editing of the new City Statute, ratified by Federal Law number 10.257/2001, has brought forth new perspectives and possibilities. This new landmark norm strengthens principles of the social function of property, and of the city, which are sanctioned by the Federal Constitution of 1988. It also sets directives and instruments that will guide the actions of the municipal powers to exert its bestowed authority for the elaboration and execution of urban policies. Among the directives that were listed, one can be highlighted: the land conservancy regulation for settlements occupied by the lower income population. Therefore, this paper discusses and addresses the judicial-urban issue related to this matter and aims at contributing with a reflection about the possible paths of the land conservancy regulation, since it implements the right to city living, the right to housing, and, especially, the right to secure land tenure. In order to accomplish this objective, a discussion about the role of the law in the formation of illegalities is made, pinpointing how this role leads to a subsequent promotion of tenure insecurity and the negation of the right to city living. Furthermore, this paper analyzes the new landmark norm established by the signing of the new City Statute, and the possibilities brought forth by it, leading the way to a case study about the city of Salvador. This study initiates with a brief historical recapitulation regarding the formation of the land and urban settings in the City, as well as the role of government interventions in the process of social-spatial exclusion. It also catalogs the land conservancy programs proposed between 1980 and 2001, and then verifies how the City Statute has been applied to the City of Salvador's dominion, giving special emphasis to the land conservancy policy implemented in the period between 2002 and 2004. In this phase of the study, official documents and qualitative interviews with public administrators and community leaders are used as research sources. Lastly, some considerations are made regarding the limitations of the City Statute, highlighting new paths that must be taken in order to find solutions for the implementation of a land conservancy regulation that will satisfactorily conform to the ideals that guided this new landmark norm.

**Keywords:** Land conservancy regulation; City Statute; urban illegality; urban policy; secure land tenure; right to housing; right to city living.

## LISTA DE FIGURAS

- Figura 1 – Mapa I: Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano: Áreas Especiais de Interesse Social. 116
- Figura 2 – Mapa II: Município de Salvador Poligonais do Programa Municipal de Regularização Fundiária 2002-2004 122
- Figura 3 – Mapa III: Projeto de Regularização Fundiária da Fazenda São Gonçalo Salvador-Ba 148
- Figura 4 – Mapa IV: Ação de usucapião urbano coletivo proposta pela Associação Cultural Beneficente de Mata Escura 152

## **LISTA DE QUADROS E TABELAS**

Tabela I – Invasões removidas em Salvador (1946-1989): resultado da remoção por período de ocorrência.	104
Tabela II - Programa de Legalização : resumo das atividades por área de intervenção	108
Tabela III – Programa Municipal de Regularização Fundiária – 2002-2004	123
Quadro I – Levantamento Regularização Fundiária 1983-2002	107

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ANOREG	Associação dos Notários do Brasil
APSE	Áreas de Proteção Social
BNH	Banco Nacional de Habitação
CDRU	Concessão de Direito Real de Uso
CEAS	Centro de Estudo e Ação Social
CF	Constituição Federal
CHESF	Companhia Hidroelétrica do São Francisco
CJP	Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Salvador
COMULS	Comissões de urbanização e legalização
CONAMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
CONDER	Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia
CPC	Código de Processo Civil
CRF	Coordenadoria de Regularização Fundiária
EPUCS	Escritório do Plano de Urbanismo da Cidade de Salvador
FABS	Federação das Associações de Bairros de Salvador
FNRU	Fórum Nacional de Reforma Urbana
IAB	Instituto dos Arquitetos do Brasil
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IPTU	Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana
IRIB	Instituto dos Arquitetos do Brasil
LOM	Lei Orgânica do Município
LOUS	Lei de Uso e Ocupação do Solo
MDF	Movimento de Defesa dos Favelados
MNRU	Movimento Nacional de Reforma Urbana
MP	Medida Provisória

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OCEPLAN	Órgão Central de Planejamento
ONG	Organização não governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PHIS	Política Habitacional de Interesse Social
PLANDURB	Plano de Desenvolvimento de Salvador
PMS	Prefeitura Municipal de Salvador
PREZEIS	Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social
PRODESCO	Programa de Desenvolvimento Comunitário
RENURB	Companhia de Renovação Urbana
SCMB	Santa Casa de Misericórdia da Bahia
SECOVI	Sindicato das Empresas de Compra, Venda, e Administração de Imóveis.
SEHAB	Secretária de Habitação
SEMIN	Secretária Municipal de Saneamento, Habitação e Infra-estrutura Urbana
STF	Supremo Tribunal Federal
TFP	Tradição Família e Propriedade
TRANSCON	Transferência de Direito de Construir
UNMP	União Nacional de Moradia Popular
VIRACOM	Vice Reitoria de Assuntos Comunitários
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>14</b>
<b>1 DA FORMAÇÃO DA ILEGALIDADE À REGULARIZAÇÃO</b>	
<b>FUNDIÁRIA</b> .....	<b>21</b>
1.1 LEI, FORMA E SEGREGAÇÃO ESPACIAL .....	21
1.2 O UNIVERSO DAS ILEGALIDADES NÃO DOMINADAS. ....	25
1.3 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E (IN) SEGURANÇA DA POSSE .....	28
<b>2 ESTATUTO DA CIDADE: UM NOVO MARCO LEGAL.</b> .....	<b>35</b>
2.1 A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO À CIDADE .....	35
2.2 O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO ESTATUTO DA CIDADE .....	39
2.3 PRINCÍPIOS, DIRETRIZES E COMPETÊNCIA PARA PROMOÇÃO DA	
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA .....	40
2.4 INSTRUMENTOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA .....	48
2.4.1 PLANO DIRETOR .....	49
2.4.1.1 Obrigação e abrangência.....	49
2.4.1.2 Participação da sociedade civil.....	51
2.4.1.3 A centralidade do Plano Diretor na implementação da política de regularização	
fundiária .....	52
2.4.2 DIREITO DE PREEMPÇÃO .....	53
2.4.3 OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR (TRANSCON) .....	55
2.4.3.1 Conceito e finalidade .....	55
2.4.3.2 A versão da outorga onerosa no Estatuto da Cidade .....	56
2.4.3.3 A outorga onerosa e a regularização fundiária .....	57
2.4.4 TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR.....	58
2.4.5 DIREITO DE SUPERFÍCIE .....	59
2.4.6 ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL .....	60
2.5 INSTRUMENTOS DE TITULAÇÃO DO SOLO URBANO .....	64
2.5.1 USUCAPIÃO INDIVIDUAL E COLETIVO .....	65
2.5.2 CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO E CONCESSÃO ESPECIAL DE USO	

PARA FINS DE MORADIA .....	70
2.5.2.1 Concessão de direito real de uso .....	71
2.5.2.2 Concessão especial de uso para fins de moradia.....	72
2.6 ESTATUTO DA CIDADE E OUTROS MARCOS NORMATIVOS: LEI DE REGISTRO PÚBLICO E LEI DE PARCELAMENTO DO SOLO .....	77
<b>3 UM ESTUDO DE CASO DA CIDADE DE SALVADOR .....</b>	<b>85</b>
3.1 BREVES NOTAS SOBRE A FORMAÇÃO DO TECIDO FUNDIÁRIO .....	85
3.2 SURGIMENTO DAS PRIMEIRAS FAVELAS .....	89
3.3 A REFORMA URBANA DE 1968 .....	96
3.4 AS POLITICAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: (IN) SEGURANÇA DA POSSE.....	101
3.4.1 PLANDURB E O RECONHECIMENTO DO UNIVERSO DA ILEGALIDADE .	101
3.4.2 OS PROGRAMAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: DÉCADAS DE 1980 E 1990 .....	103
3.4.3 INSTRUMENTOS DE PARCERIA PÚBLICO E PRIVADA PARA INTERVENÇÃO NO UNIVERSO DA ILEGALIDADE .....	110
3.4.4 O PLANO DIRETOR URBANO (PDDU – 2004): O LUGAR DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.....	112
<b>4. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA APÓS O ESTATUTO DA CIDADE .....</b>	<b>117</b>
4.1 MODIFICAÇÕES NO ÂMBITO LEGISLATIVO MUNICIPAL .....	117
4.2 O PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA 2002-2004 .....	119
4.2.1 A CONCEPÇÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA .....	124
4.2.2 A (IN) SEGURANÇA DA POSSE .....	125
4.2.2.1 (In) segurança da posse e falta de informação .....	126
4.2.2.2 (In) segurança da posse e processo eleitoral .....	127
4.2.2.3 (In) segurança da posse e integração socioespacial.....	129
4.2.2.4 (In) segurança da posse e titulação .....	130
4.2.3 A AÇÃO DOS CARTÓRIOS DE REGISTRO DE IMÓVEIS .....	135
4.3 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREAS DE DOMÍNIO PARTICULAR	140

4.3.1 O PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO: CALABAR, ALTO DAS POMBAS E CENTENÁRIO .....	141
4.3.2 MATA ESCURA: A PRIMEIRA AÇÃO DE USUCAPIÃO URBANO COLETIVO .....	149
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>153</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>159</b>

## INTRODUÇÃO

Dados do IBGE de 2000 apontam que 81,3% da população brasileira vive nas cidades. As pesquisas revelam que grande parte dessa população mora em favelas: Salvador, 30% (GORDILHO SOUZA, 1990); Rio de Janeiro, 20% (LABHAB, 1999); Fortaleza 28% (SEMPLAN, 1994), Recife, 40% (IBGE, 1991); São Paulo, 19,4% (FIPE, 1993).<sup>1</sup> Os dados fornecidos pelo IBGE mostram que, entre 1991 e 2000, o número de favelas aumentou 22% em todo o Brasil, atingindo um total de 3.905 núcleos (IBGE, 2001).<sup>2</sup>

Dentre os variados fatores que contribuíram para a construção do cenário de segregação socioespacial das cidades brasileiras, a intervenção dos poderes públicos através da produção legislativa e das práticas de planejamento urbano revelou-se um elemento estruturante da dicotomia cidade legal–cidade ilegal. É que a norma jurídica, ao longo do processo de formação do tecido urbano brasileiro, apresentou-se como um instrumento fundamental de uma política de ocupação e controle do uso do espaço urbano segregacionista e excludente. Com efeito, a legislação produzida a partir da virada do século XIX, longe de buscar promover uma cidade acessível a todos, criou obstáculo ao acesso à terra urbanizada para a população de baixa renda, excluindo-a, segregando-a, inserindo-a no universo da ilegalidade. Os habitantes da cidade que não se enquadram nessa moldura conceitual criada pela legislação desafiam as normas urbanísticas e civilistas e passam a buscar alternativas de moradia fora das áreas

---

<sup>1</sup> Dados apresentados pela professora Ermínia Maricato no Fórum América Latina Habitar 2000, promovido pela Faculdade de Arquitetura da UFBA e Conder/Seplante, no período de 15 a 19 de maio de 2001.

<sup>2</sup> Segundo Suzana Taschner (2003), ao computar como favela apenas os aglomerados urbanos formados por pelo menos 50 unidades, carentes de infra-estrutura e localizados em terrenos não pertencentes aos moradores, o IBGE subestima a população das favelas.

centrais da cidade ou em áreas fora do interesse do capital imobiliário, dando origem a uma outra cidade conceituada a partir de qualificativos dominantes como: cidade ilegal e cidade informal.

É nesse universo de ilegalidades que os moradores passam a construir, no local onde vivem, uma pluralidade de códigos e regras de convivência social à margem do ordenamento jurídico oficial. Nesse contexto, o Estado, longe de reconhecer a legitimidade dessas práticas de convivência, utiliza-se do argumento de ilegais para impor arbitrariedades de toda ordem. Desse modo, as intervenções públicas são guiadas, na maioria das vezes, por práticas violentas e autoritárias, acarretando remoções e expulsões dos locais de moradia, o que gera uma verdadeira insegurança quanto ao direito à moradia.

Aos poucos, o universo das ilegalidades, composto por favelas, cortiços, loteamentos clandestinos etc., vai se consolidando e as políticas de desfavelamento, expulsão e relocação vão sendo substituídas por processos de urbanização e legalização, em busca do reconhecimento, da integração ou incorporação das áreas ocupadas à margem da legalidade. É na década de 1980 que a intervenção pública no sentido de regularizar vai adquirindo importância e ganhando contornos e significados que vão se definindo pela influência de fatores econômicos, sociais, culturais e políticos, numa reunião de interesses diversos que vão desde as pressões dos movimentos populares, passando pela exigência das agências de cooperação internacional, até os anseios dos mais variados segmentos de mercado.

Ressalte-se que a regularização fundiária se mostrou como uma das idéias-força do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, o que contribuiu para a posituação de direitos urbanos inseridos nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, dispositivos regulamentados pelo Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257 de 2001. Esse novo diploma legal representa um marco conceitual para produção de uma outra legalidade urbana, pois prevê instrumentos úteis que podem ajudar a enfrentar as tensões geradas pela convivência entre cidade legal (bairro) e cidade ilegal (favela), estabelecendo diretrizes para reconstrução desses conceitos a partir do reconhecimento da diversidade de normas e formas existentes,

fundamentado que está em valores e princípios éticos de justiça social e nos conceitos jurídico-políticos do “Direito à Cidade”.

Nessa vertente, a regularização fundiária passa a ser concebida como o processo de intervenção pública que engloba os aspectos jurídicos, físicos e sociais, objetivando assegurar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei, implicando na melhoria do ambiente urbano e no resgate da cidadania (ALFONSIN, B., 1997). A questão urbanística e fundiária deve ser tratada através de enfoque transdisciplinar, porque a ordem urbanística e fundiária são faces da mesma moeda, se entrelaçam, na medida em que o título de propriedade ou posse (legalidade fundiária) busca materializar uma porção do espaço urbano, e são as normas urbanísticas que estabelecem o como esse espaço deve ser dividido, ocupado, usado etc. (legalidade urbanística).

No enfrentamento desse desafio, a regularização fundiária aparece como um componente da política urbana, assumindo um importante significado no cumprimento do direito à segurança da posse, direito à moradia e direito à cidade. Para tanto, o Estatuto da Cidade prevê instrumentos jurídicos urbanísticos, tais como preempção, solo criado, transferência do direito de construir, zonas especiais de interesse social e o plano diretor, esse último responsável por estabelecer critérios e diretrizes para a implementação dos demais instrumentos citados.

No que tange aos instrumentos de titulação do solo, o Estatuto da Cidade prevê um leque de possibilidades que poderá ser utilizado junto com os demais instrumentos urbanísticos para garantir a segurança da posse e o direito à moradia. As formas de titulação previstas não passam necessariamente pela garantia ao direito individual de propriedade privada. Há institutos como a concessão de uso para fins de moradia e concessão de direito real de uso, por meio dos quais a União, os Estados e Municípios podem assegurar o cumprimento da função social da propriedade pública e legalizar a posse dos moradores de forma individual e também coletiva, mantendo o domínio público da área. Em relação às áreas privadas, há a previsão do usucapião urbano individual ou coletivo, que consiste na aquisição do imóvel pela população de baixa renda que ocupe áreas urbanas por um período de mais de cinco anos, o que lhes assegura o direito à moradia.

O estudo discute as ações de regularização fundiária, a partir dos instrumentos disponibilizados pelo ordenamento jurídico brasileiro, na perspectiva de perceber a aplicabilidade da concepção trazida pelo Estatuto da Cidade e o quanto de fato elas podem contribuir para a garantia do direito à segurança da posse, à moradia e à cidade. Partindo-se de um estudo dos instrumentos jurídicos e urbanísticos trazidos pelo Estatuto da Cidade e compreendendo-se que a *praxis* pode fornecer elementos factíveis para pôr em dúvida a eficácia dos marcos normativos, foi escolhida a Cidade de Salvador como estudo de caso, com o enfoque na análise das políticas de regularização fundiária em favelas e loteamentos públicos nela existentes antes e depois de vigorar a nova lei.

Apesar de já existirem vários estudos sobre as favelas na Cidade do Salvador, a regularização fundiária desses assentamentos representa uma seara ainda pouco explorada. A escolha do estudo de caso se deu por se tratar de uma cidade emblemática não apenas pelo alto grau de ilegalidade produzida como também pelas peculiaridades na formação do tecido urbano, o que termina por refletir na própria estrutura fundiária e conseqüentemente nas ações de regularização empreendidas.<sup>3</sup> Trata-se da terceira cidade mais populosa do Brasil com aproximadamente 2,7 milhões de habitantes.

O presente trabalho está dividido em quatro capítulos. A primeira parte, capítulos 1 e capítulo 2, traz uma abordagem acerca do papel da lei na formação da ilegalidade urbana, desenvolve argumentos na busca da compreensão dos conceitos de regularização fundiária, analisa e interpreta o novo marco normativo firmado pelo Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10.257/2001. Nessa parte, a autora utiliza como marco teórico as referências desenvolvidas por Alfonsin (1997), Saule Junior (1997, 2001, 2003, 2004), Fernandes (1998, 1999, 2003) Rolnik (1997, 2003), Maricato (1996, 2000), entre outros.

---

<sup>3</sup> Pesquisa realizada por Angela Gordilho Souza (2000) estima que, em 1991, 1,1 milhão de pessoas, ou seja, um percentual próximo a 60% de 1.852.150 habitantes do Município de Salvador moravam em áreas de ocupação informal. Em termos de área ocupada, ainda segundo a pesquisa, esse percentual equívale a 32,40%. A autora utiliza-se da categoria informal para designar as ocupações que se originaram espontaneamente à margem das normas urbanísticas e de edificações.

Na segunda parte do trabalho, capítulo 3 e 4 apresenta-se o estudo empírico da Cidade do Salvador. No primeiro momento faz-se um breve histórico sobre a formação do tecido fundiário e urbanístico da cidade, especificamente para subsidiar a compreensão das dinâmicas ocorridas na Salvador contemporânea, a partir de outros referenciais baseados principalmente nos estudos empíricos conceituais elaborados por Brandão (1978, 1981), Mattedi (1978); Teixeira (1978); Neves (1985); Aragão (1992); Gordilho Souza (1990, 2000); Sampaio (1999) e Tavares (2001). No capítulo 3 faz-se ainda um levantamento dos programas de regularização fundiária proposto pela municipalidade no período compreendido entre 1983-2002, a fim de estabelecer um paralelo com as ações empreendidas após a promulgação do Estatuto da Cidade. O início dessa periodização justifica-se, pois é a partir da década de 1980 que os primeiros programas de regularização fundiária começam a ser implementados.

No capítulo 4 são abordadas as ações de regularização fundiária propostas após a promulgação do Estatuto da Cidade, o alcance e limites de sua eficácia normativa quanto à capacidade de proporcionar a segurança da posse, as motivações que orientaram as decisões políticas nos programas e a concepção de regularização fundiária empreendida. Registre-se aqui que não há pretensão de apresentar resultados definitivos, mas apenas levantar questões para reflexões que poderão ser aprofundadas em novas pesquisas. No âmbito dessa investigação, analisou-se o primeiro Programa Municipal de Regularização Fundiária implementado no período de 2002-2004.

Tentando responder às indagações que orientaram o presente trabalho, foram pesquisados documentos e relatórios disponíveis nos arquivos de diversos órgãos da Prefeitura Municipal de Salvador. Nesses locais, poucas fontes foram encontradas. Do material consultado, constatou-se haver uma precariedade na sistematização dos dados sobre os programas de regularização fundiária. Em alguns órgãos da Administração Pública municipal, ficou evidente também que a questão fundiária ainda é um assunto obscuro que não pode ser tratado publicamente nem mesmo como objeto de uma pesquisa acadêmica. Diante de tais dificuldades, foram utilizadas informações obtidas no Diário Oficial do Município, nas mensagens enviadas a Câmara de Vereadores pelo chefe do Poder Executivo bem como realizadas entrevistas com técnicos da Prefeitura.

A pesquisa sobre o primeiro programa de regularização fundiária proposto a partir da promulgação do Estatuto da Cidade também contou com entrevistas qualitativas realizadas com representantes de associações de doze áreas contempladas pelo programa, nos meses de novembro e dezembro de 2004. Desenvolveram-se a partir de um roteiro prévio que deixava margem à formulação de novos questionamentos, sendo o material coletado gravado e transcrito para análise.

A escolha das localidades e associações não se deu de forma aleatória. Levou-se em consideração espacialidade (centro e subúrbio), tempo de ocupação (antigas e recentes), relação com o capital imobiliário (valorizada e não valorizada), e origem do processo de formação do ambiente construído (ocupação espontânea, loteamento clandestino ou promovido pelo Poder Público). Quanto às associações, a escolha não se restringiu apenas àquelas que participaram diretamente do processo. Quanto às localidades foram escolhidas: Marechal Rondon, São Gonçalo do Retiro, Bairro da Paz, Caixa Dagua, Nova Constituinte, Fazenda Coutos III, Nova Mata Escura, Engomadeira, Santa Cruz, Pituaçu, Saramandaia e Nova Brasília de Itapuã.

Como o Programa de Regularização Fundiária da Prefeitura 2002-2004 restringia-se apenas às favelas, loteamentos públicos e clandestinos localizados em terrenos municipais e poucas áreas pertencentes ao Estado doadas para implementação do referido programa, excluídas as ocupadas pertencentes à União e particulares, buscou-se verificar junto às organizações da sociedade civil, a existência de outras ações no sentido de promoção da regularização das áreas privadas. Constatou-se então um processo de negociação envolvendo os moradores do Calabar, Alto das Pombas e Centenário, a Santa Casa da Misericórdia (proprietária do terreno), a Prefeitura de Salvador e o Ministério das Cidades. Ainda no âmbito das iniciativas de regularização fundiária proposta em área de domínio privado, foi feita uma pesquisa nos bancos de dados do Poder Judiciário do Estado da Bahia, a fim de levantar as ações de usucapião urbano coletivas ajuizadas entre o período compreendido entre julho de 2001 e março de 2004. Nessa etapa da pesquisa, verificou-se a existência da primeira ação de usucapião urbano coletiva proposta pela Associação Beneficente e Cultural da Comunidade de Mata Escura. Essas duas iniciativas de

regularização fundiária em área de domínio privado serão abordadas neste trabalho, sem se ter, contudo, a pretensão de aprofundá-las, tendo em vista que ainda não foram concluídas.

Por fim, à luz de tudo quanto foi tratado, na conclusão, novos caminhos são abertos. Ponderações, reflexões e questionamentos acerca dos limites e possibilidades fixados pelo Estatuto da Cidade no processo de regularização fundiária e sua contribuição na busca de soluções que subsidiem projetos de intervenção para regularização fundiária em Salvador são apresentados visando a contribuir para futuras pesquisas.

# **1 DA FORMAÇÃO DA ILEGALIDADE À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**

## **1.1 LEI, FORMA E SEGREGAÇÃO ESPACIAL**

A urbanização brasileira, ocorrida de forma mais intensa nos últimos 50 anos, produziu um padrão de cidade calcado na exclusão e segregação espacial, tendo a legislação brasileira contribuído de maneira decisiva para a produção desse modelo de cidade.

A relação entre legislação, segregação e exclusão esteve presente na formação das cidades brasileiras desde a elaboração dos códigos municipais de posturas, no final do século XIX, época em que foram estabelecidas as normas higiênicas referenciadas no urbanismo sanitaria<sup>4</sup>. Com a intensificação da urbanização, o conteúdo ideológico da legislação e seu papel instrumental na imposição de uma “ordem” e controle do espaço ficam mais evidenciados, na medida em que são criados novos padrões que passam a ditar as referências de como a cidade ideal moderna deveria ser construída. Esse arcabouço jurídico passa a ser minuciosamente detalhado através de um conjunto de normas rígidas e elitistas que irão ditar a formação do tecido urbano de modo a hierarquizar e homogeneizar os espaços.

---

<sup>4</sup> Ao exigir requisitos higiênicos mínimos a uma população de baixa renda, órfã de uma intervenção pública capaz de propiciar as condições para cumprimento da norma, o Estado insere grande parte da população na ilegalidade.

Essa idealização da cidade, revelada nas matrizes que fundamentam o planejamento e a legislação urbana do Brasil, longe de ter um comprometimento com a realidade concreta, diz respeito apenas a uma parte da cidade, reafirmando, reproduzindo privilégios e contribuindo para a formação de uma modernização incompleta e excludente (MARICATO, 2000). Sob o discurso de “ordem” e “controle”, a legislação vai sendo construída de modo a delimitar o lugar dos pobres na cidade. Ao impor uma série de exigências, a legislação veda o acesso ao solo urbanizado a uma grande parcela da população, cuja renda não permite cumprir as exigências das normas urbanísticas, tais como, códigos de obras e edificações, lei de parcelamento urbano etc.

Esse viés normativo passa a impor sucessivas exclusões no modo de uso e ocupação do solo urbano, gerando uma estratificação do espaço construído e agravando o processo de exclusão socioespacial, entendido esse como “[...] privação do direito aos benefícios urbanos individuais e coletivos, conformando uma cidade segmentada em espaços para cidadãos e não-cidadãos, construídos de forma aleatória, deficiente e desassistida pelo Poder Público” (GORDILHO SOUZA, 2000, p. 15).

Na esteira desse pensamento, Raquel Rolnik afirma que a legislação urbana, mais do que efetivamente regular o desenvolvimento da cidade, atua como linha demarcatória, estabelecendo fronteiras do poder, garantindo a “proteção” de determinados espaços contra a invasão de usos e habitantes indesejáveis, ao tempo em que, através de um movimento centrífugo, delimita as bordas da zona urbana onde a pobreza deve se instalar (ROLNIK, 1997).

É nesse sentido que o zoneamento urbano vai operar.<sup>5</sup> As rigorosas leis de zoneamento passam a dividir a cidade não apenas pelo critério de uso e funções, mas, sobretudo, em razão da renda da população. Ao estabelecer a tipologia e o tamanho do lote, regula-se a apropriação do próprio espaço, na medida em que “algumas dimensões, de pronto, inviabilizam o próprio acesso ao solo a alguns estratos de população, cuja renda não permite adquirir o tamanho mínimo exigível conforme a localidade” (SAMPAIO, 1999, p. 349).

---

<sup>5</sup> O zoneamento é um instrumento pelo qual o poder público divide o território do município em zonas, segundo o critério de destinação do solo (zona urbana, zona rural, zona de expansão urbana), uso (permitido, tolerado e proibido) e ocupação do solo (tipologia, densidade, coeficiente e taxas de ocupação).

Se as normas urbanísticas impunham a segregação dos espaços urbanos, o Código Civil de 1916, segundo Luiz Edson Fachin (2003), designado como “Estatuto do Patrimônio Privado”, estava na base dessa sustentação.<sup>6</sup> As limitações à propriedade privada estavam consubstanciadas apenas nas normas destinadas às relações de vizinhança, sendo aquela tratada como um direito absoluto, conferindo ao proprietário os poderes de usar, gozar e dispor dos seus bens como bem lhe conviesse. O foco é a supremacia do interesse privado e a autonomia da vontade. Assim, a terra urbana e a rural são tratadas como mercadoria, enquanto valor de troca, concepção já introduzida no direito brasileiro pela primeira Lei de Terras (601/1850), não importando a destinação ou qualquer limitação de conteúdo social e coletivo.

Nessa matriz teórica e ideológica, há um processo de naturalização da propriedade individual e é sob essa égide que esse diploma legal vai definir também a concepção de posse. Na visão tradicional liberal do Código Civil de 1916, a posse é apenas uma manifestação aparente do domínio, o exercício de alguns poderes que lhe são inerentes, sendo apenas excepcionalmente considerada e tutelada em si mesmo, desde que atendidas uma série de condições de natureza axiológica, como ser justa ou de boa-fé<sup>7</sup>. Já a propriedade imobiliária, ainda segundo essa visão, é constituída e protegida, independentemente do seu exercício, do seu valor de uso ou da função, bastando apenas o ato formal de registro da escritura no cartório de imóveis.

Os habitantes da cidade que não se enquadram nessa moldura conceitual criada pela legislação, desafiam as normas urbanísticas e civilistas e passam a buscar alternativas de moradia fora das áreas centrais da cidade ou em áreas não interessadas pelo capital imobiliário, dando origem a uma outra cidade, conceituada a partir de qualificativos dominantes como: cidade ilegal e cidade informal. Reforçam esse entendimento Letícia Osório e Nelson Saule Junior (2003) ao afirmarem que os padrões de legalidade restritivos e inflexíveis somados ao não cumprimento

---

<sup>6</sup> Em 2002, o referido Código foi substituído por um novo Código Civil, em que foram introduzidos conceitos como função social da propriedade. É importante ressaltar que a relativização do conceito de propriedade absoluta ainda não foi compreendida por grande parte dos juristas brasileiros, prevalecendo o marco conceitual do Código Civil de 1916.

<sup>7</sup> O Código Civil de 1916 considera justa a posse que não for violenta, clandestina ou precária e de boa-fé a posse se o possuidor ignora o vício ou o obstáculo que lhe impede a aquisição da coisa ou do direito possuído. Essa conceituação foi mantida no Código Civil de 2002.

da função social da propriedade passam a produzir uma cidade com paisagem dividida. A relação entre norma e forma representa faces da mesma moeda. Ambas fazem parte de uma imposição hegemônica e se entrelaçam.

Assim, a conceituação cidade ilegal dá-se a partir do que os assentamentos representam ante o direito hegemônico produzido pelo Estado e materializado na legislação. Quanto ao qualitativo informal, do mesmo modo, a qualificação parte de uma visão hegemônica de arquitetura consubstanciada na “imagem da ordem conhecida e consagrada da cidade formal, onde a codificação é pré-estabelecida através de formatos jurídicos que definem as condições de acesso, de uso e de ocupação do solo”(BOTLER, 1994, p. 09).

Nessa perspectiva, são criados dois padrões de cidade: a cidade legal e a cidade ilegal, ambas frutos de um mesmo processo de urbanização excludente.

A ação social homogeneizadora visava acabar com as diferenças, hierarquizando-as no espaço, sob as imagens da cidade legal, autorizada (com direitos urbanos e, portanto, sob o amparo da legislação urbanística) *versus* a cidade clandestina, paralela, ilegal (sem acesso aos direitos urbanos e fora dos padrões de legitimidade da legislação urbanística). (SILVA, 1990, p. 30)

O termo cidade ilegal, entretanto, será aqui utilizado para designar tanto os assentamentos construídos à margem da legalidade quanto aqueles construídos à margem da formalidade dominante, visto que a norma se apresenta como veículo de imposição da forma. Ademais, é preciso evidenciar a ilegalidade desses assentamentos não para legitimar os discursos de desqualificação do espaço construído, mas, sobretudo, para marcar o papel da legislação na construção da segregação desses espaços e pôr em evidência a necessidade de trabalhar com novos marcos normativos.

## 1.2 O UNIVERSO DAS ILEGALIDADES NÃO DOMINADAS

O universo dessas ilegalidades não é uniforme. É possível encontrar desde os cortiços, herdados do século passado, até os loteamentos empreendidos pelo Poder Público e conjuntos habitacionais propostos pelo Estado para resolver o problema da habitação, os lotes comprados sem registro ou parcelados sem licença. A não-uniformidade não se caracteriza apenas pelo aspecto das tipologias, das estruturas reveladas, no dizer de Milton Santos, mas também no modo de ocupação e uso do solo, no modo de criar, fazer e viver.

Identificar e definir essas tipologias não é tarefa fácil. A complexidade que envolve os processos de construção desse universo impossibilita muitas vezes que essas construções sejam rigorosamente enquadradas nas tipologias criadas: favela, loteamentos clandestinos, loteamentos irregulares, cortiços.

Entretanto, a tipologia que mais corporifica a densidade desse universo, é a favela, não apenas porque desafia as normas urbanísticas, como também porque afronta o ordenamento jurídico em um de seus pontos mais sensíveis - a propriedade privada. Essa alternativa de acesso ao solo ultrapassa os espaços privados da moradia e se enraíza nos espaços públicos com a construção de ruas, escolas, centros culturais e outros equipamentos coletivos autogeridos, construindo-se assim uma diversidade de formas arquitetônicas que fogem à razão geométrica planejada e materializada da legalidade urbanística. Nessas práticas sociais de acesso à terra e à habitação, verifica-se a emergência de microterritórios urbanos com parâmetros sociais específicos, desconhecidos pelo planejamento urbano e por ele não previstos (PANIZZI, 1989).

Em um contexto de invisibilidade e ausência do Estado como promotor de políticas de intervenção no ambiente construído e regulador dos conflitos, emerge nos microterritórios,

como estratégia de sobrevivência, uma pluralidade de códigos e regras de convivência social à margem do ordenamento jurídico oficial<sup>8</sup>

Vão se formando através de um processo arquitetônico e urbanístico vernáculo singular, que não somente difere do dispositivo projectual tradicional da arquitetura e urbanismo eruditos – seria mesmo seu oposto -, mas também se investe de uma estética própria da favela, com características peculiares, completamente diferente da estética da cidade dita formal (JACQUES, 2001, p.13)

Esses códigos não se restringem apenas ao modo como o espaço será utilizado. O morador da cidade ilegal, buscando legitimar o exercício do direito à moradia, constrói um conceito extralegal de segurança da posse, calcado em outras matrizes que não as que fundamentam o direito oficial. As estratégias de legitimação utilizadas passam por investimento nas casas, fortalecimento dos laços de vizinhança, utilização de “recibos de compras e vendas”, declaração de posse emitidas pela associação e até mesmo recolhimento de impostos prediais.

Essa cidade ilegal é objeto da intervenção pública sob várias formas. Se, por um lado, o Estado, através do seu arsenal legislativo, estabelece a dicotomia legal-ilegal, por outro, esse mesmo Estado é muitas vezes tolerante com a ilegalidade. Esse comportamento vai variar no espaço e no tempo em função das relações sociais travadas no tecido urbano. Nas zonas mais valorizadas da cidade, o papel do Estado tende a ser mais repressivo, enquanto nos espaços menos cobiçados pelo capital há uma espécie de cumplicidade, operando-se a política da invisibilidade do problema.

De acordo com Boaventura de Souza Santos (1984), o Estado utiliza-se de um conjunto de mecanismos de dispersão cujo critério de seleção desenha o perfil da dominação política, que vai desde os mecanismos de repressão-exclusão (por exemplo, a remoção violenta das favelas), passando pelo processo de trivialização/neutralização (por exemplo, tolerância para

---

<sup>8</sup> Ver pesquisa realizada por Boaventura de Souza Santos na década de 1970 em uma favela do Rio de Janeiro, a qual o autor atribui o nome fictício de Passárgada. Nessa investigação, o autor observa o fenômeno do pluralismo jurídico, conceituado como a coexistência no mesmo tempo e espaço geopolítico de mais de uma ordem jurídica (oficialmente ou não) (SOUSA SANTOS, 1998). Ainda nesse sentido, ver estudo de caso realizado por Francisco Antonio Zorzo sobre as práticas de controle do espaço desenvolvidas pelos próprios moradores no assentamento popular Alto da Sereia, localizado na Cidade de Salvador. (ZORZO, 1994).

com as favelas) e a manutenção do status jurídico e social ou a socialização/integração (por exemplo, legalização da posse ou propriedade seguida de urbanização). O certo é que, independentemente do mecanismo que o Estado brasileiro tenha adotado, no século XX, condição de ilegalidade foi, ao longo dos processos de urbanização, utilizada para impor arbitrariedades de todas as ordens. É criada uma teia de não-direitos, na qual a condição de ilegalidade em relação à posse da terra determina uma série de outras exclusões, visto que, durante muito tempo, a propriedade apresentou-se como condição de acesso a infra-estrutura urbana, a serviços públicos e a créditos de financiamento habitacional. Nesse sentido, Ermínia Maricato, tecendo considerações a respeito de uma pesquisa jurídico-social realizada por Boaventura de Souza Santos numa favela brasileira, afirma que

A expressão 'nós éramos e somos ilegais' (de um antigo morador da favela), que, no seu contexto semântico, liga o status de ilegalidade com a própria condição humana dos habitantes de Passárgada, pode ser interpretada como indicação de que nas atitudes destes para com o sistema jurídico nacional, tudo se passa como se a legalidade da posse da terra repercutisse sobre todas as outras relações sociais, mesmo sobre aquelas que nada têm com a terra ou com a habitação. (MARICATO, 1996, p. 60)

A intervenção oficial baseada no mecanismo de repressão-exclusão será a tônica dos acontecimentos que viriam a seguir. No meado da década de 1960, o interesse do capital imobiliário vai sendo melhor delineado e o Estado, já imerso em uma ditadura militar, vai intensificar o controle do uso do solo. Do ponto de vista da política nacional é declarada uma verdadeira guerra às favelas e deflagrado o processo de criação do Banco Nacional de Habitação como alternativa ao universo da ilegalidade. É importante frisar que a prioridade do referido Banco está clara no texto da lei que o criou<sup>9</sup>. A política pensada buscava priorizar a aplicação de recursos na “construção de conjuntos habitacionais destinados à **eliminação de favelas, mocambos e outras aglomerações sub-humanas de habitação**”.

Os conjuntos habitacionais apresentaram-se como mais uma “idéia fora do lugar”.<sup>10</sup> A pretensão de substituição da favela por uma tipologia uniforme e padronizada não se deu da

<sup>9</sup> O Banco Nacional de Habitação (BNH) foi instituído através da Lei Federal nº 4.380, de 21 de agosto de 1964. (BRASIL, 1964).

<sup>10</sup> Expressão utilizada por Roberto Schwarz para tratar as importações de idéias pelos teóricos brasileiros.

forma pretendida no Brasil e nos demais países latino-americanos. No entender de Jonh Turner (1977), esse fato se deu em razão da incapacidade de endividamento por parte dos moradores e a total incapacidade dos Estados em financiar o alto custo da terra e da construção baseada nos "padrões mínimos modernos". Ainda nesse sentido, Carlos Nelson Ferreira Santos (1981), ao tecer considerações sobre a utilização dos recursos técnicos e financeiros do Banco Nacional de Habitação para erradicação de favelas, conclui sobre o evidente impasse que o BNH enfrentou ao realizar uma união impossível: agilizar dinheiro caro, através da venda de uma mercadoria de alto valor (terreno + construção moderna), para uma clientela de pessoas sem capacidade de endividamento. Essa equação terminou gerando “uma quantidade enorme de unidades residenciais ocupadas irregularmente (pois os moradores não pagavam as prestações)” (SANTOS, 1981)

Sob o ponto de vista do ambiente construído, essa política habitacional segregacionista de provisão de moradia, além de ampliar a oferta de solo à especulação, vai ser “responsável pela padronização e monotonia gerada na produção em larga escala, sem qualidade, numa política repetitiva em termos de tipologia massificada, sem identidade própria” (SAMPAIO, 1999, p. 114).

Assim, pode-se afirmar que a proposta do Sistema Brasileiro de Habitação fracassou tanto no propósito de eliminar as favelas do tecido urbano como no sentido de promover moradia aos favelados através dos conjuntos habitacionais. Como resultado da política de habitação que combina repressão, invisibilidade, assistencialismo e incorporação dos assentamentos ilegais, tem-se um adensamento das favelas causado pela migração dos favelados expulsos das favelas erradicadas, o surgimento de favelas em áreas mais distantes e periféricas e uma verdadeira insegurança em relação ao direito à moradia.

### **1.3 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E (IN) SEGURANÇA DA POSSE**

A partir do final da década de 1970, a ditadura militar começa a dar sinais de exaustão, e a conquista da redemocratização do Estado brasileiro cria um ambiente mais propício para que os movimentos sociais urbanos possam expor de forma mais contundente as suas

reivindicações direcionadas à implementação de políticas públicas que busquem o reconhecimento da cidade ilegal e a segurança da posse como componente do direito social à moradia.<sup>11</sup>

Reivindica-se então que seja, implementada a regularização fundiária visando a promover a segurança jurídica da posse que representa um componente do Direito à moradia, aqui entendido como o direito de todo ser humano a um espaço na cidade onde possa viver dignamente, em um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado que lhe permita ter acesso aos equipamentos e serviços urbanos, transporte público, saneamento básico, saúde, educação, cultura, esporte e lazer, enfim, um direito que deve ser reconhecido como uma dimensão dos direitos humanos e, sendo assim, trazendo consigo as prerrogativas fundamentais de um direito universal, inalienável e indivisível (SAULE JUNIOR, 2004). Nessa vertente, a regularização fundiária passa a ser concebida como o processo de intervenção pública que engloba os aspectos jurídicos, físicos e sociais, objetivando assegurar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei, implicando na melhoria do ambiente urbano e no resgate da cidadania (ALFONSIN, 1997). Em outras palavras, esse conceito de regularização fundiária envolve três dimensões: a dimensão jurídica, que consiste na obtenção e registro do título de posse ou propriedade; a dimensão urbanística, que consiste na regularização do parcelamento, uso e ocupação do solo dotando-o de infra-estrutura básica; a dimensão social.

Essas reivindicações dos movimentos sociais urbanos passam a pressionar as municipalidades. As políticas de intervenção pública nas favelas buscando promover a remoção e expulsão dos moradores vão dar lugar aos programas de urbanização e regularização, desenvolvidos a partir de uma reinterpretação e remodelagem de instrumentos jurídicos existentes e no processo de reforma do ordenamento jurídico vigente, visando adequá-lo ao propósito de promover a regularização fundiária, urbanização e prestação de serviços públicos. Várias razões podem dar respaldo aos anseios dos moradores, “incluindo algumas de natureza simbólica e ideológica, as

---

<sup>11</sup> Segundo a Campanha das Nações Unidas pela Segurança da Posse “uma pessoa ou família terá a segurança da posse quando eles estiverem protegidos contra a remoção involuntária de suas terras ou residências, exceto em circunstâncias excepcionais, e somente pelos meios de um conhecido e acordado procedimento legal, o qual deve ser objetivo, equitativamente aplicável, contestável e independente”(UNCHS *apud* OSORIO, 2004, p. 35).

quais, entretanto, têm uma dimensão muito concreta – tais como a aspiração dos favelados à segurança social e pessoal, bem como a escapar da poderosa situação de chantagem política que se faz possível devido a sua situação vulnerável”(FERNANDES, E., 1998, p. 161).

Se, por um lado, a idéia de promover a regularização fundiária apresenta-se como reivindicação do movimento social com o objetivo de sair da condição de ilegalidade, o que em tese significaria uma maior segurança no exercício do direito à moradia, é forçoso reconhecer que ela aparece também como uma orientação do mercado nas suas diversas facetas, gerando uma tensão entre o ideal do mercado e o ideal do movimento social. A diferença de objetivos relativos à regularização fundiária vai refletir na formação do seu próprio conceito e no *modus operandi* da sua implementação.

Em face das diferentes formas pelas quais que os programas foram sendo implementados, o conceito de regularização fundiária é o utilizado para designar intervenções que vão desde a mera distribuição de títulos até processos de intervenções públicas mais amplos. Assim sendo, Betânia Alfonsin (2001) sistematiza algumas acepções do termo: a) regularização fundiária como regularização jurídica dos lotes; b) regularização fundiária como regularização urbanística, na qual o ponto central é fazer com que uma área ocupada em desconformidade com a legislação urbanística seja novamente recepcionada pela legislação; c) regularização fundiária como urbanização do assentamento.

É possível demarcar uma linha divisória entre duas concepções teóricas sobre as políticas de regularização fundiária que vêm sendo implementadas nos países em via de desenvolvimento. Uma guiada pelo objetivo de promover prioritariamente a segurança da posse e a integração com a cidade legal, e outra que compreende a regularização fundiária como mecanismo hábil para o aquecimento da economia urbana. Essa última baseia-se nas idéias do economista peruano Hernando de Soto (2001), que acredita que a regularização fundiária permite a inserção do capital dos pobres da cidade no circuito econômico, implicando em acesso a crédito e incorporação à cidade formal. Essas concepções teóricas ultrapassam o âmbito acadêmico e passam a influenciar as políticas propostas pelo Banco Mundial e demais entidades internacionais nos anos 1990.

Enquanto a ONU/Habitat propugna pelo reconhecimento do direito social de moradia, o Banco Mundial defende explicitamente o direito individual de propriedade e a homogeneização dos sistemas jurídicos nacionais, entre outras razões para remover os obstáculos à circulação global do capital imobiliário internacional. (FERNANDES, E., 2003a, p. 152)

No que concerne ao *modus operandi* da regularização fundiária, as políticas implementadas com base na vertente propalada por Hernando de Soto restringem-se à distribuição, pelo Poder Público, de títulos de propriedade plena dissociados de outros programas sociais ou urbanização da área beneficiada, concepção liberal que vem sendo bastante criticada por inúmeros teóricos. Pesquisas desenvolvidas em países que tiveram programas de regularização fundiária baseados nessa política demonstram que os programas não alcançaram os objetivos propostos, tais como acesso ao crédito formal e integração socioespacial. Nesse sentido, é importante relatar a relevante pesquisa realizada por Julio Cockburn, que vem demonstrar que a distribuição de um milhão de títulos concedidos pela *Comission de Formalización de la Propiedad Informal* (CONFORI) no Peru, durante cinco anos (1996-2000) não desencadeou o acesso esperado ao sistema de crédito formal (CALDERÓN-COCKBURN, 2003).

Os efeitos indesejáveis desses programas foram evidenciados. A homogeneização do sistema de seguridade da posse teve como consequência a destruição das diferenças existentes, o que terminou por aumentar a pressão do mercado formal sobre esses assentamentos, operando-se os “processos de gentrificação”, que consiste na substituição de um tecido social por outro de renda mais elevada. Nesse sentido, Geoffrey Payne (2002), afirma que muitas famílias beneficiadas por programas de distribuição de títulos de propriedade plena, terminaram por comercializar suas casas em função dos altos custos de serviços que foram adicionados.

Apesar da evidência dos limites e efeitos indesejáveis desses programas, a demanda por títulos de propriedade plena continua sendo predominante por razões históricas, sem que haja por parte da administração pública o interesse em adotar práticas alternativas (DURAND e RAYSTON, 2002). A falta de interesse do Poder Público em propor uma outra concepção de regularização fundiária pode estar fundamentada em diversas razões. Há alguns elementos

que valem a pena serem registrados para reflexão. A regularização fundiária restrita à distribuição de títulos, além de pretender alimentar o circuito do capital, busca em última instância, desobrigar o Poder Público da sua responsabilidade em tratar a questão da moradia enquanto política pública, visto que se pretende com a distribuição de título que o beneficiado do programa busque em instituições financeiras privadas créditos para melhoria da sua habitação.

Outro componente que permeia muitas vezes os processos de regularização fundiária diz respeito às práticas clientelistas. A entrega dos títulos aparece como um ato de vontade do administrador público e faz parte da cultura de favorecimento e barganhas eleitoreiras, distanciando-se dos princípios da ordem constitucional brasileira, que impõe ao administrador a prática de atos impessoais, transparentes e probos.

É importante registrar que existem outras perspectivas e compreensões pelas quais a regularização fundiária não passa obrigatoriamente pelo direito individual ao título de propriedade privada; busca evitar os despejos forçados através do reconhecimento de outras formas de legitimação, de modo a assegurar o direito social à moradia. Nessa concepção, o sistema legal vigente no país deve prever instrumentos jurídicos e urbanísticos que reconheçam a diversidade das formas de uso e ocupação do solo (OSORIO, 2004). Ainda nesse sentido, Flavio de Souza (2004) rechaça o significado de segurança da posse calcado apenas no direito de propriedade e propõe uma outra abordagem para a questão.

O significado de seguridade da posse parece ter sido ‘importado’ de uma prática mais ortodoxa de planejamento urbano e direito urbanístico, na qual o conceito de propriedade privada individual tem sido amplamente aceito. As percepções de seguridade, por outro lado, não incorporam necessariamente os mesmos valores e princípios de tais conhecimentos ortodoxos. De fato, as percepções sobre seguridade da posse envolvem entidades menos tangíveis (direito de uso, em vez de direito de propriedade, por exemplo) (SOUZA, 2004, 143).

Assim, o sistema de seguridade da posse não pode ser definido apenas em termos de legalidade ou ilegalidade, formalidade ou informalidade; é preciso perceber os fatores históricos e culturais que refletem na relação entre as pessoas e a sociedade e entre as pessoas

e a terra em que habitam (PAYNE, 2002). Os programas de regularização devem levar em consideração toda a teia existente que permite o florescimento da (in) segurança. Os assentamentos mais antigos gozam de mais legitimidade dos que os mais recentes; os assentamentos menores são mais vulneráveis do que os mais populosos; o nível de coesão social e presença de ONGs também são elementos que precisam ser apreciados (DURAND e RAYSTON, 2002).

De acordo com esse pensamento, Joana Lima (2002), através de pesquisa empírica desenvolvida em duas favelas na Cidade de Porto Alegre, reforça o argumento de que a seguridade da posse não passa exclusivamente pela distribuição de títulos de propriedade plena; pode ser assegurada por diversas formas. No caso em estudo, a autora chama atenção para a forma participativa com que a municipalidade vem implementando os programas e a gestão democrática da cidade.

Há uma relação imbricada entre seguridade e acesso ao trabalho, educação, crédito, saúde, abastecimento de água, esgotamento sanitário, relações familiares e rede social (KRUECKEBERG, 2002), o que faz com que as políticas para segurança da posse não possam estar restritas a políticas de terra. Devem enfrentar outras dimensões dos problemas, incluindo o desenvolvimento da comunidade, acesso ao crédito, capacitação, desenvolvimento de economia e a integração das políticas de regularização no planejamento da cidade. (DURAND-LASSERVE e ROYSTON, 2001).

Alerta Edésio Fernandes (2003a) que o desenvolvimento das políticas de regularização fundiária fora do escopo de políticas socioeconômicas abrangentes pode reforçar o conjunto de forças políticas e econômicas causadoras da segregação espacial. Da mesma maneira, o desafio de implementar os mecanismos de legalização sem que operem em descaracterização e aumento da segregação espacial está posto como tarefa difícil de ser materializada porque, como adverte Cuellar (2002), a simples expectativa de que a área terá acesso ao serviço público aumenta seu preço e, por conseguinte, torna muito mais dispendioso para o governo promover acesso ao solo para os pobres e quase impossível para eles conseguir o acesso por si mesmo.

Nesse viés, a regularização implementada em uma política de planejamento urbano que respeite as diferenças e as formas de uso e ocupação é o desafio do século XXI. No Brasil, o Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257/2001) parece apresentar instrumentos hábeis para enfrentar a questão e dialogar com a cidade ilegal.

## **2 O ESTATUTO DA CIDADE: UM NOVO MARCO LEGAL**

### **2.1 A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO À CIDADE**

As práticas sociais de acesso e uso do solo urbano nas cidades brasileiras, construídas a partir de um diálogo contraditório e conflituoso com os valores legais e dominantes e com a legislação oficial (FERNANDES, E., 1998), vão pressionar o Poder Público a promover o reconhecimento da cidade ilegal. No plano jurídico-institucional, essa pressão dos movimentos populares vai encontrar terreno fértil durante a elaboração da atual Constituição Federal Brasileira, em que há capítulo específico tratando da questão urbana, posteriormente regulamentado pela Lei Federal nº 10.257/2001 denominada Estatuto da Cidade.

No presente capítulo, objetiva-se fazer uma análise do novo marco normativo firmado pelo Estatuto da Cidade - Lei Federal nº 10.257/2001 – que, além de regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, estabelece diretrizes da política urbana. Para tanto, busca-se resgatar, os processos que antecederam a sua aprovação, trata-se das diretrizes e estudam-se instrumentos trazidos por esse diploma legal, úteis para promover a regularização fundiária.

O Estatuto da Cidade não é fruto de um momento, mas de uma longa trajetória de conquista de direitos em relação à cidade. A partir da década de 1960, a sociedade civil passou a reivindicar novos marcos jurídicos que pudessem contribuir para reversão do processo de segregação e exclusão das cidades brasileiras. Com o golpe militar de 1964, os movimentos sociais foram fortemente reprimidos e, com eles, os ideais da reforma urbana, o que restringiu as modificações

no âmbito legislativo à edição de uma lei federal criando o Banco Nacional de Habitação (BNH).

No final da década de 1970 e início da década de 1980, porém, como já dito, a ditadura militar começa a dar sinais de enfraquecimento e o movimento social passa a buscar a transformação da institucionalidade vigente através da redemocratização do Estado brasileiro. No campo das lutas urbanas é colocado em pauta a reivindicação do Direito à Cidade, que compreende o “direito à vida urbana, transformada, renovada” (LEFEBVRE, 1991, p. 116). Na busca desse ideal, as reivindicações direcionam-se para o direito à terra, aos meios de subsistência, ao trabalho, à saúde, à educação, à cultura, à moradia, à proteção social, à segurança, ao meio ambiente sadio, ao saneamento, ao transporte público, ao lazer e a informação, de acordo com a idéia de universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos.

Essas reivindicações pelo Direito à Cidade constituíram o fio condutor na busca de um efetivo exercício da cidadania e afirmação de direitos. Esses novos sujeitos coletivos passaram a intervir no processo de construção de uma Nova Ordem Constitucional, visando assegurar a inscrição de direitos econômicos, políticos, sociais e culturais. Nesse sentido, Ana Amélia da Silva (1990), ao analisar o papel dos movimentos sociais na construção desse projeto democrático, destaca a sua importância para a elaboração de emendas populares resultantes de mais de 12 milhões de assinaturas encaminhadas ao Poder Constituinte. As forças populares envolvidas nesse processo buscavam estabelecer um novo padrão de política pública que fosse capaz de assegurar o reconhecimento dos direitos emergentes.

Nesse contexto mais amplo de participação para a elaboração da Constituição Federal de 1988, foi apresentada a emenda popular da Reforma Urbana subscrita por 131.000 eleitores brasileiros, reafirmando o direito humano universal à cidade. No texto apresentado, contavam 23 artigos que versavam sobre moradia, propriedade imobiliária, política habitacional, transportes, serviços públicos e gestão democrática da cidade. Nessa proposta, os institutos jurídicos e urbanísticos eram auto-aplicáveis, ou seja, não precisavam de lei federal que os regulamentassem. No decorrer das negociações na Assembléia Constituinte, porém, a proposta original foi tomando novos contornos e esvaziando algumas pretensões dos movimentos

populares que lhe deram origem. Durante a sua tramitação, houve um acirrado processo de disputa política em torno das idéias apresentadas. As forças políticas conservadoras representadas pelo bloco parlamentar denominado “Centrão” buscavam evitar a instituição de normas constitucionais auto-aplicáveis a fim de não afetar os interesses dos detentores do capital imobiliário (SAULE JUNIOR, 1997).

Essas disputas fizeram com que a Emenda Popular não fosse aprovada na íntegra. Apesar disso, o texto final consagrado no capítulo da Política Urbana artigos 182 e 183, da Constituição Federal de 1988 trouxe inovações importantes para implementação de um novo modo de conceber a cidade e, pela primeira vez na história do país, no texto constitucional é dedicado um capítulo especificamente à política urbana.

A despeito de um ambiente parlamentar majoritariamente refratário às proposições do MNRU — especialmente em relação às que buscavam conferir efetividade à função social da propriedade —, a Constituição de 1988, pela primeira vez na história do Brasil, incorporou dispositivos que fizeram migrar, do território patrimonialista do direito privado para o âmbito coletivo do direito público, as relações jurídicas pertinentes à propriedade urbana. (BASSUL, 2004, p. 10)

Portanto, a opção jurídico-política do ordenamento constitucional brasileiro se fez no sentido de relativizar o direito de propriedade, condicionando o seu exercício ao atendimento da sua função social, aos fundamentos da ordem econômica e financeira e ao respeito aos direitos humanos fundamentais da pessoa. Não mais se mantém a visão privatista e individualista, que tem sua matriz no liberalismo clássico, de que cabe ao proprietário usar, gozar e dispor da propriedade privada de forma exclusiva e perpétua. Há, na Constituição Federal de 1988, uma evidente mudança de foco. O seu texto reafirma o caráter privado da propriedade, mas a proteção e a existência dela passa a ser condicionada aos atendimentos da função social, ao exercício desse direito em prol do bem estar dos habitantes da cidade. Nesse sentido,

antes de o direito de propriedade constituir poder de troca do proprietário, é poder de uso – repete-se – e poder de uso que, a par de não interessar somente a ele, mas a todos quantos possam ser afetados pelo exercício do referido direito, está pressionado por urgências inadiáveis”.(ALFONSIN, J., 2003, p. 176).

Desse modo, a função social da propriedade é o princípio estruturador sobre o qual a política urbana deve ser assentada e, por se tratar de um conceito aberto e indeterminado, cabe aos municípios, através do Plano Diretor, o poder-dever de estabelecer as exigências fundamentais de ordenação da cidade que devem ser atendidas para o cumprimento da função social (art. 182, § 2º da CF/1988).<sup>12</sup> Portanto, a Constituição Federal de 1988 remete a definição para a esfera local, que levará em conta as necessidades de cada município. Para então o município executar a política de desenvolvimento urbano de modo a garantir as funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes (art. 182 da CF/1988). Para materializar esse propósito, a Constituição Federal de 1988 estabelece ainda, no artigo 182, instrumentos urbanísticos sancionatórios buscando coibir o uso da terra como reserva de valor, cabendo ao Poder Público municipal exigir a utilização do imóvel através da aplicação do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, imposto progressivo sobre a propriedade territorial urbana e desapropriação mediante títulos da dívida pública, sucessivamente.

Por fim, visando a reconhecer e garantir a segurança jurídica dos cidadãos de baixa renda que vivem nos assentamentos criados à margem da legalidade urbana, assim como cumprir a função social da propriedade pública e privada, estabeleceu no art. 183 os institutos do usucapião urbano e da concessão de uso<sup>13</sup>.

Houve, entretanto, o entendimento de juristas e administradores públicos de que a aplicação desses institutos deveria ser submetida à regulamentação por norma infraconstitucional, o que

---

<sup>12</sup> A proposta de emenda popular não previa o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento urbano.

<sup>13</sup> A proposta popular de emenda ao projeto de Constituição previa a possibilidade de usucapião de terras públicas e privadas de posse não contestada, por três anos, cuja metragem não ultrapassasse o limite de 300m<sup>2</sup> e fosse utilizada para moradia, sendo adquirido o domínio independentemente de justo título e boa fé (art. 11º). Esse artigo não foi inserido no texto constitucional sob o argumento de proteção ao patrimônio público, sendo o instituto do usucapião urbano em terras públicas substituído pela concessão de uso (BRASIL, 1988).

representou um obstáculo para implementação dos institutos trazidos pela Constituição Federal de 1988.

Contudo, apesar desse entendimento ter prevalecido, algumas administrações buscaram as suas aplicações imediatas, apoiadas em interpretações de juristas que concebem o direito para além de uma abordagem meramente formal e dogmática, e compreenderam ser possível avançar na implementação da função social da propriedade e da cidade através da inclusão de diretrizes nas leis orgânicas municipais, implementação de política participativa na elaboração dos planos diretores (Porto Alegre e Santo André), criação de zonas especiais (Recife, Belo Horizonte), aplicação do IPTU progressivo (São Paulo), e outros.

Paralelamente a esse esforço por parte das administrações municipais, houve na esfera institucional uma grande pressão de diversos setores da sociedade para que o Congresso Nacional aprovasse a Lei Federal, que viria a ser o Estatuto da Cidade a fim de regulamentar os referidos artigos e estabelecer as diretrizes gerais para a execução da política urbana.

## **2.2 O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO ESTATUTO DA CIDADE**

O projeto de lei federal de desenvolvimento urbano foi iniciado e discutido desde 1989 com a apresentação, no Senado Federal, do PL nº 181/1989, denominado Estatuto da Cidade, que dispunha sobre as diretrizes gerais da política urbana e buscava regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988<sup>14</sup>.

A tramitação desse projeto no Congresso Nacional não se deu de forma pacífica. Foram 11 anos de embates políticos e negociações entre os diversos atores da cidade. Segundo Grazia De Grazia (2002), as entidades que representavam os proprietários de terra, setores da construção civil e imobiliário, além da Tradição Família e Propriedade (TFP), pressionaram

---

<sup>14</sup> É importante ressaltar que houve outras tentativas de aprovar uma Lei Federal de Desenvolvimento Urbano. Registre-se o projeto de lei de desenvolvimento urbano, PL n. 775/1983 que não foi aprovado em função das pressões de diversos setores do capital.

no sentido de impedir a sua aprovação. Durante esses anos de tramitação no Congresso Nacional, o Estatuto da Cidade não apenas passou a ser fruto de uma reivindicação do movimento social de reforma urbana, mas também representou um pacto entre diversos setores que compõem a sociedade brasileira, sendo incorporados ao projeto inicial instrumentos de interesse do capital imobiliário, a exemplo do instituto das operações urbanas consorciadas, e o que “em certo momento parecia uma ameaça ao setor empresarial passou a ser gradativamente percebido, e aproveitado, como oportunidade de mercado” (BASSUL, 2004, p. 133).

Se, por um lado, o projeto original sofreu alterações a fim de permitir a sua aprovação, por outro, isso não significou o esvaziamento dos ideais do Movimento da Reforma Urbana. O Estatuto da Cidade, logo no seu primeiro, artigo estabelece a sua finalidade e declara o seu propósito, qual seja, estabelecer “normas de ordem pública e interesse social que regulamentam o uso da propriedade em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”.(art. 1º, parágrafo único). Portanto, essa determinação é a esfera na qual devem gravitar a interpretação, aplicação das diretrizes e instrumentos contidos no novo marco regulatório.

### **2.3 PRINCÍPIOS, DIRETRIZES GERAIS E COMPETÊNCIA PARA PROMOÇÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**

O Estatuto da Cidade estabelece um conjunto de princípios e diretrizes gerais que devem guiar a elaboração e execução da política urbana de modo a reverter a segregação e exclusão socioespacial gerada no decorrer do processo de urbanização brasileira. É nesse sentido que a função social da propriedade e das cidades juntamente com os princípios do desenvolvimento sustentável, da justiça social e da participação popular se apresentam como base estruturadora dessa política, cabendo, portanto, às diretrizes gerais, delinear o caminho a ser seguido pela União, Estados e Municípios para a sua efetivação.

Esse entendimento está consubstanciado no artigo 39 do Estatuto da Cidade, que expressamente determina cumprir a propriedade urbana a função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressa no Plano Diretor, assegurando o atendimento das necessidades do cidadão quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, devendo, para tanto, serem respeitadas as diretrizes previstas nesse diploma legal. Portanto, é o Plano Diretor um instrumento estratégico para fazer valer a efetivação desse princípio, conforme será abordado neste trabalho.

O Plano Diretor, ao definir as funções que deverão ser atribuídas à propriedade para que ela cumpra a sua função social, deve atentar para as diretrizes gerais de desenvolvimento estabelecidas no Estatuto da Cidade. Entre as diretrizes gerais previstas está a regularização fundiária de áreas ocupadas pela população de baixa renda. Essa diretriz apresenta-se como um importante comando para que a propriedade e a cidade cumpram a sua função social, na medida em que abre caminhos para garantir o reconhecimento, a segurança da posse, o direito social à moradia e, em caráter amplo, o direito à cidade sustentável, esse último conceituado, no inciso I do artigo 2º do Estatuto da Cidade, como o “direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para presentes e futuras gerações”. É nesse sentido que Jacques Alfonsin (2002) se posiciona, ao afirmar que a primeira condição concreta de respeito devido ao “bem estar” dos habitantes das cidades é garantir a posse de espaço indispensável à moradia de todas as pessoas que vivem nas cidades, sendo o reconhecimento dessa função do solo urbano parte integrante das funções sociais da cidade e referência obrigatória das responsabilidades inerentes à função social de cada propriedade.

Assim, o direito à segurança jurídica da posse, o direito à moradia adequada e o direito à cidade aparecem como escalas de direitos sucessivos e interdependentes. O direito à segurança jurídica (proteção contra remoções involuntárias) integra, junto com outros componentes, o direito à moradia adequada que, por sua vez, se apresenta como núcleo central do direito à cidade sustentável. Reforça esse entendimento, a afirmação de que “assegurar o pleno exercício do direito à cidade é a diretriz-chave da política urbana que deve ser implantada nas

idades brasileiras para atender às prioridades de seus habitantes, nas quais se inclui o direito à moradia”.(SAULE JUNIOR, 2004, p. 230).

Na efetivação desses direitos, a regularização fundiária tem um papel fundamental, pois permite uma intervenção pública ampla no ambiente construído, conforme tratado neste trabalho. Buscando implementar essa concepção mais ampla de regularização fundiária, o Estatuto da Cidade a insere como componente da política de desenvolvimento urbano, devendo a sua implementação se dar de forma integrada com as demais diretrizes gerais nele previstas, tais como cooperação entre os governos e iniciativa privada, justa distribuição dos benefícios decorrentes do processo de urbanização, ordenação do solo de forma a evitar a especulação imobiliária, preservação e recuperação do meio ambiente, planejamento e gestão democrática da cidade. Por essa concepção de regularização fundiária, o Estatuto da Cidade deixa para trás as intervenções públicas típicas afastada da política urbana que preponderaram nas décadas de 1980 e 1990 e que além de não terem enfrentado a escala do problema, em muitos casos contribuíram para agravar o processo de segregação socioespacial.

A relação entre função social e regularização fundiária, portanto, pode ser observada por dois vieses complementares. A função social da propriedade está diretamente relacionada com o seu uso destinado a garantir as funções sociais da cidade e o bem-estar dos seus habitantes. Como visto, a propriedade cumpre a sua função social quando permite garantir a permanência de pessoas no local onde construíram as suas moradias, estabeleceram laços de vizinhança e criaram uma forma de viver. Por outro lado, o cumprimento da função social da propriedade não utilizada ou mal utilizada pode vir a contribuir com o processo de democratização do acesso à terra urbana dotada de infra-estrutura, o que em tese evita que novos assentamentos sejam construídos à margem da legalidade urbana.

Apesar da necessidade de interação entre as diretrizes gerais da política urbana, serão tratados especificamente os dois incisos referentes à regularização fundiária de áreas ocupadas pela população de baixa renda, sejam elas, favelas, cortiços, loteamentos clandestinos ou outras tipologias construídas à margem da legalidade fundiária e urbanística. Desse modo, o Estatuto da Cidade prevê a

XIV - regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, **mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização**, uso e ocupação do solo, ou edificação, levando-se em consideração a situação sócio-econômica da população e as normas ambientais.

-----  
 XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a **redução dos custos** e o **aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais; (BRASIL, 2001)**

Ao estabelecer a obrigatoriedade da edição de padrões especiais de urbanização no processo de regularização fundiária, o Estatuto da Cidade impõe ao Poder Público um diálogo com a realidade fática, demonstrando uma nítida opção em rechaçar o discurso do “padrão ideal” que foi historicamente usado para reforçar a exclusão e segregação espacial. Há uma opção pelo reconhecimento dos assentamentos como espaços diversificados de convivência, que se constroem a cada dia, a cada minuto, a cada segundo, apresentando tipologias próprias. Nesse sentido,

A exigência de um ordenamento que conduza à regularização fundiária e urbanística das ocupações populares existentes introduz um condicionante novo e transformador em nosso direito urbanístico. Até então, a incompatibilidade dentre as ocupações populares e a ordem urbanística ideal tinha como consequência a ilegalidade daquelas (sendo a superação desse estado um dever dos responsáveis pela irregularidade - isto é, dos próprios ocupantes). Com o Estatuto a equação se inverte: a legislação deve servir não para impor um ideal idílico de urbanismo, mas para construir um urbanismo a partir dos dados da vida real. (SUNFELD, 2003, p. 59-60)

Isso não significa dizer que esse novo padrão normativo deva consolidar um espaço urbano precário; ao contrário; deve ser utilizado para redimensionar a intervenção do Poder Público nesses assentamentos. O estabelecimento de padrões diferenciados e o redimensionamento da imposição de “um ideal idílico de urbanismo”, através da simplificação das normas urbanísticas, não podem ser guiados apenas pela racionalidade do mercado buscando “reduzir custos” para

aumentar a oferta de lotes e habitações, sem levar em conta os aspectos sociais e culturais das populações beneficiadas, sob pena de gerar novas exclusões socioespaciais. Nesse sentido,

Não podemos nos esquecer que historicamente, a transformação da cidade 'ilegal' em legal possibilitou ao poder estatal aumentar a sua arrecadação através de impostos territoriais e predial urbano e de transmissão de bens imóveis. Além da instrumentalização da legalidade por parte do Estado, tornando-se um exercício de reordenamento territorial de populações indesejáveis nos segmentos mais valorizados da cidade, através de remoções técnicas e construções de conjuntos habitacionais em periferias distantes. O apartamento territorial dos pobres se constitui, e larga medida, no resultado mais objetivo e da criação da cidade legal (LIMOND e BARBOSA, 2003, p. 11).

Outro ponto que deve ser abordado é a exigência feita pelo Estatuto da Cidade para que a regularização fundiária considere a situação socioeconômica da população e as normas ambientais. Tais exigências são indissociáveis e devem ser interpretadas à luz das funções sociais da cidade e da justiça social. A norma tem um destinatário claro que é a população de baixa renda, forçada a exercer o seu direito à moradia em áreas ambientalmente frágeis, como córregos, mananciais, manguezais etc.

É nesse sentido, que Nelson Saule Junior se posiciona, buscando uma solução mais adequada para esses conflitos,

O exercício do direito à moradia tem que ser considerado uma das funções sociais da cidade, que deve ser assegurada para conferir o bem-estar aos habitantes da cidade. Medida essa que se justifica pela própria compreensão do direito a cidades sustentáveis, instituído no Estatuto da Cidade, que tem como núcleo-base os componentes do direito à moradia adequada, tais como saneamento ambiental, infra-estrutura urbana, transporte e serviços públicos. (SAULE JUNIOR, 2004, p.223)

Portanto, é preciso estabelecer uma visão integrada do direito humano fundamental à moradia e do direito difuso ao meio ambiente. Outro olhar sobre esses direitos levaria a uma exegese míope do disposto no Estatuto da Cidade, levando a crer ser possível sobrepor o direito ao

meio ambiente ao direito à moradia, ou vice-versa. Uma interpretação nesse sentido levaria por termo todo o espírito que guiou a elaboração da norma - a construção de cidades mais justas e que assegurasse o bem estar dos seus habitantes<sup>15</sup>.

A concepção ampla de regularização fundiária, que engloba a regularização jurídica dos lotes e a regularização urbanística, permite uma interpretação conjugada desses dispositivos e uma aplicação menos conflituosa desses direitos. Desse modo, a regularização fundiária se apresenta não como processo de negação do direito ambiental, mas como um veículo para a sua efetivação. Isso porque, ao dotar esses assentamentos de infra-estrutura urbana, permite-se a recuperação da qualidade ambiental e a diminuição dos impactos causados pelo ambiente construído sobre o patrimônio ambiental, possibilitando não apenas o exercício do direito à moradia, mas, sobretudo, o respeito ao bem estar de toda uma coletividade<sup>16</sup>.

A complexidade que envolve um processo de regularização fundiária impõe que ele seja concebido e gestado de forma integrada pelas três esferas federativas. As diretrizes gerais vão expressar uma orientação geral à política urbana, encadeadas conforme o que dispõem as diferentes escalas de abordagem nos níveis de governo envolvidos na implementação dessa política. Fixar o limite preciso de cada uma delas, embora seja necessário, não é uma tarefa fácil, pois, como visto, uma política de regularização fundiária tem interface com outras políticas, como políticas ambientais, fundiárias, habitacionais etc. Nessa tarefa, é preciso levar em consideração o pacto federativo em vigor no Brasil, pois esse determina igualdade jurídica entre os entes que compõem a federação, de modo que cada um pode e deve atuar no âmbito das competências legislativas e administrativas estabelecidas pela Constituição Federal de 1988. O critério que norteia a divisão de competências legislativas entre as entidades que

---

<sup>15</sup> Vale registrar a importante sentença proferida pelo juiz Ronald Pietre, da 4ª Vara da Comarca de Petrópolis, que julgou improcedentes duas ações civis públicas impetradas pelo Ministério Público Estadual do Rio de Janeiro por causa de ocupações irregulares em área de preservação permanente

<sup>16</sup> A compatibilização da regularização fundiária com a preservação ambiental ainda é um ponto polêmico. Há setores da sociedade que se opõem à regularização fundiária em áreas ambientalmente frágeis, sob o argumento de necessidade de proteção ao meio ambiente. Em relação a essa questão, o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) aprovou um texto base na 44ª Reunião Extraordinária, realizada em 18 e 19 de maio de 2005. Esse texto base, juntamente com as emendas apresentadas, será apreciada na Reunião Plenária do CONAMA, agendada para 5 e 6 de julho de 2005. O resultado dessa reunião pode vir a significar um importante avanço para transpor os obstáculos para a promoção de regularização fundiária de assentamentos de baixa renda, localizados em áreas de preservação permanente.

compõem a Federação é o da predominância de interesses, cabendo à União legislar sobre matéria de interesse predominantemente nacional e internacional; aos Estados, sobre matéria de interesse regional; aos municípios, sobre matéria de interesse local.

No rol das competências administrativas comuns está a responsabilidade da União, Estados e Municípios de promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. (art. 23, IX da CF/1988). Essa responsabilidade deve ser entendida como um imperativo constitucional de aplicação imediata, deve atender à parcela excluída da população através da construção de novas unidades habitacionais bem como enfrentar o déficit qualitativo de moradia através de urbanização e regularização fundiária.<sup>17</sup>

No campo da competência legislativa, a Constituição Federal determina que cabe à União instituir as diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano, habitação, saneamento e transporte urbanos (art. 21, IX e XX) e sobre normas gerais de direito urbanístico (art. 24, I), essas já instituídas pelo Estatuto da Cidade. Cabe ainda à União privativamente legislar sobre diversos assuntos que têm íntima relação com a questão da regularização fundiária, tais como, direito civil, desapropriação e registro público, consoante o artigo 22 da Constituição Federal. Isso faz com que a União tenha um papel fundamental na reformulação e adequação da Lei Federal de Registro Público (Lei 6.015/1973) e Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei 6.766/1979) ao Estatuto da Cidade, possibilitando a transposição dos obstáculos que esses marcos normativos vêm apresentando na implementação de uma política de regularização fundiária, conforme será visto neste trabalho.

Os Estados, por sua vez, têm a competência suplementar para legislar sobre direito urbanístico bem como o dever de promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, conforme visto. Ao Poder Judiciário dos Estados compete a fiscalização e a edição de normas procedimentais referentes aos serviços

---

<sup>17</sup> Em junho de 2005, o Presidente da República sancionou a Lei que dispõe sobre o Fundo Nacional de Habitação. A aprovação desse fundo foi fruto de uma grande mobilização dos setores populares, no início da década de 1990, através de projeto de lei de iniciativa popular subscrito por um milhão de eleitores. Os recursos provenientes desse fundo serão destinados à construção de habitação de interesse social.

notariais e registrais, tarefa importante para a viabilização dos registros dos títulos emitidos nos programas de regularização fundiária. Cabe ainda aos Estados, a criação de uma defensoria pública, órgão responsável pela prestação jurídica gratuita à população de baixa renda, função essencial nos processos de regularização fundiária.

Ao município foi atribuída a competência central no cumprimento dessa tarefa. Isso porque a Constituição Federal de 1988 o elegeu como ente privilegiado na implementação da política de desenvolvimento urbano, remetendo para o âmbito municipal o enfrentamento das tensões geradas no processo de construção das cidades. É nesse sentido que Edésio Fernandes (2002) afirma caber aos municípios não somente promover o uso e a ocupação do solo urbano, mas especialmente servir como agente indutor desses processos de modo a materializar o paradigma da função social da propriedade e da cidade. Essa tarefa, por tudo que foi dito, não pode prescindir do enfrentamento da questão da regularização fundiária.

Para haver a efetiva aplicação da política de regularização fundiária faz-se necessária uma ação coordenada dos entes federados, cabendo à União, ao Estado e ao município o suporte técnico e material. Ao município agrega-se a responsabilidade de formular a política de regularização, em consonância com a política habitacional e urbana, e ainda com o Estatuto da Cidade, de implementá-la e acompanhá-la, com vistas à aferição do cumprimento dos objetivos.

Apesar da centralidade do papel do município na implementação de uma política de regularização fundiária, como visto, a União e os Estados possuem competências específicas que são imprescindíveis para a viabilização dessa política. Reafirma-se assim a necessidade da ação da municipalidade ser desenvolvida de forma articulada com os demais entes federativos.

## **2.4 INSTRUMENTOS JURÍDICO-URBANÍSTICOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**

O Estatuto da Cidade trouxe um espectro de instrumentos jurídicos-urbanísticos que deverão ser utilizados em consonância com as diretrizes gerais da política urbana estabelecidas nesse diploma legal, de modo a garantir a efetivação dos princípios da função social da cidade e da propriedade urbana.

A concepção ampla de regularização fundiária trazida pelo Estatuto da Cidade reflete-se também nos instrumentos que foram disponibilizados para o enfrentamento dessa questão. Esse novo marco normativo, além de prevê instrumentos jurídicos úteis à titulação dos assentamentos, tais como usucapião urbano individual e coletivo, concessão de uso para fins de moradia, direito de superfície e concessão de direito real de uso, prevê também instrumentos urbanísticos e de gestão democrática que deverão ser utilizados na implementação de uma política de regularização fundiária.

Entre os instrumentos de política urbana trazidos pelo Estatuto da Cidade que podem ser utilizados na implementação de uma política de regularização fundiária estão as zonas especiais de interesse social, preempção, solo criado, transferência do direito de construir, assistência jurídica e técnica, audiências públicas, conferências etc., devendo sua aplicação ocorrer de forma orquestrada com os instrumentos de titulação do solo. Para tanto, o Estatuto da Cidade, como visto, inseriu a regularização fundiária no rol das diretrizes da política urbana, e, portanto, na dinâmica do planejamento, colocando o Plano Diretor na categoria de instrumento estratégico para a promoção de uma política de regularização fundiária, tendo o papel de articular e estabelecer critérios para a aplicação dos demais instrumentos.

### 2.4.1 PLANO DIRETOR

A centralidade assumida pelo Plano Diretor na formulação e implementação da política de desenvolvimento e expansão urbana pode ser constatada no texto constitucional, sendo estabelecida ainda a sua obrigatoriedade para as cidades com mais de 20 mil habitantes.

O Estatuto da Cidade, como não poderia deixar de ser, reafirmou a importância desse instrumento, inserindo o Plano Diretor como parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo as leis orçamentárias (o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual) incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas. Essa inovação trazida pelo Estatuto da Cidade é de suma importância para que os planos diretores deixem de ser meras diretrizes programáticas. O Plano Diretor deve elencar de forma clara as suas diretrizes e prioridades que necessariamente vincularão os recursos a serem aplicados na cidade, podendo operar, assim, como um instrumento redistributivo e de justiça social.

#### *2.4.1.1 Obrigatoriedade e abrangência*

O Estatuto da Cidade ampliou o disposto no texto constitucional quanto à obrigatoriedade e a abrangência do Plano Diretor. Esse instrumento, além de ser obrigatório para as cidades com mais de 20 mil habitantes, conforme previsto no texto constitucional, passa a ser obrigatório também para as cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas e de áreas de especial interesse turístico, inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional e onde o Poder Público pretenda utilizar os instrumentos sancionatórios, quais sejam, parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento dos títulos da dívida, que serão aplicados de forma sucessiva.

O Estatuto da Cidade impõe obrigação ao Poder Público municipal de promover a elaboração do plano diretor, estabelecendo o prazo de cinco anos a contar do início de sua vigência<sup>18</sup>. Buscando tornar efetiva essa obrigação, o Estatuto da Cidade atribui responsabilidade aos gestores públicos que deixarem de tomar providências necessárias para garantir a elaboração do Plano Diretor, caracterizando a omissão como prática de improbidade administrativa, nos termos da Lei Federal 8.429/1992, o que poderá significar a perda do cargo e a suspensão dos direitos políticos dos agentes públicos.

Quanto à abrangência do Plano Diretor, o Estatuto da Cidade expressamente determina que esse instrumento deve englobar todo o território do município, ou seja, a área urbana e a área rural<sup>19</sup>. Com efeito, o artigo 2º: dispõe sobre a necessidade da “integração e complementariedade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência.” Essa disposição vem respaldada pela competência que lhe atribuiu a Constituição Federal de 1988, que determina caber aos Municípios legislar sobre assunto de interesse local (art. 30, I); criar, organizar e suprimir distrito, observada a legislação estadual (art. 30, IV); promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII).

Nesse sentido se posiciona Nelson Saule Junior (2004) ao afirmar que o Plano Diretor deve conter normas que abranjam a totalidade do município, compreendendo a área urbana e rural, padecendo de vício constitucional o Plano Diretor que se restringir à zona urbana e de expansão urbana.

---

<sup>18</sup> O Estatuto da Cidade foi publicado no Diário Oficial da União de 11 de julho de 2001, passando a vigorar após 90 dias de sua publicação; desse modo, o prazo de cinco anos estabelecido para que as municipalidades elaborem os seus planos diretores termina em outubro de 2006.

<sup>19</sup> Sobre a abrangência do Plano Diretor, ver caderno publicado pelo Instituto Polis (SANTORO e PINHEIRO, 2004).

#### *2.4.1.2 Participação da sociedade civil*

Outro ponto relevante a ser tratado é a garantia da gestão democrática da cidade que deve se dar não só durante o processo de elaboração do Plano Diretor como também no decorrer da sua implementação. A nova concepção de Plano Diretor abandona a idéia de planejamento tecnocrático e centralizador que guiaram a elaboração dos planos concebidos na década de 1970 e insere a participação da sociedade civil como requisito para sua validade. O "discurso competente" do planejamento neutro e tecnocrático produzido pelo Estado centralizador é substituído pelo "discurso do planejamento politizado". O Plano Diretor passa a ser visto como um instrumento de política urbana e, como tal, carregado de conteúdos axiológicos e conflitivos. Sua elaboração deve representar a definição de um projeto político da cidade que se quer construir.

A concepção de planejamento politizado reconhece a cidade como reflexo das relações sociais de produção travadas no seio da sociedade e, portanto, palco de tensões onde são travadas as disputas políticas. Esse modelo de planejamento não propõe sufocar o conflito, mas, ao contrário, criar condições para sua emergência e conhecimento, abrindo espaços para o exercício democrático da política (MARICATO, 2001).

Trata-se de um processo público de discussão e negociação na cidade sobre seu destino, envolvendo os atores econômicos, sociais e políticos reais. (...) Assim, mais do que um documento técnico, normalmente hermético ou genérico, distante dos conflitos reais que caracterizam a cidade, o Plano é um espaço de debate dos cidadãos e de definição de opções, conscientes e negociadas, por uma estratégia de intervenção no território. (...) O desafio lançado pelo Estatuto incorpora o que existe de mais vivo e vibrante no desenvolvimento de nossa democracia – a participação direta (e universal) dos cidadãos nos processos decisórios. (ROLNIK, 2001)

O planejamento não representa mais um momento estático e hermético, mas um processo de decisão sobre a cidade e, para tanto, o Estatuto da Cidade impõe a ampla participação da

sociedade civil como requisito de validade do Plano Diretor. Cumpre, portanto, ao Poder Público Municipal promover audiências públicas, debates, facilitar o acesso aos documentos e informações produzidos e inovar, configurando improbidade administrativa a ação ou omissão do prefeito que impeça ou deixe de garantir a implementação dos mecanismos participativos.

#### *2.4.1.3 A centralidade do Plano Diretor na política de regularização fundiária*

Como visto, a regularização fundiária está elencada entre as diretrizes gerais que deverão ser observadas para que as cidades e a propriedade cumpram a sua função social. Sendo o Plano Diretor o instrumento estratégico para a efetivação desses princípios, nele deverão constar as diretrizes de uma política de regularização fundiária, e os instrumentos que deverão ser utilizados.

O Estatuto da Cidade estabelece, no art. 42, o conteúdo mínimo do Plano Diretor, determinando que cabe a esse instrumento delimitar as áreas urbanas onde o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios serão aplicados; estabelecer as bases para aplicação do direito de preempção, transferência do direito de construir e operação urbana consorciada; fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido. Ao “delimitar”, “fixar”, “estabelecer as bases” para aplicação dos instrumentos contidos no Estatuto da Cidade, o Plano Diretor não pode deixar de levar em consideração os princípios e as diretrizes da política urbana, sob pena de está ferindo o princípio da justiça social que guiou a construção dessa nova ordem urbanística. Sendo então a regularização fundiária uma dessas diretrizes, a aplicação desses instrumentos deverá ser feita de forma orquestrada de modo a viabilizá-la. Assim, o Estatuto da Cidade dispõe que os recursos obtidos com o solo criado poderão ser aplicados também na regularização fundiária, o instituto da preempção poderá ser utilizado para aquisição de áreas para regularização fundiária, a transferência do direito de construir poderá servir como compensação ao proprietário do imóvel destinado a programas de regularização fundiária.

No que se refere aos instrumentos de titulação do solo (usucapião urbano coletivo e individual, concessão de direito real de uso, concessão de uso para fins de moradia, direito de superfície), cabe ao Plano Diretor estabelecer os instrumentos urbanísticos, que deverão ser aplicados de forma conjugada com esses instrumentos, evitando assim a ação do mercado imobiliário nas áreas titularizadas.

Embora prescindam do plano diretor para a sua aplicação, os instrumentos de titulação serão mais adequadamente apropriados e aplicados se combinados com outros instrumentos que atendam aos princípios e diretrizes da política urbana do município. De tal articulação dependerá o alcance dos objetivos da regularização fundiária em seu sentido amplo. É, portanto, o Plano Diretor um instrumento estratégico para que a aplicação dos instrumentos jurídicos-urbanísticos se dê de modo articulado, possibilitando a implementação de uma concepção de regularização fundiária que possibilite o direito à cidade.

#### 2.4.2 DIREITO DE PREEMPÇÃO

O direito de preempção não é novidade no Direito brasileiro. É tratado na Lei do inquilinato, permitindo ao locatário comprar preferencialmente o bem, objeto da locação, quando for posto à venda pelo locador-proprietário. No âmbito do direito público, por esse instrumento o Poder Público pode adquirir preferencialmente os imóveis tombados, conforme dispõe o Decreto Lei 25/1937. A novidade trazida pelo Estatuto da Cidade está justamente no fato de o direito de preempção poder ser utilizado como um instrumento de política urbana, conferindo ao Poder Público Municipal preferência na compra de imóvel urbano, objeto de alienação onerosa entre particulares.

O Estatuto da Cidade prevê ainda a destinação que deverá ser dada aos imóveis adquiridos, quais sejam, promoção da regularização fundiária, execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, constituição de reserva fundiária, ordenamento e direcionamento da expansão urbana, implantação de equipamentos urbanos e comunitários,

criação de espaço público de lazer e áreas verdes, criação de unidade de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental e proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico. As hipóteses previstas deixam claro o propósito do Estatuto da Cidade de prover o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade.

Para que o município possa exercer o direito de preempção, o Estatuto da Cidade determina que lei municipal delimite as áreas peremptas, ou seja, aponte as áreas onde o direito de preempção poderá ser exercido. Essa delimitação deverá ser feita com base no Plano Diretor que, por sua vez deve estabelecer critérios para utilização desses instrumentos. A partir daí, quando o proprietário do imóvel incluso na área delimitada tiver interesse em alienar o imóvel, deve notificar esse seu interesse ao município, que no prazo de 30 dias se manifestará sobre a aquisição do imóvel posto à venda. Essa lei deverá também estabelecer o prazo de vigência desse direito que, segundo o Estatuto da Cidade, não poderá ser superior a cinco anos, renovável a partir de um ano após o decurso do prazo inicial de vigência.

A importância do instrumento para a regularização fundiária é evidente. Poderá o Poder Público municipal valer-se desse direito para comprar imóveis ocupados pela população de baixa renda, onde não for possível o ajuizamento da ação de usucapião, evitando dessa forma despejos forçados. É possível também a aquisição de terrenos para construção de equipamentos urbanos e equipamentos coletivos, qualificando dessa forma o ambiente construído.

Embora esse instrumento se apresente como uma importante forma de controle sobre o mercado imobiliário, é preciso que sua aplicação se dê sob a fiscalização da sociedade civil, sem o que poderá servir apenas para beneficiar o proprietário do imóvel através de superfaturamento do valor, causando prejuízos aos cofres públicos. Desse modo, como um meio de possibilitar o controle da sociedade, o Estatuto da Cidade obriga o município a publicar, em órgão oficial e jornal local de grande circulação, a intenção de aquisição do imóvel e a proposta apresentada.

### 2.4.3 OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR

#### 2.4.3.1 *Conceito e fundamento*

O fundamento da outorga do direito de construir está na quebra do conceito privatista de propriedade, em que a propriedade é concebida de forma absoluta, podendo o proprietário usar e dispor do bem de forma ilimitada. Esse instituto faz parte dos instrumentos urbanísticos de intervenção na propriedade privada, usados para forçá-la ao cumprimento da função social, ficando por ele, evidenciada a separação entre o direito de construir e o direito de propriedade.

Ao tratar dos instrumentos urbanísticos de intervenção na propriedade privada, Eros Roberto Grau (1983) afirma que a lei de zoneamento urbano municipal, além de dividir a cidade em áreas segundo a sua destinação (residencial, comercial, mista, etc. ) e fixar a dimensão dos lotes, estabelece os coeficientes, que consistem na relação entre a área construída (isto é, a soma das áreas dos pisos utilizáveis, cobertos ou não, de todos os pavimentos de uma edificação) e a área total do terreno em que a edificação se situa. Por exemplo, um terreno medindo 200 metros quadrados com um coeficiente 1 (um) estipulado pelo poder público, o seu proprietário só poderá, em tese, construir 200 metros quadrados na área; se o coeficiente estipulado for 2 (dois), o proprietário poderá construir até 400 metros quadrados, e assim por diante.

Dessa noção, surge a outorga onerosa do direito de construir, que nada mais é do que a área edificável maior que a definida pelo coeficiente de aproveitamento do solo. Nesse sentido, José Afonso da Silva (1997) ensina que, nas zonas em que é permitido construir acima do coeficiente, o proprietário do lote (ou quem de direito) poderá fazê-lo, mas a sua faculdade de construir não será um direito que decorra da propriedade do terreno; por isso, o direito de construir acima do coeficiente único estabelecido terá que ser adquirido do Poder Público por via de concessão ou de particular por via de compra ou outra forma de aquisição que a lei dispuser. Nessa versão, o instrumento da outorga onerosa do direito de construir está fundamentado na

função social da propriedade e busca concretizar a distribuição justa dos encargos e dos benefícios do processo de urbanização. A concepção do instituto parte de uma premissa básica: quem usa mais paga mais, e o resultado dos recursos auferidos deverá ser revertido em benefício de toda a cidade.

No Brasil houve uma resistência muito grande à aplicação desse instrumento, sendo engavetadas as tentativas de colocá-lo em prática nesses moldes. Contudo, na década de 1980, o instrumento foi tomando novas roupagens, e a essa versão da outorga onerosa do direito de construir, também denominada de solo criado, foi somada uma versão flexibilizadora. Para Raquel Rolnik (2002), essa versão do instrumento, conhecida por “operações interligadas”, marca uma ruptura conceitual e de objetivos em relação à origem do instituto. Ainda segundo a autora, essa ruptura consiste na associação do instrumento com a idéia de flexibilização dos controles de uso e ocupação do solo, transformando o que era pensado como estratégia de repartição de ônus causado pelo adensamento, em instrumento de contrapartida. No bojo dessa versão foram criadas as chamadas “operações urbanas interligadas” em São Paulo, com impacto desastroso sobre a cidade<sup>20</sup>.

#### *2.4.3.2 A versão da outorga onerosa no Estatuto da Cidade*

Esse instrumento representou um dos pontos mais na elaboração do Estatuto da Cidade; de um lado, o capital imobiliário e, de outro, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, sendo o texto final aprovado uma síntese desse confronto.

O Estatuto da Cidade insere a outorga onerosa do direito de construir no rol dos instrumentos de política urbana e trata especificamente desse direito nos artigos 28 a 31. São incorporadas as suas duas versões. É possível a cobrança de contrapartida dos solos criados acima do

---

<sup>20</sup> As operações interligadas tiveram origem durante a administração Jânio Quadros na Prefeitura de São Paulo (1985-1988), através da Lei de Desfavelamento (Lei 10.209/1986), sendo definidas como uma autorização especial de alteração dos parâmetros urbanísticos (gabaritos, índices de ocupação do solo, usos permitidos, afastamentos, taxa de ocupação etc) em um determinado terreno, solicitada pelo seu proprietário, em troca da construção e doação ao poder público de habitações de interesse social para a população favelada. (CARDOSO et al, 1997).

coeficiente básico estabelecido bem como a sua cobrança nas hipóteses de alteração de uso do solo. Em ambas versões, o Plano Diretor assume um papel central na aplicação desse instrumento.

No Plano deverão estar contidos os critérios e as áreas nas quais o direito de construir poderá ser adotado, devendo ser considerados, para tanto, os impactos com o adensamento da área e a infra-estrutura existente. Cabe ainda ao Plano Diretor estipular o coeficiente básico, podendo esse ser estabelecido de forma única para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas da zona urbana, bem como estabelecer os coeficientes máximos que poderão ser alcançados com a aplicação da outorga do direito de construir. Assim, o Plano Diretor assume o papel de precisar a utilização do instrumento, de modo a evitar o seu uso de forma a atender interesses dissociados do projeto político de cidade nele definido.

#### *2.4.3.3 Outorga onerosa e regularização fundiária*

A relação entre outorga onerosa e regularização fundiária pode ocorrer em ambas as versões. O caráter redistributivo do instituto do solo criado não está apenas em auferir parte da renda gerada do solo, mas na destinação dessa renda. Dentre as hipóteses previstas para essa destinação está a promoção da regularização fundiária. Na versão flexibilizadora é possível estabelecer, como contrapartida à alteração do uso do solo, que o beneficiário destine recurso ou promova diretamente a construção de melhorias habitacionais. Em ambas as versões, é imprescindível respeitar a política definida no Plano Diretor que, por sua vez, deverá respeitar as diretrizes previstas no Estatuto da Cidade de modo a fazer valer o cumprimento da função social da propriedade e da cidade, sob pena de se transformar no contrário dos ideais que guiaram o movimento de reforma urbana, o que significa dizer que a outorga onerosa do direito de construir, em ambas as versões, deverá ter caráter redistributivo.

A possibilidade de esse instrumento servir para objetivos tão díspares faz com que seja imprescindível o controle social da sua utilização, que deverá ser feito pelo Conselho de

Desenvolvimento Urbano. No caso, porém, da sua utilização para promover a regularização fundiária, deverá haver também o controle direto da população beneficiada. É preciso ainda que haja a criação de um fundo específico para receber os recursos provenientes da aplicação da outorga, de modo a assegurar que as receitas auferidas sejam utilizadas para as finalidades previstas no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor.

#### 2.4.4 TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR (TRANCON)

Ainda em relação ao direito de construir, o Estatuto da Cidade prevê o instrumento denominado transferência do direito de construir (transcon). Como o nome já diz, por esse instrumento, a Administração Pública municipal permite que os proprietários de imóveis que foram impedidos de utilizar o coeficiente básico estabelecido para a zona onde está localizado o seu imóvel possam exercer o direito de construir em outro local, ou aliená-lo, mediante escritura pública, para outra pessoa.

Esse instrumento já vinha sendo utilizado por algumas municipalidades, principalmente para compensar os proprietários que tiveram seus imóveis considerados como bem de interesse histórico, paisagístico ou ambiental. O Estatuto da Cidade amplia o rol de possibilidades de utilização do instrumento, incluindo as hipóteses de implantação de equipamentos comunitários, de programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

Na hipótese do uso da transferência do direito de construir nos processos de regularização fundiária, essa é utilizada para regularização de favelas que ocupam áreas de domínio particular. Nesse caso, o Poder Público estabelece uma negociação com o proprietário, na qual esse lhe doa a área ocupada e, em contrapartida, recebe o direito de construir em outro local da cidade ou aliená-lo a outro particular.

A transferência do direito de construir é um instrumento que possibilita o privilegiamento dos interesses coletivos ou difusos, mas garante o exercício do direito de propriedade. Em alguns casos, verificou-se a possibilidade da utilização da transferência do direito de construir nas políticas habitacionais (redistributivas), permitindo que o pagamento de desapropriações fosse feito através da concessão de índices construtivos em outros terrenos. (CARDOSO, 2003, p. 40)

O impacto da transferência do direito de construir se estende para toda a cidade. Portanto, o Estatuto da Cidade exige que lei municipal baseada no Plano Diretor estabeleça as condições relativas à aplicação da transferência desse direito, evitando assim o adensamento de áreas já adensadas. É importante também que essa lei preveja mecanismos de controle social da transação, sob pena de o instrumento ser utilizado como moeda especulativa e desvio do interesse público. Ainda nesse sentido, a aplicação desse instituto não prescinde de mediação da prefeitura e criação de um cadastro para registrar a perda do potencial do imóvel que realizou a transferência e o aumento do potencial do imóvel receptor (ROLNIK, 2003).

#### 2.4.5 DIREITO DE SUPERFÍCIE

O direito de superfície consiste na possibilidade do proprietário urbano conceder a outrem, por tempo determinado ou indeterminado, a superfície do imóvel para que ele a utilize nos termos estabelecidos no contrato e de acordo com a legislação urbanística. Esse instituto foi incluído novamente no ordenamento jurídico brasileiro pelo Estatuto da Cidade<sup>21</sup>.

O direito de superfície estabelece claramente a distinção entre o direito de construir e o direito de propriedade do terreno. Por esse instituto busca-se flexibilizar as formas de utilização da propriedade, dinamizando o mercado imobiliário, na medida em que permite um maior aproveitamento dos imóveis subutilizados ou não utilizados, contribuindo assim, em tese, com o cumprimento da função social da propriedade e das cidades brasileiras. O direito de

---

<sup>21</sup> O direito de superfície existiu no período do Brasil-Colônia pela aplicação das Ordenações do Reino e se manteve após a independência até a promulgação da Lei 1.237, de 24 de setembro de 1864, que, ao enumerar os direitos reais, deixou de mencionar essa modalidade. (DI PIETRO, 2003).

superfície também pode ser aplicado para prover a titulação do solo urbano. Os entes federativos podem utilizar-se desse instrumento para conceder a superfície de terreno público ocupado para fins de moradia, equipamentos coletivos, templos religiosos, e para outros fins úteis a coletividade, mantendo o bem sob domínio público.

É importante registrar que o direito de superfície já vem sendo utilizado há muito no âmbito do “direito achado na rua”, sob a denominação de direito de laje. No exercício desse direito, os moradores, após “baterem uma laje”, promovem a cessão de forma gratuita ou onerosa para que outra família construa a sua moradia. A posituação desse direito permite que os moradores que adquiriram essas lajes possam regularizar o seu direito ante o ordenamento jurídico oficial.

No que se refere ao uso do direito de superfície nas favelas brasileiras, “com o processo de legalização da moradia destes assentamentos informais, deve ser preservada esta regra oriunda das normas de uso e costumes da comunidade, mediante o uso do Direito de Superfície.” (SAULE JUNIOR, 2004, p. 307).

#### 2.4.6 ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL

As zonas especiais de interesse social (ZEIS) estão elencadas no Estatuto da Cidade entre o rol de instrumentos previstos para alcançar o princípio da função social das cidades e a garantia do bem-estar dos seus habitantes. O clássico instituto do zoneamento urbano utilizado para separar usos e funções da cidade moderna, demarcando o lugar dos pobres na cidade, passa a ser concebido de maneira a dar sentido contrário à sua prática e “aparece não como um instrumento de segregação e aumento do preço da terra, mas de ampliação do direito à cidade” (MARICATO, 2001, p. 114). Por esse instrumento, os assentamentos construídos à margem da legalidade urbana são considerados como áreas especiais, permitindo a criação de normas diferenciadas de uso e ocupação do solo que servem a um duplo propósito: reconhecer a diversidade de formas existentes e inibir a especulação imobiliária.

A aplicação desse instrumento, também denominado de áreas de proteção social (AP'S) ou áreas especiais de interesse social (AEIS) foi introduzida por algumas municipalidades, entre elas Salvador, Recife e Belo Horizonte, no início da década de 1980, com o objetivo de promover programas de urbanização e regularização fundiária em assentamentos ilegais ocupados por pessoas de baixa renda. Nesse sentido,

A Lei que criou o Pró-Favela de Belo Horizonte, de 1983, foi pioneira no país, ao propor um programa urbanístico e social de regularização das favelas, tendo introduzido uma fórmula original: a combinação entre a identificação e a demarcação de favelas como áreas residenciais para fins moradia social - inicialmente denominadas 'setores especiais' - no contexto do zoneamento municipal; a definição de normas urbanísticas específicas de uso, de parcelamento e de ocupação do solo em mais áreas; e a criação de mecanismo político-institucional de gestão participativa dos programas de regularização. Essa fórmula tornou-se um paradigma seguido por diversas outras cidades, como Recife, Salvador e Porto Alegre, nas quais também foram/estão sendo criadas 'zonas/áreas especiais de interesse social', com padrões urbanísticos próprios, submetidas a um processo participativo de gestão institucional. (FERNANDES, 2003a, p. 144)

No que concerne à experiência do Município de Recife, merece destaque a criação do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS) regulamentado pelo Decreto Municipal 13.925/1987 e que previa mecanismo de participação social direta no processo de regularização dos assentamentos através do Fórum Permanente do PREZEIS e das comissões de urbanização e legalização (COMULs). (LOSTÃO, 1991).

A instituição desse instrumento teve fundamentação jurídica nos preceitos da Lei Federal 6.766/1979, modificada pela Lei 9.785/1999, que regula o parcelamento do solo urbano em todo o país. Essa Lei criou o conceito de 'urbanização específica', admitindo a possibilidade de tratamento especial para áreas ocupadas por população de baixa renda nas intervenções de regularização urbanística e fundiária.

As legislações de interesse social para áreas ocupadas trazem, como princípio básico para as intervenções de regularização urbanística e jurídica, a garantia de que estas se efetivem respeitando as características e tipicidades das ocupações. Por ‘características’ e ‘tipicidade’ entende-se o conjunto de elementos de natureza urbanística surgidos com o processo de ocupação e de consolidação da população na área. Diz respeito à forma utilizada na ocupação dos ‘lotes’ e suas dimensões, à formação do sistema viário e de demais áreas de convívio público. (PINHO, 1998, p. 85)

Desse modo, os assentamentos reconhecidos como zonas especiais passam a possuir um regime jurídico urbanístico específico que leva em consideração as normas de ocupação e controle do uso do solo já existentes. A instituição das zonas especiais não objetiva estabelecer uma sobre-regulação, gerando padrões intangíveis aos seus moradores, muito menos a desregulação de modo a tornar "legais" os assentamentos e mascarar padrões que espelham qualidades urbanas "indesejáveis". Há uma proposta de estabelecer normas urbanísticas que reconheçam as especificidades e o modo como foi desenvolvida a arquitetura nos assentamentos construídos a margem da legalidade, sobretudo nas favelas que representam o padrão tipológico que mais foge da racionalidade científica moderna, sem, entretanto, deixar de lado o direito à urbanização. Nesse sentido, vale lembrar que “é preciso defender a igualdade sempre que a diferença gerar inferioridade, e defender a diferença sempre que a igualdade implicar descaracterização” (SOUZA SANTOS, 2003)

Outro ponto que merece destaque é a utilização das ZEIS como forma de inibir a ação do mercado imobiliário. Ao apresentarem-se como um obstáculo à homogeneização e hierarquização dos espaços na cidade, as zonas especiais servem para alcançar tal finalidade. Isso porque, na medida em que se estabelecem parâmetros especiais, esses não se enquadram nos padrões exigidos pelo mercado imobiliário.

É importante lembrar que o Plano Diretor tem um papel fundamental na aplicação das ZEIS, pois é nele que deverão ser explicitadas as diretrizes para criação e regulamentação dos parâmetros para o uso e ocupação, parcelamento e índices de aproveitamento. Ao delimitar uma área como zona especial, o Plano Diretor impõe o redirecionamento de recursos para essas áreas, reafirmando o caráter redistributivo concebido pelo Estatuto da Cidade. Isso porque,

como já visto, o Plano Diretor é parte do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas (art. 40, parágrafo 1º do Estatuto da Cidade). Nesse sentido, fica evidenciado o propósito da quebra do mito da igualdade formal, possibilitando, que ações do poder público sejam guiadas por uma inversão de prioridade e de investimentos,

Ao serem as favelas decretadas como ZEIS, deve-se articular isso com um tratamento urbanístico particularizado, que corresponda à especificidade jurídica e material das áreas de ocupação: concretamente, parâmetros urbanísticos e diversas exigências devem ser ajustados de maneira a facilitar, e não a dificultar a regularização fundiária, sem que se perca de vista o necessário para se garantir bem-estar aos moradores. Em sendo isso atendido, as ZEIS assomam, em si mesmas, como um poderoso instrumento de planejamento. (SOUZA, M., 2002, p. 263)

Além de possibilitar a regularização fundiária, como foi visto, as zonas especiais também podem ser utilizadas para promover a democratização do acesso à terra em áreas infra-estruturadas da cidade, através da ampliação do mercado para habitação de interesse social. Esse instituto pode e deve ser utilizado em se tratando de grandes vazios urbanos, estabelecendo padrões especiais e destinando-os à moradia, o que, em última instância, poderá desvalorizar o preço da terra e conseqüentemente uma maior opção no mercado de terra, provendo, por conseguinte, o maior acesso à terra e à moradia<sup>22</sup>.

Desse modo, as zonas especiais aparecem como locus privilegiado para criação de diálogo entre a estética vernacular das favelas e a arquitetura racional, de modo a possibilitar uma fusão que assegure a troca recíproca de suas virtudes, deixando de lado a ilusão de se construir uma cidade ideal, sem que se destruam os elementos que nutrem os ideais de uma cidade. É na cidade, pois, que o conceito de regularização fundiária poderá operar de forma mais abrangente, englobando

---

<sup>22</sup> O Plano Diretor do município de Diadema, cidade industrial localizada no Estado de São Paulo, considerou os vazios urbanos existentes na cidade, como AEIS I. Nessas áreas, foram, estabelecidas densidades altas com padrões urbanísticos compatíveis com a realidade dos assentamentos populares, aumentando, por conseguinte, a oferta de terra e reduzindo os preços dos terrenos, o que possibilitou o acesso à habitação pela população de baixa renda (HEREDA *et al.* 1997).

a regularidade urbanística e fundiária desencadeada a partir de um processo participativo, como diretriz estabelecida no Estatuto da Cidade.

## **2.5 INSTRUMENTOS DE TITULAÇÃO DO SOLO URBANO**

O Estatuto da Cidade prevê uma gama de instrumentos jurídicos com o intuito de viabilizar a regularização fundiária de diversos assentamentos construídos à margem da legalidade urbana pela população de baixa renda, permitindo assegurar o direito da segurança da posse, historicamente negado a milhões de brasileiros. Ao estabelecer esses instrumentos de titulação do solo urbano, o Estatuto da Cidade afasta-se da concepção jurídico-liberal do velho direito civil e dos inadequados instrumentos de titulação existentes no ordenamento jurídico brasileiro. Para tanto, o Estatuto da Cidade remodela institutos do direito administrativo já existentes (concessão de direito real de uso), regulamenta os instrumentos trazidos pela Constituição Federal de 1988 (usucapião urbano e concessão de uso) e cria institutos novos (direito de superfície).

A importância do Estatuto da Cidade para a promoção da regularização fundiária não está apenas na apresentação de um leque de instrumentos, mas na concepção de direito de propriedade por ele trazida. Há uma nítida opção pela valorização do valor de uso do bem, uso esse destinado especificamente ao exercício do direito à moradia. Essas outras formas de titulação trazidas ou remodeladas pelo Estatuto da Cidade não passam necessariamente pela garantia ao direito individual de propriedade privada, mas visam, acima de tudo, garantir o direito à moradia.

Outro avanço que pode ser observado é a possibilidade da regularização fundiária se dar de forma coletiva. Para tanto, há previsão do usucapião urbano coletivo, concessão de uso para fins de moradia coletiva e a contratação coletiva da concessão de direito real de uso nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social.

A partir dessas considerações gerais, os instrumentos serão abordados de forma mais detalhada. Antes de tratar de cada instrumento *per se*, é preciso ter em mente que a matriz teórica que deve guiar a interpretação e aplicação desses instrumentos está consubstanciada nos princípios do direito urbanístico, ou seja, no interesse coletivo. O Estatuto da Cidade não deixa dúvida em relação a essa questão, ao afirmar de forma clara a finalidade da norma, dispondo logo no seu artigo 1º, parágrafo único que “para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.”

### 2.5.1 O USUCAPIÃO URBANO INDIVIDUAL E COLETIVO

O usucapião é “o modo de adquirir a propriedade pela posse continuada durante certo lapso de tempo, com os requisitos estabelecidos na lei” (Modestino *apud* Gomes 2004, p. 186). Esse instituto não é novidade no ordenamento jurídico pátrio brasileiro. A Constituição Federal de 1988, porém, guiada pela necessidade de assegurar o direito humano fundamental à moradia nos locais onde as pessoas construíram os seus laços de vizinhanças e modos de vida, estabeleceu no artigo 183 que “aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.”

O texto constitucional deixa claro que o beneficiário da norma é a população de baixa renda, na medida em que o imóvel a ser usucapido não pode ser superior a 250m<sup>2</sup> e o adquirente não pode ser proprietário de outro imóvel rural ou urbano. Ao diminuir os longos prazos prescricionais estabelecidos pelo Código Civil para cinco anos, o legislador constituinte buscou favorecer o possuidor em detrimento do proprietário que abandonou a propriedade, descumprindo a função social. Há uma valorização da posse, mais especificamente da posse destinada à moradia. Nesse sentido, Luis Edson Fachin (1988) afirma que a posse se apresenta

não somente como conteúdo do direito de propriedade mas aparece como sua causa e sua necessidade. Essa concepção refletiu não só na diminuição do tempo necessário para aquisição da propriedade bem como no abandono das exigências feitas pelo Código Civil de 1916 que estabelecia a necessidade do morador possuir "justo título" e "boa fé", requisitos eivados de conteúdo axiológico que praticamente impediam os milhões de brasileiros que construíram os seus lares em área de domínio privado serem beneficiados por esse direito.<sup>23</sup>

Embora a previsão no texto constitucional do instituto do usucapião urbano tenha representado um avanço, a sua aplicabilidade não alcançou o seu propósito original, qual seja, garantir a segurança da posse à população de baixa renda. Isso porque o instituto não foi capaz de contemplar a dinâmica coletiva pela qual esses assentamentos se constroem, o que terminou acarretando o tratamento individualizado de um fenômeno coletivo através de ajuizamento de ações individuais que tornaram praticamente inviável a aplicação do instituto<sup>24</sup>. A lógica de construção desses assentamentos não é guiada pela lógica formal de ocupação do solo urbano. Há inúmeros acordos tácitos ou expressos que constituem e caracterizam as composses. Além do mais, a alta densidade e a forma como os assentamentos foram construídos não possibilitam individualizar o lote e demarcar os confinantes, como exige o código de processo civil (CPC)<sup>25</sup>.

Inicialmente, o usucapiante tem que enfrentar a dificuldade do acesso à Justiça. Isso porque, embora descrito na Constituição como dever do Estado "prestar assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos" (*art. 5º, LXXIV*), essa norma ainda se encontra longe de ser efetivada. Ademais, mesmo os bem-aventurados que conseguem ajuizar a ação de usucapião de base constitucional através de um órgão de assistência judiciária

---

<sup>23</sup> O novo Código Civil de 2002 se rendeu às disposições constitucionais e, embora preveja os prazos de 15 anos e 10 anos para as hipóteses de usucapião extraordinário e ordinário, respectivamente, dispõe, no seu artigo 1.240, a hipótese do usucapião urbano, repetindo as disposições contidas no Estatuto da Cidade sobre a questão (BRASIL, 2001).

<sup>24</sup> O usucapião coletivo foi aplicado pela primeira vez na favela Aritna, no Município de Jaboatão de Guararapes (PE), anteriormente ao Estatuto da Cidade. Cada ação ajuizada tinha no pólo ativo em média dez famílias. Assim, em maio de 1992, ocorreu a audiência de usucapião coletivo, reunindo dez processos envolvendo 80 famílias e 300 testemunhas (LACERDA e LEITÃO, 2003).

<sup>25</sup> O CPC nos artigos 941 a 945 dos procedimentos para interposição da ação de usucapião individual (BRASIL, 1973).

enfrentam um procedimento moroso e custoso, próprio do tratamento conferido pelo Poder Judiciário aos desprovidos de capital, sendo a situação ainda mais agravada pelas exigências elencadas nos arts 941 a 945 do CPC, tais como: apresentação da planta do imóvel, citação dos confinantes, citação editalícia para terceiros interessados e intimação via postal da Fazenda Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Desse modo, o Estatuto da Cidade, reconhecendo que “a dinâmica, alta mobilidade e a natureza coletiva do fenômeno da favelização não se conformam aos requerimentos técnicos e individualistas da legislação civil” (FERNANDES, E., 1999, p. 131), e inova em relação ao procedimento, permitindo no artigo 10 que as áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metro quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos urbanos ocupados por cada possuidor, são susceptíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

O que está em foco não é garantir a aquisição da propriedade individual, mas assegurar o exercício do direito de moradia à população de baixa renda. Os requisitos estabelecidos são: a) destinação do imóvel para fins de moradia; b) os possuidores não poderem ser proprietários de outro imóvel; c) impossibilidade de identificar os terrenos ocupados por cada possuidor; d) ocupação ininterrupta pelo prazo de cinco anos. Esses requisitos devem ser interpretados de modo a não inviabilizar a aplicação do instituto.

Exigir que o imóvel seja destinado apenas à moradia deve ser visto à luz da realidade desses assentamentos. Neles, a sobreposição de usos é evidente, pois os espaços são utilizados simultaneamente para fins de moradia e de comércio. Há a coexistência de usos. Portanto, aplicar uma interpretação restritiva, compreendendo que o imóvel deve ser utilizado apenas para fins de moradia, implicaria em negar o direito ao usucapião a grande parte dos moradores que mantêm um uso misto, embora preponderantemente residencial.

Em relação à impossibilidade de identificar os terrenos ocupados, verifica-se que a norma teve destinatário certo: a população de baixa renda que habita as inúmeras favelas existentes nas

idades brasileiras. Nesses locais, como visto, não é possível fazer a identificação dos lotes com base nos critérios do ordenamento jurídico vigente, o que impede logicamente o ajuizamento de ações de usucapião individual.

Diante da impossibilidade de individualizar os lotes, o juiz, ao apreciar uma ação de usucapião coletivo, proferirá sentença atribuindo fração ideal igual para cada possuidor, desconsiderando a dimensão real ocupada, ou, em caso de apresentação de acordo escrito entre os posseiros, poderá atribuir a cada um frações ideais. A sentença proferida na ação de usucapião coletivo declarada terá caráter de escritura pública para efeitos de inscrição nos cartórios de imóvel.

O Estatuto da Cidade permite a extinção do condomínio pela anuência de dois terços dos moradores para que se opere a execução do processo de urbanização. Pode ainda, os moradores, através da costura de um pacto territorial, proceder a doação ao poder público das áreas comuns, como praças, vielas, ruas, campo de futebol, buscando integrá-las a um plano de urbanização. Nos múltiplos caminhos que poderão ser trilhados, o viés participativo tem que estar presente. Nesse ponto, as associações, conselhos de moradores, grupos de mulheres e jovens podem se apresentar como um instrumento catalisador para essa participação.

Outra importante inovação trazida por esse novo marco regulatório refere-se à legitimidade para a propositura da ação de usucapião urbano. Entre as partes legitimadas estão as associações de moradores. Essa norma buscou fortalecer as associações nos processos de regularização fundiária, o que, como dito, pode vir a facilitar o pacto territorial a ser estabelecido no caso de uma posterior urbanização.

Após a promulgação do Estatuto da Cidade, algumas questões buscando retardar ou inviabilizar a aplicação do usucapião coletivo foram levantadas por juristas que ainda não compreenderam a urgência imperativa de promover uma nova ordem urbanística. Uma dessas questões é o entendimento de que o usucapião urbano coletivo configurava-se como uma nova modalidade de usucapião urbano que só poderia ser aplicada depois de transcorridos cinco anos da promulgação do Estatuto da Cidade, sob pena de ferir direitos adquiridos. Esse tipo de interpretação fundamenta-se numa concepção de direito que não mais encontra abrigo na

ordem urbanística vigente. Outras interpretações falaciosas também surgiram e deverão ser rechaçadas. Não é mais possível admitir decisões judiciais que prevaleceram na oportunidade da promulgação da Constituição Federal de 1988 buscando impedir a aplicação imediata do usucapião<sup>26</sup>.

É obvio que o usucapião coletivo não é uma nova modalidade de usucapião. O Estatuto da Cidade apenas teceu normas de ordem processual buscando viabilizar a regularização fundiária em áreas onde não é possível delimitar, segundo os critérios adotados pela Lei de Parcelamento do Solo, os lotes de cada morador. Nesse sentido,

a adoção do Usucapião Coletivo não constitui um novo direito material. O direito subjetivo de um grupo de posseiros numa mesma área urbana de adquirir cada um a propriedade da área que ocupa até a metragem de 250m<sup>2</sup>, por meio do Usucapião, é decorrente da Constituição Brasileira e não do Estatuto da Cidade. (SAULE, 2004, p. 386)

O Estatuto da Cidade não permite outra interpretação. Ademais, a realidade das cidades do Brasil exige o comprometimento dos juristas brasileiros em proceder a uma interpretação teológica da norma, atendendo ao seu espírito e a sua finalidade que, como visto, foi a promoção da regularização fundiária como imperativo para cumprimento da função social da propriedade e da função social da cidade.

Não há, porém, como estudar a nova figura do usucapião coletivo criada pelo Estatuto da Cidade pela lente individualista e liberal do velho direito civil, porque o seu propósito não é apenas criar um novo modo de aquisição de propriedade imóvel, mas, sobretudo, o de ordenar a propriedade urbana, voltados ao bem estar da pessoa e da comunidade. (LOUREIRO, 2004, p. 84).

---

<sup>26</sup> Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal (STF) se posicionou determinando que o prazo de cinco anos exigido para a aquisição da propriedade, através do usucapião, deveria ter seu termo inicial contado a partir de 5 de outubro de 1988, de referência às situações de ocupação anterior à nova ordem constitucional (STF – 2ª Turma, RE 174.744-7-MG).

Por fim, não custa reforçar o entendimento já exposto neste trabalho quanto à necessidade da aplicação integrada dos instrumentos de titulação com os instrumentos urbanísticos. No caso do usucapião, seja ele individual ou coletivo, as zonas especiais de interesse social têm um papel fundamental. Por esse instrumento é possível estabelecer normas urbanísticas especiais que possibilitam a regularização do parcelamento através de um plano especial de urbanização, ao tempo que inibem a ação do capital imobiliário na área usucapida.

A prática tem demonstrado que, para que o instituto seja eficaz, se faz necessário não ser utilizado isoladamente. Um projeto de regularização fundiária visa a criar impactos para a melhoria da qualidade de vida de uma comunidade como um todo. A regularização por via do usucapião deve se dar, então, através de parcerias<sup>27</sup> do Poder Municipal com universidades, organizações não-governamentais e órgãos de assistência jurídica, a fim de que, num trabalho interdisciplinar, a Administração Pública Municipal possa disponibilizar o aporte necessário para que as ações judiciais, o diagnóstico socioeconômico e a urbanização da área sejam efetivamente alcançados.

#### 2.5.2 A CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO E CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA

A função social da propriedade urbana é um princípio que deve ser aplicado tanto às propriedades públicas como às privadas. O Estatuto da Cidade, buscando conferir efetividade a esse princípio, inseriu, no rol dos instrumentos de política urbana, a concessão de direito real de uso e a concessão de uso para fins de moradia; “ambos são instrumentos jurídicos de Direito Urbanístico que outorgam direitos de uso e se aperfeiçoam através do contrato administrativo”. (ALFONSIN, B. 2002, p. 160). No que concerne a distinção desses institutos,

---

<sup>27</sup> A Prefeitura Municipal de Porto Alegre firmou convênio com o Serviço de Assistência Judiciária Gratuita da Universidade Federal do Rio Grande do Sul para que fossem ajuizadas ações de usucapião, tendo em vista a regularização fundiária. O trabalho foi desenvolvido respeitando o pressuposto de que o ajuizamento da ação frente ante o Poder Judiciário deve trazer, no seu bojo, um processo formativo da comunidade demandante a fim de que essa se apresente como verdadeiro autor da demanda, ultrapassando a fronteira do assistencialismo.

A distinção técnica estaria em que o primeiro deles é um direito real que poderá ser utilizado com as mais diversas finalidades urbanísticas, ao passo que a concessão de uso especial para fins de moradia, enquanto instituto oriundo diretamente da ordem constitucional sobre a propriedade urbana, no contexto da Usucapião constitucional para fins de moradia, só poderá ser utilizada para fins de moradia e com aquelas limitações e características definidas em lei. (ALFONSIN, B., 2002, p. 160)

#### *2.5.2.1 Concessão de direito real de uso*

A concessão de direito real de uso (CDRU) foi originalmente disciplinada no ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto-Lei 271/1967, sendo definida como um contrato pelo qual a Administração Pública transfere o uso, remunerado ou gratuito, de terrenos público ou privados, para fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra ou outra utilização de interesse social.

A partir da década de 1980, buscando promover a segurança da posse e a função social da terra pública ocupada pela população de baixa renda, esse instituto passou a ser utilizado, no Brasil, nos programas de regularização fundiária em detrimento da doação. Isso porque, pela concessão de direito real de uso, os municípios e Estados mantinham o domínio do imóvel, podendo esse ser reavido caso o beneficiário utilizasse o imóvel para fins diversos da moradia ou procedesse a sua alienação sem a anuência do Poder Público. Essas prerrogativas permitiam que a esfera pública concedente mantivesse um maior controle sobre o patrimônio público cedido, evitando que o processo de gentrificação, tão comum nos programas de regularização fundiária, se operasse.

Apesar das vantagens expostas, a concessão de direito real de uso enfrentou inúmeros obstáculos, podendo-se destacar dentre eles a não-aceitação dos referidos títulos para fins de financiamento habitacional e a resistência dos cartórios de imóveis em proceder ao seu

registro. Os moradores beneficiados viam também a concessão de direito real de uso com algumas ressalvas, como o impedimento quanto à venda do imóvel, a impossibilidade de registro no cartório de imóveis e a submissão ao juízo de discricionariedade da administração pública na apreciação da conveniência e oportunidade em conceder ou não o título.

O Estatuto da Cidade, visando a transpor esses obstáculos enfrentados, assegurou a aceitação obrigatória do título da CDRU como garantia de contratos de financiamento habitacional e modificou a Lei de Registro Público para dar-lhe caráter de escritura pública, permitindo assim a sua inscrição no cartório de imóveis. Outro avanço foi a possibilidade da concessão de direito real de uso de imóveis públicos ser contratada coletivamente, nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública.

#### *2.5.2.2 Concessão de uso especial para fins de moradia*

A Constituição Federal de 1988 consagrou o posicionamento da doutrina dominante e proibiu expressamente que os bens públicos de qualquer natureza fossem adquiridos por meio de usucapião, não sendo incorporada a proposta contida na emenda popular de reforma urbana que previa a possibilidade de usucapião de bens públicos até 300m<sup>2</sup>, destinados pelo prazo de três anos à moradia. Contudo, buscando garantir a segurança da posse e o direito à moradia de milhões de brasileiros que vivem em terras públicas federais, estaduais ou municipais, a Constituição previu, no artigo 183, em substituição ao usucapião, o instituto da concessão a ser aplicado aos moradores que preenchessem os mesmos requisitos previstos para o usucapião, dispositivo esse regulamentado nos artigos 15 a 20 do Estatuto da Cidade. Contudo, após a sua aprovação pelo Poder Legislativo Nacional, recebeu o veto do Presidente

da República<sup>28</sup>, sob argumento, em rápida síntese, de que o instrumento contrariava o interesse público<sup>29</sup>, principalmente quando exercido nos imóveis públicos destinados ao uso comum do povo<sup>30</sup>.

Em contrapartida ao veto, o Presidente da República editou a Medida Provisória 2.220/2001, estabelecendo, no art. 1º os requisitos do institutos:

Aquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural. (BRASIL, 2001)

Em seguida, a medida provisória estabelece que a concessão de uso para fins de moradia será conferida de forma gratuita ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado

---

<sup>28</sup> Segundo Saule Júnior (2001b) apesar das resistências políticas de técnicos, especialistas, agentes públicos do próprio campo progressista sobre a adoção da concessão de uso para fins de moradia de áreas públicas ocupadas por populações de baixa renda como um direito subjetivo, esse instrumento, em razão da luta travada pelo Fórum de Reforma Urbana, foi aprovado por unanimidade na Comissão de Desenvolvimento Urbano. No ano 2000, o Estatuto da Cidade foi analisado na Comissão de Constituição e Justiça no que diz respeito aos aspectos legais e constitucionais. Mais uma vez foram levantadas várias críticas ao instrumento da concessão de uso para fins de moradia e a demais instrumentos de reforma urbana nos aspectos político, urbanístico e legal. O Fórum Nacional de Reforma Urbana defendeu com firmeza a manutenção dos instrumentos da concessão especial de uso para fins de moradia bem como dos instrumentos acima mencionados; destinados a garantir a função social da propriedade e as funções sociais da cidade, nos debates com juristas e nas audiências públicas da Comissão, resultando no apoio do Deputado Inaldo Leitão (PSDB da Paraíba), relator do Estatuto da Cidade à manutenção de todos os instrumentos aprovados nos termos do substitutivo da Comissão de Desenvolvimento Urbano. O substitutivo do Estatuto da Cidade apresentado pela Comissão de Constituição e Justiça, contendo a concessão especial de uso para fins de moradia, foi também aprovado por unanimidade pelos deputados membros da Comissão. Neste ano, no processo da votação final no Senado Federal, o Fórum Nacional de Reforma Urbana continuou defendendo a manutenção da concessão especial de uso para fins de moradia, e dos demais instrumentos de reforma urbana no texto do Estatuto da Cidade, nas reuniões e audiências públicas realizadas no Senado. O relator Mauro Miranda (PMDB-Goiás) também se pronunciou favorável, em seu parecer, a se manter a concessão e o Estatuto da Cidade foi finalmente aprovado por unanimidade na votação final realizada no Senado Federal, no dia 18 de junho.

<sup>29</sup> Segundo Maricato (2001, p. 110), durante o processo de tramitação da Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade, as entidades ambientalistas se opuseram à regularização fundiária em áreas públicas e o SECOVI, sindicato formado especialmente por promotores imobiliários de São Paulo, solicitou à Presidência da República o veto à Concessão de uso especial para fins de moradia.

civil. Esse dispositivo buscou contemplar as questões de gênero, afastando qualquer possibilidade do título ser dado apenas ao homem; “tal dispositivo embute uma perspectiva transformadora nas relações de gênero, empoderando as mulheres urbanas com acesso formal ao título que garante a segurança da posse.” (ALFONSIN, B. 2002, p. 164).

Embora a medida provisória mantenha parcialmente o instituto nos termos dos dispositivos vetados, a nova regra a restringiu drasticamente, porquanto a aplicabilidade do instituto passou a beneficiar somente aqueles que tenham preenchido os requisitos exigidos até o dia 30 de junho de 2001 (prazo fixado no art. 1º). A ocupação ocorrida após essa data ou mesmo anterior a ela, mas sem ter completado os cinco anos, não terá o direito subjetivo de obtenção do título.

Outra alteração promovida pela MP 2.220/2001 diz respeito à ampliação das hipóteses que faculta ao Poder Público assegurar o exercício do direito à concessão de uso especial para fins de moradia em outro local. Na versão aprovada pelo Congresso Nacional, essa faculdade só poderia ser exercida em caso de o pedido dessa concessão ter como objeto imóvel localizado em área que acarretasse risco à vida do morador. A nova regra faculta ao Poder Público assegurar o exercício do direito à moradia em outro local, nas hipóteses de o imóvel estar situado em áreas públicas de uso comum do povo, destinadas a projeto de urbanização, de interesse nacional de preservação ambiental e de proteção de ecossistemas naturais reservados à construção de represas e obras congêneres e ou em áreas situadas em via de comunicação.

A ampliação da faculdade conferida ao Poder Público pela MP 2220/2001 deve ser vista com cautela, sob pena de esvaziar o instituto, principalmente no que concerne à negativa desse direito em área de uso comum do povo e de preservação ambiental, visto que grande parte das favelas estão situadas justamente em áreas destinadas a praças, áreas verdes, ruas, córregos, rios, mananciais etc. Essa faculdade conferida ao Poder Público de negar o direito à concessão especial de uso para fins de moradia nesses locais deve ser exercida apenas em casos extremos e sempre acompanhada das providências cabíveis no sentido de garantir o direito à moradia em outro local ou de transpor os obstáculos que ensejaram a negativa.

Apesar das restrições impostas pela referida medida provisória, essa não retirou o caráter de direito subjetivo do instituto. O ato de concessão de uso para fins de moradia não fica submetido à apreciação do juízo de conveniência e oportunidade da Administração Pública, não restando outra possibilidade senão outorgar o direito sempre que o solicitante preencha os requisitos exigidos, cabendo-lhe até mesmo, em caso de recusa ou omissão, recurso ao Poder Judiciário para a efetivação do seu direito. Há, portanto, a substituição da faculdade de conceder o uso do bem pela obrigação de fazê-lo. Essa é a principal diferença entre a concessão de uso para fins de moradia e a concessão de direito real de uso. Ao retirar a concessão de uso especial para fins de moradia da esfera da discricionariedade, o texto aprovado buscava por fim aos favores eleitoreiros e práticas assistencialistas que permeiam os processos de regularização fundiária.

O fato de o Estatuto da Cidade ter erigido a concessão de uso para fins de moradia em categoria de direito subjetivo fez com que alguns juristas afirmassem que o Estatuto da Cidade havia criado o usucapião de bens públicos. Como visto, o usucapião é forma de aquisição originária de propriedade e a concessão de uso para fins de moradia é um contrato gratuito pelo qual o Poder Público cede o terreno ocupado, contudo sem operar a transferência do domínio.

Em termos práticos, a permanência do domínio do terreno na esfera do patrimônio público permite que o ente concessionário possa proceder ao maior controle quanto à destinação do bem. Esse controle não só se opera no poder-dever do Poder Público em extinguir os contratos de concessão dos bens imóveis destinados a fim diverso da moradia como permite que o poder público concedente seja parte interveniente nas transações que busquem alienar o bem concedido. Nesse caso, o poder público deverá dar anuência para que a alienação se proceda, garantindo assim que o bem continue sendo utilizado para fins de moradia. A falta de intervenção do poder público na alienação do bem enseja nulidade de pleno direito.

Para além de todas as mutações que esse novo instituto sofreu, da sua concepção até a edição da MP 2220/2001, após a sua entrada em vigor, alguns juristas buscaram questionar a sua constitucionalidade, arguindo questões de diversas ordens. Aventou-se que a referida medida

provisória só deveria ser aplicada no âmbito da União porque cada ente federativo tem competência para dispor e administrar os seus bens, não sendo possível esse tipo de intervenção. Vale salientar que, ao legislar sobre a concessão de uso para fins de moradia, a União apenas dispôs sobre um instrumento de política urbana, de modo a regulamentar o artigo 183 da Constituição Federal, cabendo agora aos entes federativos garantir a aplicação do instituto em voga e, se acharem necessário, editar leis estaduais e municipais a fim de adequá-lo à realidade local.

Outras controvérsias surgiram e surgirão. Dentre elas, destaca-se a impossibilidade da concessão de uso para fins de moradia ser efetuada em área de uso comum do povo. No que pese essa questão ter sido levantada em função da louvável preocupação com o patrimônio público, é preciso perceber que, quando a Constituição Federal de 1988 a considerou como direito subjetivo, o regime jurídico dos bens públicos foi parcialmente derogado. Isso significa dizer que os requisitos exigidos para concessão dos bens públicos, tais como necessidade de desafetação, autorização legislativa, entre outros, não se aplicam no caso da concessão de uso para fins de moradia. Essa posição não busca afrontar o princípio da moralidade, que deve guiar o trato com a coisa pública; ao contrário, esse tratamento diferenciado em relação à concessão de uso para fins de moradia está calcado na necessidade de tratar os desiguais de forma desigual, buscando servir como ação reparatória pela omissão do Estado brasileiro em cumprir a sua obrigação de prover moradia para a população de baixa renda. Portanto, é à luz do princípio da justiça social que essas controvérsias deverão ser enfrentadas. Quanto às demais formas de alienação, também a concessão de direito real de uso, as exigências estão mantidas, pois nesse caso não há no que se falar em direito subjetivo.

Portanto, a concessão de uso para fins de moradia e a concessão de direito real de uso devem ser aplicadas de forma complementar nos processos de regularização fundiária. Quando não for possível aplicar aquela, em razão do morador não ter preenchido os requisitos previstos na MP 2220/2001, pode e deve o Poder Público valer-se da concessão de direito real de uso. Esse instituto também pode ser usado para a titulação de imóveis não destinados a fins residenciais, mas que fazem parte do habitar dos moradores, como, por exemplo, escolas comunitárias, sede

de associações, centros culturais, igrejas, terreiros de candomblé e outros equipamentos coletivos.

## **2.6 O ESTATUTO DA CIDADE E OUTROS MARCOS NORMATIVOS: LEI DE REGISTROS PÚBLICOS E LEI DE PARCELAMENTO DO SOLO**

A Lei Federal 6.766/1979 estabelece normas sobre o parcelamento do solo urbano, podendo esse se dá por desmembramento ou loteamento. Nos termos dessa lei, considera-se loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados à edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes, enquanto no desmembramento há o aproveitamento do sistema viário existente. Reafirmando a necessidade de infra-estrutura, o legislador trata do conceito de lote que é “terreno servido de infra-estrutura básica cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou lei municipal para a zona que se situe.”

Para que o desmembramento ou loteamento ocorra de forma legal, a Lei 6.766/1979 estabelece requisitos que deverão ser observados pelo proprietário da gleba, objeto do parcelamento. Um deles diz respeito à existência da regularidade fundiária.. O primeiro passo consiste em registrar o imóvel, pois o direito brasileiro, em regra, coloca o registro do título como modo de aquisição da propriedade imobiliária, isto é, só se torna dono aquele que efetua o registro do imóvel no cartório competente. O segundo passo é a elaboração de projeto de loteamento contendo a subdivisão da gleba em quadras e lotes, sistema de vias, definição das dimensões dos lotes, marcos de alinhamentos, linha de escoamento das águas pluviais, tipo de uso, etc.,. Esse plano deverá ser aprovado pela Prefeitura Municipal, que levará em conta, além das exigências da Lei 6.766/1979, os índices urbanísticos previstos no Plano Diretor ou lei municipal para a zona que o situe. Após a aprovação do projeto de loteamento pelo órgão administrativo competente, o loteador deverá registrá-lo no cartório imobiliário, podendo então iniciar o processo de comercialização dos lotes. Cada lote terá o seu número de matrícula próprio que segundo o artigo 176, II, b da Lei 6.015/1973, deve conter suas características e confrontações, localização,

área e logradouro. Isso porque o sistema registrário brasileiro “consagrou o princípio da correspondência entre a unitariedade da matrícula e a unidade do imóvel, relacionando com o da especialidade, visto reclamar exata caracterização e individualização do imóvel”(DINIZ, 2003, p. 398).

Em síntese, o ciclo que começa com a propriedade da gleba devidamente inscrita nos cartórios de registro, passa pelo processo de parcelamento nos órgãos administrativos e volta novamente ao cartório em forma de quadras e lotes, para serem inscritos. Por tudo o que foi dito no capítulo 1 deste trabalho, percebe-se que grande parte da população brasileira foi excluída de trilhar os passos exigidos pela legislação, sendo inserida, dessa forma, no universo das ilegalidades não dominadas. É contrapondo-se a esse contexto que a regularização fundiária deve operar.

No caso da favela, a tarefa de trilhar o caminho inverso se torna mais difícil. Há uma configuração imbricada, sobreposta, onde espaços e usos se invadem e se completam. A lógica sob a qual foram produzidas foge totalmente das categorias de quadras e lotes. O aproveitamento do espaço por esse “universo de ilegalidades não dominadas” se dá através do oposto previsto na norma. Há ocupação de córregos, de vias e praças, de morros com declividades acentuadas. Não há como enquadrá-la nas tipologias conhecidas como “loteamento”, “desmembramento” e “condomínio”, muito menos no padrão racional de quadras e lotes, na imagem do jogo de xadrez ou outro padrão reticular. A regularização de uma favela nos moldes exigidos pela Lei de Parcelamento Urbano implicaria na necessidade de reconstrução de todo o assentamento. Essa questão foi bem elucidada por Sônia Rabello de Castro ao tratar das dificuldades enfrentadas pelo Programa Favela-Bairro.

Desde logo afirmamos que é inviável imaginar a regularização, através de um projeto urbanístico que objetive o desenho de lotes individualizados e demarcados da forma tradicional, embora seja esta a exigência legal para serem registrados no registro de Imóveis. Qualquer proposta neste sentido só é possível se cogitarmos no completo refazimento de toda favela.

-----  
Assim, pensar em desenhar lotes – ainda que mínimos, ainda que irregulares na sua forma, para que sobre eles se caracterize uma habitação e, decorrentemente, uma propriedade (ou uma posse) a ser materializada em um título – é uma pretensão impossível de ser realizada nas áreas de favelas, pela natureza de sua conformação tipológica, já completamente consolidada. (CASTRO, 2000, p. 15)

Apesar de as modificações que ocorreram na Lei 6.766/1979, introduzidas pela Lei 9.785/1999, terem aberto um caminho para a promoção da regularização fundiária, dispondo sobre normas diferenciadas para as zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social, fortalecendo o papel do município no controle do solo, reduzindo as exigências para promoção de programas habitacionais destinados à população de baixa renda, agilizando a aprovação e registro do parcelamento popular, possibilitando o registro no cartório de imóveis das cessões de posse nos casos de desapropriação para fins de implantação de loteamentos populares pelo Poder Público, foram basicamente direcionadas aos loteamentos populares, permanecendo a necessidade de avançar no âmbito legislativo para viabilizar a regularização fundiária nas favelas.

O Estatuto da Cidade, como visto ao longo deste capítulo, representou um importante avanço no sentido de enfrentar esse desafio, dispondo sobre o usucapião, o direito de superfície, a concessão de direito real de uso e, o mais importante, permitindo que a interposição do usucapião e a contratação da concessão do direito real de uso possam ser feitas de forma coletiva, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor.

Ainda no sentido de transpor os obstáculos e percebendo a impossibilidade de encaixar o universo das ilegalidades no formato da lei de parcelamento do solo vigente, o Estatuto da Cidade modificou a Lei de Registros Públicos, permitindo que as sentenças de usucapião, os termos administrativos ou sentenças declaratórias da concessão de uso especial para fins moradia possam ser registrados no cartório de imóveis, independentemente da regularidade do parcelamento do solo ou da edificação. Ao dispensar o requisito da regularidade do solo e da edificação para proceder ao registro, o Estatuto da Cidade não buscou retirar do Poder Público a obrigação de promover uma concepção ampla de regularização fundiária, envolvendo a regularização jurídica e regularização urbanística com as demais dimensões já referidas neste trabalho. A intenção do legislador parece ter sido não condicionar a iniciativa do morador em legalizar a posse ocupada para fins de moradia a uma intervenção pública que promovesse a regularidade do solo e da edificação. Essa desvinculação se deu pela necessidade urgente dos moradores poderem se defender contra despejos forçados e garantir ao menos a segurança

imediate da posse, independentemente da vontade do Poder Público. Se assim não fosse, muitos moradores estariam excluídos de verem deferidos seus pedidos de usucapião ou pleito de concessão de uso para fins de moradia, pois a grande maioria dos “lotes” nos assentamentos construídos à margem da legalidade possuem metragem inferior ao previsto nas leis de parcelamento, além de outras violações à norma. E mais. Consciente de que a falta de regularidade do parcelamento poderia impedir a exata individualização do imóvel, como exige a Lei de Registros Públicos, permitiu, onde não fosse possível a identificação dos terrenos ocupados por cada morador, que a titulação ocorresse de forma coletiva, através de frações ideais.

Na edição da MP 2.220/2001, que dispõe, entre outras questões, sobre os dispositivos vetados referentes à concessão de uso para fins de moradia, nas disposições finais do texto, é reiterado o disposto no Estatuto da Cidade sobre a possibilidade de registrar os termos administrativos ou sentenças declaratórias da concessão de uso especial para fins de moradia, embora com a supressão da expressão “independentemente da regularidade do parcelamento do solo ou da edificação”.

Ao comentar o texto da medida provisória, José Carlos de Freitas (2003) afirma ser pertinente a exigência de manter a regularidade do parcelamento como requisito do registro de imóvel, argumentando que para o imóvel ser registrado é preciso o exame da sua qualificação cadastral, o que significa dizer, segundo o autor, que é necessário verificar:

(1) se o mesmo comporta acesso ao registro predial, segundo previsão legal, aferindo se o direito retratado no instrumento é registrável (princípio da legalidade); (2) se o transmitente, na cadeia sucessória dominial, é o titular tabular do imóvel (princípio da continuidade); (3) se o imóvel está devidamente descrito e individuado, trazendo sua dimensão em área, sua descrição linear ou perimetral, suas confrontações, enfim seu perfil geodésico para possibilitar o controle de disponibilidade do bem de raiz (princípio da especialidade – artigo 176, 1, II, 3, da Lei n. 6.015/73). (FREITAS, 2003, p.390-1).

Por tudo o que foi dito a respeito da forma como as favelas foram construídas, fica evidenciada a impossibilidade de adequá-las a esse modelo. O problema não pode ser circunscrito a permitir ou não que o registro do título seja precedido de uma regularidade no parcelamento e respeito às normas edilícias. A questão está justamente em pensar uma concepção de regularidade e normas edilícias que contemplem a lógica de construção desses assentamentos.

Nesse sentido, o dispositivo da MP que volta a condicionar o registro das sentenças de usucapião, dos termos administrativos ou sentenças declaratórias da concessão de uso especial para fins de moradia à regularidade do parcelamento e normas edilícias, deve ser interpretado à luz das diretrizes previstas no Estatuto da Cidade, especialmente aquela que permite que a regularização fundiária de áreas ocupadas pela população de baixa renda deva ser feita mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação. A melhor interpretação é aquela que entende que essa regularidade não deverá ser apreciada à luz da Lei 6.766/1979.

Para tanto, como visto, o Estatuto da Cidade prevê a possibilidade de criação pelo Plano Diretor de ZEIS, nas quais poderão ser estabelecidas as normas urbanísticas diferenciadas. Para essas áreas, Nelson Saule Júnior (2004) propõe a instituição e execução pelo Poder Público municipal de um Plano de Urbanização. Esse instrumento, segundo o autor, deve orientar as ações e intervenções previstas nas ZEIS e conter definição das formas de gestão, normas especiais de parcelamento, uso e ocupação do solo e de edificação, projetos e as intervenções urbanísticas necessárias à recuperação física das áreas, os instrumentos que serão aplicados para promover a regularização fundiária, as fontes de recursos para a implementação das intervenções, e outros.

Como visto, o plano de urbanização é um instrumento que, ao tempo em que permite a flexibilização das normas, não retira do Poder Público a responsabilidade de intervir na melhoria do ambiente construído, deixando evidente que o processo de regularização fundiária é um processo de mão dupla, em que se muda a norma e se muda a forma. Contudo, essa mudança se faz à luz de outras matrizes e através da participação efetiva dos diversos atores envolvidos, o que faz pensar ser o plano de urbanização o resultado de um pacto territorial.

Esse plano de urbanização, devidamente acompanhado de mapas de localização e outros documentos necessários, deverá ser entregue ao cartório de imóveis competente para proceder ao registro do imóvel. Para que isso seja possível é preciso que o Poder Judiciário dos Estados, através das suas corregedorias gerais de justiça, compreenda a importância da regularização fundiária para o cumprimento da função social da propriedade e da cidade e busquem editar provimentos estabelecendo regras simplificadas para o procedimento do registro que contemplem a concepção do plano de urbanização, possibilitando retirar as amarras impostas pelos cartórios sem, contudo, retirar do registro a sua principal função que é conferir segurança<sup>31</sup>.

Apesar das possibilidades trazidas pelas ZEIS e do plano de urbanização, há obstáculos no âmbito legislativo que não podem ser superados apenas na esfera municipal, em razão da falta de competência desse ente de legislar sobre algumas matérias atinentes a essa questão. Nesse sentido, faz-se necessária uma revisão substancial da Lei de Parcelamento do Solo Urbano, da Lei de Registro Público, do Código Florestal e de outros instrumentos, buscando adequá-los ao Estatuto da Cidade e possibilitando uma regularização fundiária que possa conciliar os diversos valores que envolvem a questão, entre eles os quais, qualidade urbanística, segurança da posse, qualidade ambiental, política de gênero, questões econômicas, sociais e culturais.

Buscando enfrentar esse desafio, o governo federal, através do Ministério das Cidades, no bojo do Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável, incluiu, no rol das estratégias de apoio jurídico aos programas de regularização fundiária propostos pelos municípios brasileiros, a revisão da Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei 6.766/1979) e da Lei Registros Públicos (Lei 6.015/1973).

---

<sup>31</sup> Nesse sentido, registre-se que antes mesmo da existência do Estatuto da Cidade, em 1995, o Poder Judiciário do Estado do Rio Grande Sul, através do então Corregedor-Geral de Justiça, Desembargador Décio Antonio Erpen, criou o provimento denominado More Legal. Por esse provimento foram estabelecidas regras simplificadas para o registro imobiliário de situações já consolidadas. Após a edição do Estatuto da Cidade, houve a edição de um novo provimento, denominado More Legal 3, que avançou ainda mais no que se refere a essa questão. (RIO GRANDE DO SUL, 2004).

No que tange à reformulação da Lei de Registros Públicos, após um longo processo de negociação com o Instituto de Registro Imobiliário Brasileiro (IRIB) e a Associação Nacional dos Registradores (ANOREG) foi possível a revisão da Lei de Registros Públicos, através da Lei 10.931/2004, para garantir o não-pagamento das custas ou emolumentos notariais ou de registros decorrentes de regularização fundiária de interesse social a cargo da Administração Pública.

Só a título de registro, visto que uma análise mais aprofundada não caberia neste trabalho, o Governo Federal, através do Ministério das Cidades, vem promovendo discussões e audiências públicas para debater o projeto de Lei 3.057/2000 e seus diversos projetos em apenso que tramitam no Congresso Nacional e buscam criar uma nova lei de parcelamento do solo (Lei de Responsabilidade Territorial), o que implicará em uma substancial reformulação na Lei de Registros Públicos e outras normas federais relacionadas com a questão. Em síntese, pode-se dizer que esse projeto de lei tem três eixos principais: 1) estabelece critérios e procedimentos para a aprovação de novos loteamentos; 2) estabelece critérios e procedimentos para aprovação de condomínios; 3) estabelece critérios e procedimentos para regularização dos assentamentos consolidados construídos pela população de baixa renda à margem das normas urbanísticas. Ao dedicar um capítulo específico à regularização fundiária, esse projeto de lei pode servir (ou não) para retirar os obstáculos existentes à implementação de uma regularização fundiária, principalmente no que concerne à compatibilização das normas ambientais.

O Estatuto da Cidade traz uma concepção de cidade voltada para reverter o processo de exclusão e segregação socioespacial. A regularização fundiária é colocada como diretriz a ser trilhada para consecução desse fim, garantindo a diversidade de formas e normas existentes. Para tanto, esses outros marcos normativos, como a Lei de Parcelamento do Uso do Solo Urbano e a Lei de Registros Públicos, devem estar a serviço desse projeto, deixando para trás exigências, trâmites burocráticos que só contribuiram para agravar a ilegalidade territorial. O registro público deve partir de um novo modelo que se adapte a uma nova concepção de propriedade não mais assentada no modelo individualista.

O Estatuto da Cidade, como visto, introduz no ordenamento jurídico brasileiro uma série de institutos jurídicos novos, remodela outros e consolida experiências que já vinham sendo empreendidas em alguns municípios. É, entretanto, no plano das municipalidades que as diretrizes e instrumentos trazidos por esse novo marco legal devem ser postos em prática, explicitando os seus limites e possibilidades na concretização do direito à cidade.

### **3 UM ESTUDO DE CASO DA CIDADE DO SALVADOR**

#### **3.1 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A FORMAÇÃO DO TECIDO FUNDIÁRIO**

Este capítulo não tem a pretensão de rever a história da formação físico-territorial da Cidade do Salvador, mas apenas destacar algumas peculiaridades relativas aos aspectos fundiários e às formas de ocupação do solo, visto que essa estrutura de segregação delineada na gênese da formação da cidade repercute ainda hoje na estruturação da Salvador contemporânea.

A Cidade do Salvador surgiu juntamente com o processo de colonização do Brasil, e foi desde sua fundação, um lugar no mundo, um ponto de apoio para globalização da modernidade”.(ESPINHEIRA, 1999, p. 64). Fundada em 1549 para sediar o governo geral do Brasil, a cidade permaneceu com esse *status* até o final do século XVIII. A sua instituição como uma Cidade Real, pensada para exercer a tríplice função militar, política e administrativa despertou na metrópole um interesse especial pelo seu planejamento e desenvolvimento, o que refletiu diretamente na sua configuração espacial.

No que concerne ao aspecto fundiário, o município foi constituído de terras reais que voltaram a pertencer ao patrimônio imobiliário da Coroa Portuguesa por meio de compra efetuada do herdeiro do donatário Francisco Coutinho, morto pela primeira resistência indígena contra os portugueses no Brasil. A referida transação tinha o fito de melhor planejar a cidade e destinar terras para sua fundação e povoamento. Assim, após a instalação do primeiro governo geral, o governador geral Tomé de Souza, seguindo as ordens da Coroa Portuguesa, buscou efetuar doações de forma plena, irrevogável e perpétua, livres de foro, oneradas apenas pelo pagamento

do dízimo à Ordem de Cristo. A única condição imposta por D. João III era “não vender ou passar adiante nos três anos seguintes à doação e não receber terras além das possibilidades de cultivá-las”. (TEIXEIRA, 1978, s.p). Dentre os maiores beneficiários das doações reais realizadas estavam os padres do Mosteiro de São Bento, D. Antonio Ataíde (Conde Castanheira) e a população de Salvador, representada pelo antigo Senado da Câmara da Cidade.

No que se refere à formação do patrimônio religioso, assim como aconteceu em outras cidades do Brasil, a Igreja Católica se fez presente de forma marcante. Em Salvador, além da primeira doação ao Mosteiro de São Bento, foram sendo somados os legados deixados pela grande legião de fiéis, que, na crença de alcançar o reino dos céus, doavam léguas de terras em troca da misericórdia divina. Assim, o patrimônio das ordens religiosas foi avolumando-se com o decorrer do tempo, passando a Santa Casa da Misericórdia e o Mosteiro de São Bento à condição de grandes titulares das terras urbanas e suburbanas da Cidade do Salvador. Esse vasto patrimônio passou a ser utilizado como fonte de recursos por parte dessas ordens religiosas que, após parcelamento das terras recebidas, as concediam, para utilização, aos interessados mediante o pagamento de foro anual.

Entretanto, a peculiaridade da estrutura fundiária de Salvador está na doação de terras feita, em 1552, por Tomé de Souza ao Senado da Câmara, representante do povo da Cidade de Salvador, a fim de que fossem utilizadas de modo a atender às finalidades públicas e construir a primeira capital do Brasil. (TAVARES, 2001). Ao patrimônio imobiliário doado pelo Governador Tomé de Souza foram sendo acrescidos outros bens provenientes de legados, compras por escritura pública e permuta de terras<sup>32</sup>. Quanto à finalidade social, essa só foi desempenhada nos seus primeiros anos através de pastos públicos e terras de uso comum para exploração da agricultura. Com o passar do tempo e tendo em vista não poder o Senado da Câmara diminuir o patrimônio doado, dado que essas terras eram transferidas com cláusula de inalienabilidade, passou o Poder Público a utilizar-se do instituto da enfiteuse, que segundo Orlando Gomes (1994), consiste no

---

<sup>32</sup> Destaque-se a aquisição feita pela Prefeitura, em 1905, de grandes glebas de terra, como, Corta-Braço (Boiadeiro), Roça do Queimado (Cruz do Cosme), Roça em São Caetano, Roça em Engomadeira, dentre outras da Companhia do Queimado, responsável pelo abastecimento de água da cidade. (BAHIA, 1968). Essa aquisição se deu em razão da responsabilidade pela exploração do serviço de abastecimento de água ter passado dos particulares para o Poder Público. É importante registrar que grande parte dessas terras não foi utilizada pela Prefeitura, sendo palco, na década de 1940, das primeiras ocupações coletivas ocorridas em Salvador.

direito real na coisa alheia que retira da propriedade todos os poderes que lhe são inerentes, deixando ao proprietário apenas alguns sinais exteriores da sobrevivência do seu direito e a expectativa de requisição das faculdades que, do seu direito, foram destacadas. Ainda segundo o autor a enfiteuse distingue-se do arrendamento pela sua perpetuidade, modicidade do foro, ônus de cultivar a terra e o direito de dispor e constituir sobre o bem outros direitos reais.

Sob o regime enfiteutico, fragmentava-se o direito de propriedade, mantendo-se com o Poder Público a titularidade do domínio direto sobre o bem e transferindo-se ao particular o domínio útil para ser explorado, mediante o pagamento de uma renda anual.<sup>33</sup> Os contratos de enfiteuse objetivavam a efetiva utilização do bem aforado, sendo resguardado ao Poder Público o direito de pôr termo a avença em caso de não-utilização pelo enfiteuta, o que em tese permitia ao Poder Público o maior controle da destinação do solo urbano.

Essa prerrogativa do Poder Público de possuir as terras municipais não serviu para que fosse impulsionada a sua utilização racional. O aforamento das terras públicas a particulares, longe de promover o bem-estar coletivo, terminou por beneficiar pequenos grupos de pessoas, como se pode perceber nas considerações feitas pela Procuradoria Jurídica do Município de Salvador:

(...) injustificáveis longanimidades que determinaram o aforamento de imensas glebas a uns indivíduos que, por si e seus descendentes, faz, de um circunstancial e mal canalizado prestígio, fonte de receita, explorando, em arrendamentos e sub-enfiteuses, áreas que muito melhor estariam, se destinadas fossem a uma política racional de atendimento às necessidades coletivas. (PROCURADORIA, VII, p. 3)

---

<sup>33</sup> Lei Estadual 376/1951, que institui a Lei Orgânica do Município de Salvador, proibia a constituição de novas enfiteuses em propriedade pública municipal. Esse instituto foi sendo gradativamente retirado do ordenamento jurídico brasileiro. A Lei Federal 5.827/1972 facultou ao enfiteuta com mais de dez anos, o direito à aquisição do domínio direto das terras enfiteuticadas. À época houve grande divergência quanto à possibilidade do direito de resgate ser aplicado aos bens públicos. Posteriormente, a Constituição Federal de 1988 (art. 49 do Ato das Disposições Gerais Transitórias) pôe fim ao instituto da enfiteuse entre particulares, resguardando os contratos já existentes e a utilização em bens públicos da União, limitados aos terrenos de marinha e seus acrescidos, regulados pelo Decreto-Lei 9.760/1946. Ainda no campo legislativo, vale ressaltar que o Código Civil (Lei Federal 10.406/2001) retira do rol dos direitos reais a enfiteuse, proibindo novas constituições, subordinando as existentes, até a sua extinção, às disposições do código civil anterior.

As extensas glebas de terra aforadas pela Prefeitura permaneceram ociosas ou sendo exploradas através de arrendamentos firmados entre enfiteutas e terceiros interessados, sem que houvesse por parte do Poder Público municipal uma intervenção capaz de trazer de volta o domínio útil para a municipalidade, mesmo quando os foreiros violavam o contrato subenfiteticando ou arrendando o terreno sem autorização da Prefeitura.

Essa estrutura concentrada de terras nas mãos de poucos proprietários dificultou o acesso à terra urbana à maioria da população da cidade, atingindo de forma mais acentuada as classes populares, que ficavam submetidas a contratos de arrendamentos, simples autorizações ou outras formas precárias de utilização do solo, criando desse modo uma complexa teia de relações jurídicas em torno da questão fundiária. Em síntese, esse tratamento dado às terras do município criou uma configuração expressa em grande concentração de terra sob o domínio da igreja, de alguns proprietários e principalmente do Poder Público. Essa estrutura gerada no século XVI foi praticamente preservada até quase o final do século XX, conforme se verá a seguir.

Do ponto de vista da evolução física da cidade, a estrutura ficou mantida sem maiores modificações até os meados do século XIX, período em que começa a ser desenvolvido o serviço urbano, a exemplo de iluminação, gás e transporte. Segundo comenta Heliodoro Sampaio (1999), entre 1840 e 1860 pode ser observado um dos mais importantes períodos da histórica física da cidade, pois nele são moldadas as diretrizes básicas que definem a estrutura urbana do século XIX, vão esboçar a matriz característica do século XX e se concretizam através do “urbanismo demolidor” de J.J. Seabra, transposto para o Brasil como sinal de “progresso” e modernização. Ainda em relação às transformações ocorridas na cidade, nas primeiras décadas do século XX, após a demolição da Igreja da Sé, foi exigência do Poder Público que, nos antigos terrenos daquele templo, fossem construídos “prédios modernos” com, no mínimo, cinco pavimentos e devidamente padronizados, sendo exigido pela Lei 1.126/1926 que as edificações fossem dotadas de marquises, devendo “as linhas mestras das suas fachadas constituir o mesmo motivo arquitetônico entre os prédios contíguos, inclusive do seu revestimento” (ARAÚJO, 1992, p. 281). Desse modo, essas restrições de uso tinham como

objetivo preservar os valores dos terrenos localizados na zona central, afastando as habitações das camadas mais baixas da população.

Assim, as exigências dos novos padrões urbanísticos materializados na legislação urbanística emergente, somadas a uma forte concentração fundiária e a um crescente fluxo migratório vão desembocar no surgimento das primeiras favelas da cidade.<sup>34</sup>

### **3.2 O SURGIMENTO DAS PRIMEIRAS FAVELAS**

O abrupto aumento da população decorrente do forte fluxo migratório do campo para a cidade em busca de um mercado de trabalho vai gerar um grande número de ocupação de terrenos para construção de moradia, sem qualquer tipo de licença da prefeitura. Dados trazidos por BRANDÃO (1978) demonstram que entre 1940-1950, cerca de 14.000 unidades foram levantadas nessas condições. A dimensão desses números pode ser melhor compreendida, ao observar-se que foram licenciadas entre 1940 e 1947, apenas 6.078 edificações. (NEVES, 1985).

É importante ressaltar, entretanto, que o fluxo migratório não pode ser considerado o único fator de aumento das construções não licenciadas pela prefeitura. Somam-se a esse contingente populacional, as camadas de baixa renda que habitavam o centro da cidade que, em razão das intensas transformações urbanas implementadas pelos planos de melhoria de J.J. Seabra, foram desalojadas bem como a expansão do centro comercial que passou a fazer pressão sobre as áreas residenciais.

Essas ocupações não licenciadas pela Prefeitura passaram a incomodar os sensíveis olhos dos “moradores mais dignos da cidade”. Entre 1943 e 1944, estima-se que 75% da população da cidade alojava-se em mocambos, favelas e cortiços – avenidas e assemelhados. (SALVADOR

---

<sup>34</sup> Entre 1940 e 1950, a cidade recebeu um excedente demográfico de 126.792 pessoas, das quais os imigrantes, cerca de 89.671, representavam 70% (SANTOS, 1959, p. 47).

2000). A dimensão que o problema tomou na década de 1940 fez com que o Poder Público que até então assistia pacificamente a auto-gestão da provisão de moradia por parte dessa população, restringindo a sua atuação em intervenções higiênicas pontuais, passasse a declarar guerra às tipologias criadas pelos pobres da cidade. Desse modo, no campo da elaboração normativa, cite-se o Decreto-Lei nº 347/1944 que, ainda preso às questões do urbanismo sanitaria, buscava condenar à demolição, as habitações construídas sem a devida licença da Prefeitura.<sup>35</sup> Com essa ação normativa, o poder público inclui no campo da ilegalidade as principais tipologias habitacionais da população de baixa renda e, sem uma proposta capaz de enfrentar as causas estruturais que levavam a construções dessas tipologias, opta pelo caminho da repressão, via demolição sumária, buscando extirpá-las do tecido urbano.

É importante revelar ainda, como expressa Maria Brandão (1981), que, entre a década de 1930 e 1950, foram licenciados pela Prefeitura cerca de 200 projetos de loteamentos que, embora tenham permanecido na maior parte vazios devido à cidade possuir um grande contingente de pobres e desempregados, inaptos a participar do mercado imobiliário formal, levam a autora a concluir que o Decreto-Lei 347/1944, que buscava a extinção de mocambos, cortiços e casebres, nada mais representou do que uma síntese do confronto entre necessidades de habitação da força do trabalho que começava a acumular-se na cidade e interesses de especulação. (BRANDÃO, 1978). Assim, esse decreto-lei representaria apenas um prenúncio de toda uma ação pública buscando intervir na cidade, de modo a desqualificar o espaço existente e abrir novos mercados ao capital imobiliário.

No seu propósito ordenador, o Decreto-Lei 347/1944 apresenta como alternativa para os moradores que tivessem a sua habitação demolida a concessão de terrenos de propriedade da prefeitura destinados à construção de habitações “tipo proletário” nos locais previamente autorizados, deixando claro o papel da norma no processo de delimitação dos territórios para os pobres da cidade, visto que os locais definidos pelo Poder Público localizavam-se em áreas fora da área infra-estruturada da cidade.

---

<sup>35</sup> Decreto-Lei publicado na íntegra na Revista de Planejamento (PLANEJAMENTO, 1978).

Desse modo, ao tempo em que a Cidade do Salvador ia se modernizando, procurando concretizar o trinômio beleza, fluidez e higiene, outro lado da cidade ia crescendo espontaneamente como antítese da própria modernização. Ainda no decorrer da década de 1940, o poder público, percebendo não ser possível tratar a questão habitacional apenas através da prática demolidora de casebres, sente a necessidade de buscar uma solução para a própria cidade convida então o engenheiro Mario Leal Ferreira para elaborar um plano que deveria “corrigir os defeitos da cidade, ordenar seu desenvolvimento e melhorar a qualidade de vida da população” (SALVADOR, 1976, p. 39). Ao Escritório do Planejamento Urbanístico da Cidade do Salvador (EPUCS) é dada a tarefa de pensar um plano global para a cidade, objetivando a ordenação do espaço e a modernização da economia. Essa proposta abandonava, portanto, as ações pontuais e corretivas propostas no início do século.

No que concerne ao problema da habitação, o EPUCS propunha a produção de uma oferta de “habitação higiênica e decente”, a baixo preço, estabelecendo uma série de medidas para o enfrentamento da questão. O professor Mario Leal Ferreira propunha trazer a questão habitacional para ser pensada no contexto global da cidade, sugerindo uma série de medidas de controle do Estado sob o uso do solo que podem ser expostas sinteticamente nos seguintes pontos: a) desencorajamento da retenção de terrenos baldios por especuladores; b) localização da habitação próxima ao trabalho; c) redução do custo da construção e reserva da área do terreno para instalação dos serviços de assistência social. (SALVADOR 1976). O EPUCS ainda apresentou uma tese sobre habitação operária que, partindo da presunção da pobreza como um fenômeno que seria superável com o tempo, propunha a construção de bairros transitórios com edificações de pequena durabilidade localizadas no centro que iriam ser substituídas naturalmente com o desenvolvimento da cidade.

Os objetivos sociais do EPUCS não foram alcançados. Além de não terem sido ofertadas as habitações pretendidas, o tempo incumbiu-se de demonstrar que o conceito evolutivo de cidade, cristalizado na tese da pobreza como fenômeno transitório passível de ser eliminado com o desenvolvimento, não se confirmou, o que terminou por tornar inócua a proposta de bairros transitórios.

A incapacidade de obter investimentos necessários à infra-estruturação preconizada pelo EPUCS somada ao caráter enfiteutico da posse e uso da terra acabam “congelando” as grandes diretrizes do Plano na sua dimensão social, reduzindo-o, nos anos seguintes, às questões viárias, dando suporte ao rodoviarismo pós-64 no urbano (SAMPAIO, 1999). Assim como outros planos elaborados no Brasil, no mesmo período, em que a preocupação social surge no texto, o plano não é mais cumprido, transformando-se apenas no “plano discurso” (MARICATO, 2000).

Assim, ao contrário de solucionar o problema da moradia, o EPUCS, ainda buscando dar um “tratamento mais adequado à população de mais baixo nível econômico que habita os atuais mucambos, casebres e ‘avenidas’ disseminados pelas zonas residenciais mais limpas e distintas da Cidade”<sup>36</sup> (SALVADOR, 1975, s.p) teve como um de seus produtos o Decreto-Lei 701/1948<sup>37</sup>, que disciplinou o zoneamento com base na concepção de cidade funcional, buscando não somente separar os usos e funções da cidade, mas, sobretudo, marcar a separação em função da renda dos habitantes através da previsão de setores residenciais.

Sem que houvesse a implementação de uma política habitacional que buscasse a produção de moradia para pessoas de baixa renda, os moradores da cidade continuaram a produzir as suas habitações à margem da legalidade urbana, e as tentativas do Estado em regular e disciplinar a cidade através do Decreto-Lei 347/1944 e Decreto 701/1948, além de não terem obtido êxito no seu propósito ordenador, agravaram ainda mais o déficit de moradia na cidade.

Nesse contexto, vai surgir o movimento organizado de luta pelo direito à moradia, expresso no movimento de ocupações coletivas. Por meio dessa forma de provisão de moradia, ocupavam-se coletivamente grandes glebas ociosas de terras públicas e privadas sem anuência do proprietário, configurando-se uma verdadeira disputa pelo solo urbano. Entre as primeiras

---

<sup>36</sup> Trecho transcrito da Carta de Mario Leal Ferreira ao Prefeito, analisando o Decreto nº 234/1944 e propondo uma intervenção mais geral na cidade.

<sup>37</sup> O referido Decreto-Lei 701/1948 preceituava a possibilidade de construção de moradias de baixo preço a título provisório, mesmo em áreas de outro uso ou destinadas às edificações residenciais de alto padrão, desde que fossem concentradas em locais indicados pela Prefeitura, devendo atender aos requisitos, respeitar o loteamento do terreno, edificar unidades de acordo com a categoria econômica da população (DECRETO-LEI 347/1994 *apud* PLANEJAMENTO, 1978, p. 35-51).

ocupações ocorridas na década de 1940, em razão da grande repercussão do conflito, destaque especial merece ser dado à denominada Corta-Braço, localizada no bairro da Liberdade, que, após longo processo de negociação com os poderes públicos, teve o domínio útil do terreno desapropriado pelo governo do Estado da Bahia<sup>38</sup>. É importante ressaltar que, embora a desapropriação tivesse o condão de pôr fim ao conflito imediato, não implicava necessariamente na legalização dos lotes ocupados, ficando essas áreas ainda hoje pendentes de regularização, como será visto nos capítulos seguintes deste trabalho.

A partir desse momento, as apropriações do espaço da cidade por meio de ocupação coletiva intensificaram-se e, por se darem sem respaldo em qualquer documento ou ato legal que expressasse a anuência do proprietário do terreno, passaram a ser denominadas de “invasões”. Assim, naquele momento, o termo invasão passa a ser utilizado pela imprensa, proprietários dos terrenos, Estado e sociedade em geral com uma carga pejorativa, de modo a transformar a questão habitacional em caso de polícia, reforçando a ideologia da ilegitimidade.

Se, por um lado, as favelas construídas a partir de um processo de ocupação coletiva foram fortemente reprimidas pelos proprietários pelo Poder Público, diversos estudos (BRANDÃO, 1978; FRANCO, 1985; MATTEDI, 1979; GORDILHO-SOUZA, 1990), apontam que elas representaram não apenas a solução para o problema habitacional, mas um agente estruturador do espaço, na medida em que funcionaram como elemento de pressão para forçar a extensão da rede de infra-estrutura urbana existente, através da construção de sistema viário, equipamentos coletivos e expansão da zona residencial pelo Poder Público, o que fazia com que, em determinados momentos, elas fossem até mesmo incentivadas pelos proprietários de terrenos contíguos às áreas ocupadas.

Ao lado dessas ocupações, outras formas de apropriação do espaço continuavam ocorrendo na cidade, merecendo destaque os contratos de arrendamento. Através desses contratos, os

---

<sup>38</sup> O Estado apenas desapropriou o domínio útil, pois como dito anteriormente, muitas áreas ocupadas pela população de baixa renda pertenciam ao Poder Público e estavam aforadas ao particular para que fossem devidamente utilizadas, conforme dispunha o contrato de aforamento. A opção pela desapropriação demonstra o caminho escolhido pelo Estado para tratar do problema fundiário da cidade e o descuido em relação ao patrimônio público, visto que o contrato de enfiteuse firmado permitia que o Poder Público retomasse para o seu domínio pleno as terras que não fossem devidamente utilizadas, opção que deveria ter sido tomada em lugar da desapropriação.

proprietários de grandes glebas de terras promoviam o parcelamento do solo em pequenos lotes e autorizavam o seu uso mediante o pagamento de uma renda anual, semestral ou mensal. No contrato de arrendamento, a autorização do proprietário do terreno, embora retirasse o estigma de “invasores”, não tinha o condão de assegurar direitos ao possuidor do lote, a segurança e a permanência no local. Havia apenas a autorização do uso pelo proprietário.<sup>39</sup> Além do mais, os contratos impunham uma série de obrigações excessivamente onerosas aos arrendatários, até mesmo o tipo de ocupação a ser construída, não permitindo a construção em “pedra e cal” (CARVALHO 1993, p. 39).

Embora os assentamentos construídos a partir dos contratos de arrendamento e as favelas apresentem diferenças quanto à forma de acesso ao solo, há alguns traços em comum quanto ao modo de serem estruturados. Em regra, são resultados de autoconstrução sem aprovação formal do Poder Público, verificando-se a informalidade no seu traçado e parcelamento. Sob o ponto de vista do ambiente construído, essas semelhanças marcam a cidade com uma paisagem avermelhada, hoje em alguns pontos colorida, formada por tipologias construtivas semelhantes, dificultando distinguir visualmente as favelas dos chamados arrendamentos.<sup>40</sup> No que concerne à diferença quanto à autorização do proprietário, essa se apresenta cada vez mais fluida, visto que, em muitos assentamentos originados por meio de arrendamento, com o passar do tempo, foram sendo adensadas moradias construídas sem autorização do proprietário. Outra característica comum que pode ser evidenciada é a incerteza de permanência no local. O conflito entre os moradores e proprietários dos terrenos arrendados, em maior ou menor escala, sempre foi uma constante. Em alguns lugares e em determinados momentos houve reação coletiva e organizada contra o pagamento dos foros ou aluguéis, causando em muitas localidades a ruptura do contrato de arrendamento e a permanência no local sem autorização do proprietário.

---

<sup>39</sup> Como visto, as grandes glebas de terras particulares existentes na Cidade do Salvador eram utilizadas muitas vezes através de contratos de enfiteuse ou arrendamento. É possível observar que o instituto da enfiteuse ficou reservado para as relações travadas entre os latifundiários urbanos e foreiros pertencentes às classes médias e altas e o arrendamento, para as classes populares. Isso porque a enfiteuse entre particulares, além de ter caráter perpétuo e irrevogável, é um direito real e, portanto, passível de ser registrada em cartório, o que permite uma maior segurança ao adquirente; ao contrário, o arrendamento se caracteriza como um vínculo pessoal entre as partes contratantes.

<sup>40</sup> A Secretaria Municipal de Habitação da Prefeitura Municipal de Salvador, através do projeto Cores da Cidade, buscou mascarar a paisagem avermelhada através da pintura de casas localizadas em favelas visíveis da cidade.

A provisão de moradia através da prática de arrendamentos e ocupações coletivas ou individuais pode ser vista também nas décadas seguintes. O período que compreendeu a década de 1950 até quase o final da década 1960 foi caracterizado por transformações na ordem econômica em decorrência da instalação da Petrobrás e da produção da Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF) que repercutiram na estrutura espacial da cidade (MATTEDI, 1999). A saída da estagnação econômica e o aumento significativo da renda gerada internamente repercutiu na expansão das camadas de renda média e alta da população e um aquecimento no mercado, o que gerou um processo de desalojamento das camadas de baixa renda residentes nas zonas centrais, para a ocupação das mesmas áreas pela população de renda média e alta e também atividades comerciais. (MATTEDI, 1978).

Desse modo, o desenvolvimento econômico, longe de proporcionar melhores condições de moradia, apresentou-se como mais um componente de pressão sobre as áreas destinadas à população de baixa renda, forçando-a a abandonar as zonas centrais ocupadas e promover outras formas de provisão de moradia. Esse processo pode ser observado no aumento da pressão sobre o mercado de terra e conseqüentemente na ocorrência de favelas em diversos pontos da cidade bem como na proliferação dos contratos de arrendamento.

Durante esse período, embora não se possa falar em programas de regularização fundiária, é importante salientar que a intervenção do Poder Público não se deu de forma unívoca. Entre os fatores que podem explicar essa dubiedade, pode-se assinalar o fato de os moradores das favelas representarem uma importante força política na cidade e, estando o país imerso em um período de políticas de caráter populista, havia margem para negociação entre o Poder Público e os ocupantes. Assim, embora as favelas construídas em terrenos pertencentes aos particulares tenham sido reprimidas mais violentamente pelos proprietários dos terrenos, com o apoio do Poder Público municipal, Poder Judiciário e Força Policial, em muitos casos o poder público interveio buscando pôr fim ao conflito entre as partes envolvidas, promovendo a desapropriação da área<sup>41</sup>, objeto do conflito, o que terminava “consolidar as invasões em

---

<sup>41</sup> É importante salientar que, em muitos casos foi apenas desapropriado o domínio útil, visto que se tratava de terrenos pertencentes à Prefeitura ou à União aforados a particulares, como, por exemplo, Corta Braço, Fazenda Coronel, Vila Rui Barbosa, Bolandeira, e outros.

Salvador como um processo que se inicia pela legitimação do ilegal e se conclui com a legalização do legítimo” (NEVES, 1985, p. 55).

No que concerne às favelas construídas em terrenos integrantes do patrimônio do município, pode-se verificar a consolidação de grande parte delas. Em alguns casos houve a intervenção do Poder Público no sentido de ordená-las e consolidá-las, conforme pode-se concluir da entrevista do Diretor do Serviço de Patrimônio da Prefeitura sobre a ocupação da Bolandeira, localizada na Boca do Rio.

Por ordem do Prefeito resolvemos então lotear o local e disciplinar as invasões, não permitindo que fossem construídas casas sem alinhamento etc. Loteado o terreno, obedecendo as modernas leis de urbanismo, fomos colocando em seus lugares as casas fora de alinhamento e não permitindo que novas fossem construídas. (SALVADOR apud MATTEDI, 1978, p. 154).

No período compreendido entre as décadas de 1940 e 1950, embora o Poder Público pressionado pelas forças populares, tenha agido em alguns casos, desapropriando o terreno ocupado, não é possível falar em programas de urbanização, legalização ou regularização fundiária que buscassem a integração das favelas à cidade ou objetivassem a promoção da segurança da posse.<sup>42</sup> É possível registrar apenas intervenções tópicas corretivas no sentido de adequar as formas das favelas às modernas leis de urbanismo.

### **3.3 A REFORMA URBANA DE 1968**

A política ambígua desempenhada pelo Poder Público, que caracterizou as décadas de 1940 e 1950 em relação aos assentamentos construídos à margem da legalidade, foi tomando outros contornos no decorrer das décadas seguintes, evidenciando-se ações no sentido de uma erradicação sistemática das favelas. Essa mudança de atitude do Poder Público foi resultado de

---

<sup>42</sup> Sobre o assunto, ver quadro elaborado por MATTEDI (1978), relacionando as ocupações coletivas ocorridas, consolidadas e erradicadas no período que compreende os anos de 1946-1978.

fatores de ordem política e econômica. A imersão do país no regime autoritário da ditadura militar fez com que o Estado pudesse lançar mão dos mecanismos de repressão aos movimentos sociais, imperando os processos de legitimação e controle social através da força. No que tange às razões de ordem econômica, a erradicação das favelas encontra-se num bojo de ações desempenhadas pelo Poder Público no sentido de transpor os entraves para expansão do mercado imobiliário.

O ideário da modernidade que já vinha sendo buscado desde o início do século XX para a cidade de Salvador precisava romper com a rígida estrutura fundiária herdada do Brasil colonizado. Desse modo, no final da década de 1960, o regime fundiário de base enfiteuticista sofre transformação radical através da edição da Lei Municipal 2.181/1968, e regulamentada pelo Decreto 3.684/1969. Sob o fundamento da necessidade de desenvolver e expandir o tecido urbano da cidade, essa lei permitiu a venda do domínio direto dos imóveis integrantes do patrimônio da Prefeitura aforados, arrendados ou ocupados a qualquer título, buscando consolidar o domínio útil e o domínio direto nas mãos do capital imobiliário<sup>43</sup>.

Assim é que a enfiteuse, que historicamente consolidou o domínio no espaço urbano da cidade pela elite dominante, formou-se um empecilho para uma nova facção dessa elite. Tudo leva a crer que a P.M.S. agiu no sentido de modificar as relações na estrutura fundiária, que funcionava até então em bases pré-capitalistas, para atender às leis do mercado, transformando a terra em mercadoria apesar das alegações simplistas, entre as quais a de libertar a P.M.S do ônus desses imóveis, que geravam recursos insuficientes para manter uma repartição própria para fiscalizá-los e administrá-los. (DEBEFFE e RIBEIRO, 1979 p. 103)

Essa medida permitiu que o capital imobiliário procedesse à compra do domínio direto mediante resgate do foro, consolidando a propriedade plena sob o domínio privado. No que tange às terras

---

<sup>43</sup> A Lei 2.181/1968 assegurava aos ocupantes de áreas pertencentes à Prefeitura comprovar, no prazo de 90 dias, a condição de enfiteuta, arrendatário ou possuidor de benfeitorias para efeitos de preferência na compra do domínio direto. Após essa comprovação, os ocupantes deveriam efetuar a aquisição da propriedade no prazo de 60 dias e, se assim não o fizessem, cabia ao Poder Executivo municipal o direito de desapropriação, por interesse social, do domínio útil dos terrenos enfiteuticistas e benfeitorias dos terrenos arrendados, destinando-os a núcleos coloniais para o desenvolvimento da lavoura de subsistência ou núcleos habitacionais. (SALVADOR, 1968, p. 103)

ocupadas por enfiteutas desprovidos de condições financeiras para proceder ao resgate do foro, o capital imobiliário tratou de efetuar a compra do domínio útil pertencente a esses foreiros e posteriormente proceder ao resgate do foro na Prefeitura. Essa operação implicou ainda mais no aumento da concentração fundiária na Cidade do Salvador, visto que, da área transacionada, cinco glebas constituíam 67,3% da superfície alienada, sendo que a maioria das terras alienadas situava-se em zona de expansão da cidade e 65% tiveram como destinatário apenas cinco grupos econômicos (DEBEFFE e RIBEIRO, 1979).

A privatização das terras públicas da cidade através da venda do domínio direto demonstra a opção tomada pelo Poder Público por beneficiar o capital imobiliário em detrimento dos interesses da cidade, o que feriu frontalmente os princípios basilares que devem reger o trato com a coisa pública. Nesse caso, melhor seria se o Poder Público usasse da prerrogativa de rescindir os contratos de enfiteuse, visto que na maioria dos casos, as terras enfiteuticadas permaneceram inexploradas ou exploradas irregularmente através de subenfiteuse. O poder público poderia valer-se não apenas do contrato de aforamento, mas principalmente da Lei Municipal 240/1951 que reafirmava o poder da administração em rescindir todos os contratos de aforamento cujas finalidades não estivessem sendo cumpridas. Se o discurso da legalidade era utilizado para justificar a expulsão dos moradores da cidade ilegal, esse mesmo discurso era prontamente abandonado sempre que a lei pudesse representar algum avanço no sentido de construção de um outro modelo de cidade. Desse modo, essa determinação legal não foi cumprida<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> É importante ressaltar que, embora a Lei 2.128/1968 tenha promovido a venda de boa parte do domínio direto, em alguns casos, o proprietário do domínio útil não procedeu a referida compra, o que significa dizer que ainda hoje é possível encontrar terrenos foreiros à Prefeitura de Salvador, a exemplo da gleba ocupada pela favela Golfo Pérsico, que retornou ao patrimônio público apenas em 2003. Quanto à decisão do Poder Público em não proceder à rescisão dos contratos de enfiteuse das terras ociosas ou enfiteuticadas irregularmente, ela foi mantida durante as décadas seguintes à Reforma Urbana. Ainda no início da década de 1980, poderiam ser encontradas terras enfiteuticadas ociosas, a exemplo de parte de uma extensa área de terra compreendida entre a Boca do Rio e Itapuã que somava 13.347.414 m<sup>2</sup> (treze milhões, trezentos e quarenta e sete mil, quatrocentos e quatorze metros quadrados), sendo que parte dela, cerca de um milhão de metros quadrados foi ocupada por população de baixa renda no início da década de 1980 (PEREIRA, 1989). Esse processo de ocupação foi fortemente reprimido pelo foreiro com a ajuda dos poderes públicos e, em decorrência, os moradores transferidos para o loteamento público denominado Fazenda Coutos, localizado na periferia da cidade. Após cinco anos, a referida área continuou ociosa e voltou a ser ocupada. Nesse caso específico, apesar da terra ocupada ser passível de voltar ao domínio pleno do município através da rescisão contratual, o Poder Público optou por ir de encontro à determinação da norma e adotou a opção mais custosa ao erário, ou seja, utilizou-se de permutas e desapropriações para resgatar o domínio útil e manter os moradores na área.

Ademais, a associação do capital à propriedade do solo urbano agrava ainda mais a dificuldade da população de baixa renda ao acesso à moradia. A passagem dos latifúndios urbanos das mãos da elite foreira desprovida de capital para o capital imobiliário deixa para trás um regime fundiário que, segundo Brandão (1981), deixava brechas à ocupação espontânea e aos loteamentos clandestinos, pois a situação juridicamente pouco clara conduzia aos foreiros a precipitar a ocupação, favorecendo o parcelamento das glebas. Nesse momento, as favelas, longe de servirem como propulsoras para valorização de certas áreas, como ocorrido na década anterior, passam a configurar como obstáculos para o setor imobiliário, levando a um maior controle e repressão por parte do Poder Público, que passou a executar um amplo programa de erradicação de favelas numa “espécie de *revival* neo-demolidor, na vertente do urbanismo tópico, corretivo”(SAMPAIO, 1999, p. 111).

Essa naturalização do processo de erradicação passa a ser “ponto de honra” de sucessivos governos. Nesse período, a repressão poderia acontecer de forma livre, pois como visto, o Estado já estava imerso no autoritarismo da ditadura militar, não necessitando mais de lançar mãos dos mecanismos populistas outrora utilizados, o que configura uma política explícita e sistemática contra as favelas. É o que pode ser observado em trecho da matéria jornalística, intitulada Prefeitura impedirá surgimento de bairros sem infra-estrutura.

A PMS, no que diz respeito às invasões em Salvador, procura evitar que se implantem novos núcleos, impedindo o surgimento de bairros desordenados, sem as mínimas condições de infra-estrutura. Quanto aos processos já consolidados, eles serão estudados, visando à transferência para o programa de lotes urbanizáveis, que inicia em breve. A informação é do assistente da Secretária de Urbanismo e Obras Públicas, (...). Disse ainda que a lei municipal 2.403 (Código de Obras) autoriza a Prefeitura a erradicar, sumariamente as invasões principalmente aquelas situadas em locais reservados para áreas verdes, pertencentes ao domínio público. (A Tarde 28/10/1979 *apud* ARAGÃO, 1992, p. 92)

Desse modo, o código de obras, ao autorizar a demolição sumária de tudo aquilo que não estivesse de acordo com a legislação vigente, dá o respaldo legal necessário para que o Poder

Público pudesse atuar na erradicação dos assentamentos construídos à margem da legalidade dominante, localizados em áreas de interesse do capital. Assim, a condição de ilegalidade urbanística e fundiária na qual os moradores da cidade estavam submetidos apresentava-se como álibi para ação arbitrária do Poder Público que, sob o discurso da desordem e ilegalidade, abria o caminho para expulsões dos moradores e expansão do capital imobiliário, gerando uma verdadeira insegurança quanto ao direito à moradia. Essa aversão do Poder Público às favelas existentes na cidade também fica evidenciada no discurso da justificativa do Projeto de Lei que deu origem à Lei municipal 2.222/1969, que buscava promover a doação de lotes aos moradores expulsos de áreas urbanas valorizadas da cidade, enviado pelo então Prefeito da Cidade, Antonio Carlos Magalhães.

Como já é do conhecimento dos srs. Vereadores, as invasões se multiplicaram em nossa Capital, criando disformes núcleos habitacionais, verdadeiras chagas na fisionomia da cidade. (...) Assim é que, enquanto urbaniza as áreas desocupadas, dotando-as de jardim e parques de recreação e devolvendo-as a utilização e função da Comunidade, tem procurado este Executivo amparar os seus antigos moradores, destinando-lhe lotes de terreno, para que neles construam, com ajuda da Prefeitura, seus novos lares.

-----  
 É o que tem feito êste Executivo, extirpando gradativamente diversas ocupações ilegais de área em nossa Capital, restringindo-lhe a beleza da paisagem, mas sem esquecer a pessoa humana, reintegrada no seu direito a uma vida melhor e mais digna. (SALVADOR, 1969).

Embora a referida lei assegurasse a doação de lotes urbanos aos moradores expulsos, o próprio discurso revela o cunho segregacionista da medida. Essa ação, longe de buscar assegurar aos habitantes da cidade ilegal o direito à moradia e segurança da posse, representava justamente a sua antítese, na medida em que visava a transferência para outros locais mais afastados e menos valorizados da cidade. Sob o ponto de vista prático, a ação teve como foco especial as favelas localizadas na Orla Marítima de Salvador, cujos moradores foram transferidos para um loteamento público implementado no bairro da Boca do Rio, sendo os terrenos antes ocupados destinados à construção de empreendimentos imobiliários, residenciais e turísticos<sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup> O local onde estava localizada a favela no Bairro de Ondina foi destinado à construção do Hotel Othon.

A partir de então, outros loteamentos públicos são criados para receber os moradores expulsos de diversas áreas da cidade. Essa “política de atribuição espacial”, no dizer de Gordilho-Souza (1990), ao tempo em que ia sendo implementada, demarcava o lugar dos pobres na cidade. Ademais, a promessa de que o loteamento público representaria uma vida melhor e mais digna, na prática, revela a sua face mais cruel. A ação do poder público restringia-se a retirar os moradores do local de origem e doar lotes e materiais de construção para que, através de um processo de autoconstrução, buscassem reerguer os seus lares. Quanto a promessa da casa própria e segurança da posse é importante registrar que, ainda hoje, o loteamento público da Boca do Rio, por exemplo, encontra-se com a regularização fundiária pendente, aguardando os prometidos títulos de doação.

### **3.4 AS POLITICAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E A PROMOÇÃO DA (IN) SEGURANÇA DA POSSE**

#### **3.4.1 O PLANDURB E RECONHECIMENTO DA CIDADE ILEGAL**

No final da década de 1970, o regime militar começa a dar sinais de enfraquecimento e a utilização do uso da força para reprimir os movimentos sociais, aos poucos vai sendo substituída por outras formas de legitimação<sup>46</sup>. Fruto de uma nova correlação de forças que começava a florescer no país, o Plano de Desenvolvimento Urbano de Salvador (PLANDURB), elaborado pelo Órgão Central de Planejamento (OCEPLAN), entre os anos de 1976-79, embora tenha sido criado com base num modelo tecnocrático, trouxe, no seu bojo instrumentos jurídico-urbanísticos úteis a reconhecer e intervir nas áreas ocupadas pela população de baixa renda, construídas à margem da legalidade urbana<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> Apesar de todo discurso de ordem, controle e legalidade, dados trazidos por Brandão (1981) revelam que a década de 1970 encerra-se com cerca de metade dos domicílios particulares situados em terrenos arrendados, aforados ou de posse irregular (44,2% entre domicílios próprios) e quase metade do estoque de habitação existente construída com recurso e à mão de obra dos moradores ou de trabalhadores irregularmente contratados.

<sup>47</sup> O PLANDURB foi institucionalizado através da Lei n. 3.545/1985

Durante a elaboração dos trabalhos do PLANDURB foi promovida pela Prefeitura, através do Programa de Desenvolvimento Comunitário (PRODESCO), uma experiência piloto que tinha como objetivo servir como base para a propositura de instrumentos jurídico-urbanísticos que fossem aptos a promover a legalização e urbanização de favelas e loteamentos na cidade, sem aumentar a cobiça do capital imobiliário. A experiência foi desenvolvida no Nordeste de Amaralina, assentamento inserido em área de grande valorização imobiliária e com um contingente populacional que, à época, ultrapassava 60.000 habitantes (SALVADOR, 1978). Essa experiência resultou na criação do instituto da Zona Homogênea que, se utilizando do instrumento do zoneamento, estabelecia normas urbanísticas diferenciadas para o local<sup>48</sup>.

A partir dessa experiência piloto, o PLANDURB, ao estabelecer o modelo físico-territorial da Cidade do Salvador, instituiu a área de proteção socioecológica (APSE), como uma subcategoria das áreas sujeitas a regime específico (ASRE). Esse novo modelo de zoneamento proposto demonstrou a intenção do planejador em trazer para o seio do planejamento global da cidade a preocupação com o reconhecimento e segurança das posses dos moradores dos assentamentos construídos. As disposições sobre o referido instituto foram desdobradas na Lei de Ordenamento, Ocupação e Uso do Solo (LOUS) e posteriormente reguladas pela Lei Municipal 3592/1985, que estabelece parâmetros específicos e restrições de uso, visando a garantir a permanência da população residente nos assentamentos consolidados de baixa renda.<sup>49</sup>

Embora esse instrumento não tenha obtido maiores avanços no que tange à regularização urbanística e a legalização dos lotes tenha ocorrido de uma forma tímida, ao analisar esse instituto na perspectiva da dinâmica urbana, pode-se perceber que a APSE teve uma importância fundamental na garantia da permanência da população de baixa renda nas áreas centrais da cidade, o que apresentou uma vitória na promoção da segurança da posse.

---

<sup>48</sup> A Zona Homogênea do Nordeste de Amaralina foi instituída através do Decreto 5.403/1978 e previa a proibição de lotes superiores a 120m<sup>2</sup>, gabarito máximo de altura acima do nível da rua de dois pavimentos, restrições ao exercício de atividades comerciais, entre outras (SALVADOR 1978).

<sup>49</sup> As APSEs institucionalizadas por essa lei foram: Roça da Sabina, Calabar, São Lázaro, Vale da Muriçoca, Alto da Alegria, Jardim Pituaçu, Campinas de Brotas, Baixa do Acupe, Engenho Velho de Brotas, Candéal Pequeno, Alto do Saldanha, Barreio, Caxundé, Baixa Fria, Alto da Sereia, Baixa do Tubo, Gantois, Binóculo, Engenho Velho da Federação, Cosme de Farias, Jardim Imperial, Lobato, Saramandaia, Pedra Furada, Pernambues, Alto das Pombas, Pela Porco, Alto do Sobradinho, Novos Alagados, Nordeste de Amaralina, Alagados, Beiru, e Alto do Coqueirinho (SALVADOR, 1985).

Contudo, a implementação do instituto não foi capaz de estabelecer uma política de participação dos moradores na gestão e controle dos assentamentos como também não houve, por parte do poder público, um maior investimento de recursos nessas áreas. Ademais, das 32 áreas consideradas como APSE, apenas o Calabar e Alto das Pombas foram regulamentadas.

### 3.4.2 OS PROGRAMAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: DÉCADA DE 1980 E 1990

A abertura democrática que o Estado brasileiro começava a viver refletiu também na luta pelo espaço de morar. A década de 1980 ficou marcada por um fortalecimento do movimento social urbano, destacando-se, nesse sentido, a atuação do Movimento de Defesa dos Favelados (MDF) e a Federação da Articulação de Bairros de Salvador (FABS), os quais, além de reivindicarem o reconhecimento e a regularização dos assentamentos já existentes, passaram a promover grandes ocupações coletivas em vários pontos da cidade. Nesse processo de luta pelo direito à moradia, entidades ligadas à Igreja Católica, como o Centro de Estudo e Ação Social (CEAS) e a Comissão de Justiça e Paz (CJP), tiveram um papel significativo no processo de resistência e consolidação desses assentamentos. No período compreendido entre 1979-1988, ocorreu uma média de seis ocupações por ano, superando o somatório total de ocorrências registradas nos anos anteriores, visto que das 444 ocupações registradas entre 1946-1989, 240 se deram entre 1979-1989. (GORDILHO-SOUZA, 1990, 2000).

Se, por um lado, o início da abertura política encorajou o movimento social a promover ocupações na Cidade, por outro, esse novo momento político não impediu que o poder público local continuasse a lançar mão dos mecanismos de repressão e erradicação das favelas, remanejando os seus moradores para a periferia da cidade. Nesse período é registrado um número de remoção maior do que o das décadas anteriores. (Tabela I)

**Tabela I**  
**Invasões removidas em Salvador (1946-1989)**  
**Resultado da remoção por período de ocorrência**

PERÍODO	RESULTADO			
	Erradicação	Recolocação	Indenização	Total de Remoções
1946-1949	03	-	-	03 (2,83%)
1950-1968	09	01	-	10 (9,43%)
1969-1979	09	10	01	20 (18,86%)
1979-1989	42	30	01	73 (68,86%)
Total	63 (59,43%)	41 (38,68%)	02 (1,88%)	106 (100%)

Fonte: Gordilho-Souza, 1990.

Apesar da investida do poder público, buscando erradicar e relocar as favelas, pesquisa realizada por Ângela Gordilho Souza (1990, 2000) aponta que, dos 444 núcleos, 375 se mantiveram ao final do processo, quase sempre conflituoso; as ocupações mantidas perfazem o total de 14% da área ocupada por habitação, onde mora aproximadamente 30% da população.

A situação de insegurança em relação ao direito à moradia que marcou as décadas passadas continuou fazendo parte do cotidiano dos moradores da cidade ilegal. Isso fez com que o reconhecimento e a legalização das áreas ocupadas estivessem presentes nas reivindicações dos setores populares. Segundo revela José Wellington Aragão (1992), a reivindicação da legalização das áreas ocupadas representou uma das suas idéias-força do final da década de 1970 e 1980, também sendo reivindicado, no início dos anos 1980, um programa oficial de legalização da posse da terra pela FABS e pelo MDF.

Ante as às reivindicações dos movimentos sociais e das exigências das agências de financiamento<sup>50</sup>, no início da década de 1980, a Prefeitura de Salvador dá início aos primeiros

<sup>50</sup> A exigência da regularização fundiária pôde ser verificada no projeto de saneamento básico do Vale do Camuruji, envolvendo 33 áreas de baixa renda: Pirajá, Marechal Rondon, Lobato, Alto do Cabrito, São Caetano, Alto da Boa Vista, Capelinha, Baixa do Camuruji, Alto do Peru, Calabetão, Mata Escura, Alto do Arraial, Fazenda Grande, Bom Juá, Jaqueira do Carneiro, Fazenda grande, Liberdade, Curuzu, Baixa dos Frades, Santa Mônica, Pero Vaz, IAPI, São Gonçalo do Retiro, Caixa Da água, Antonio Balbino, Pau Miúdo, Cidade Nova, Sertanejo, Pela Porco, Pernambuco, Saramandaia, Cosme de Faria, Baixa do Tubo, Campinas de Brotas. (SALVADOR, 1982).

programas de legalização da posse da terra<sup>51</sup>. Inicialmente foram utilizados os denominados termos de permissão de uso, instrumento através do qual a Prefeitura autorizava a permanência em terrenos públicos ocupados pela população de baixa renda. Apesar da permissão de uso ser dada por escrito, os beneficiários dessa forma de titulação não se sentiam necessariamente seguros, visto que a permissão poderia ser revogada pelo Poder Público a qualquer tempo, não era passível de ser registrada no cartório de imóveis, impossibilitava a venda da casa e do lote além de não ser aceita para efeitos de financiamento habitacional.

Em face das dificuldades encontradas, o Poder Público municipal, após um longo período de estudos e discussões no âmbito da OCEPLAN, optou pela utilização preferencial do instituto da CDRU, em detrimento da doação ou outros instrumentos administrativos (WEIGAND, 1998). A opção pelo CDRU apresentava vantagem em relação à doação porque, pois por esse instituto, o Poder Público permite a utilização dos terrenos públicos, sem transferir o domínio para o morador, o que em tese habilita um maior controle das terras públicas. Assim, em 1983, a concessão de direito real de uso foi inserida na Lei Orgânica do Município, sendo posteriormente regulamentada pela Lei Municipal 3.293/1983.

O primeiro programa municipal de legalização de lotes, utilizando o instrumento da concessão de direito real de uso, teve início em 1984 e foi elaborado pela Coordenação de Desenvolvimento Social, órgão da Secretaria de Administração Municipal. Esse programa tinha como objetivo a titulação através da concessão de direito real de uso de 4.000 lotes localizados nos loteamentos públicos, mas sendo apenas legalizados 780 lotes (SALVADOR, 1985). Posteriormente, em 1986, foi elaborado um novo programa pela Secretaria de Terras e Habitação em convênio com a Companhia de Renovação Urbana de Salvador (RENURB), cuja proposta era atingir 20 mil lotes, não logrando também o êxito esperado visto que, das 18 áreas previstas, apenas 05 tiveram a sua legalização considerada concluída (SALVADOR, 1989).

---

<sup>51</sup> Embora não seja possível falar em programas de regularização fundiária, ações tópicas ocorreram na década de 1970. Em 1971, a SETRABES forneceu aos desabrigados da chuva um atestado de ocupante do imóvel construído em terreno fornecido pela Prefeitura; em 1977 foram emitidos certificados de posse em favor de famílias desabrigadas em Canabrava e Conjunto Residencial São Cristóvão (Conjunto dos Desabrigados); em 1978 os moradores do PROFILURB I receberam contrato de acordo e compromisso; em 1982 foi utilizado o instituto da permissão de uso para titular a primeira etapa do loteamento Fazenda Coutos (SALVADOR, 1985).

Esse insucesso em relação aos programas pode ser interpretado a partir da análise das mensagens e relatórios de gestão enviados à Câmara de Vereadores pelos chefes do Poder Executivo municipal durante o período 1983-2002. Embora em praticamente todas as mensagens estivesse presente a promessa de promover a legalização da posse da terra ocupada pela população de baixa renda, as ações desenvolvidas não atingiam as metas esperadas. Durante o período analisado, o poder público procedeu ao cadastramento de imóveis, cadastramento de moradores, escolheu áreas piloto, solicitou autorização da Câmara para conceder o título, sem, contudo, finalizar a regularização dos assentamentos, gerando um ciclo vicioso alimentador de novos programas, novos cadastros, novas autorizações. Do ponto de vista prático, esses programas, além de representarem um gasto do dinheiro público, geravam frustração ao morador, pois muitos, apesar de cadastrados, não chegavam a receber o título prometido. Em outros casos, pôde-se observar, no decorrer das pesquisas, moradores que foram “agraciados” por títulos de legalização emitidos por mais de uma gestão. Isso pode ser observado no Quadro I, pois muitas áreas aparecem como objeto de programas de regularização em diversas gestões. É possível ilustrar essa questão tomando como referência a regularização fundiária do loteamento público da Boca do Rio, surgido no final da década de 1960 para abrigar famílias deslocadas das favelas Ondina e Bico de Ferro. Esse loteamento público foi objeto de programas de regularização fundiária durante vários anos e gestões (1986, 1990, 1991, 1992, 1996, 1997 e 2001), sem que o processo fosse concluído, o que impõe a necessidade de se compreender os motivos que levaram à não-finalização desses programas. A falta de conclusão das ações de regularização fundiária pode ser observada também através da leitura do Tabela II que sistematiza as atividades por área de atuação desenvolvidas pela Secretaria de Terra e Habitação (SETHA) entre o período de 1987 a 1989.

### Quadro I – Levantamento Regularização Fundiária (1983-2002)

<b>Manuel Castro 1983-1986</b>	<b>Mario Kertz 1986-1988</b>	<b>Fernando José 1989-1992</b>	<b>Lidice da Matta 1993-1996</b>	<b>Imbassahy 1997-2002</b>
<p>Pirajá, Marechal Rondon, Lobato, Alto do Cabrito, Alto da Boa vista, São Caetano, Capelinha, Baixa do Camurujipe, Alto do Peru, Calabetao, Mata Escura, Alto do Arraial, Bom Juá, Jaqueira do Carneiro, Liberdade, Curuzu, Baixa dos Frades, Santa Mônica, Pero Vaz, IAPI, São Gonçalo do Retiro, Caixa D'água, Antonio Balbino, Pau Miúdo, Cidade Nova, Sertanejo, Pela Porco, Pernambués, Saramandaia, Cosme de Faria, Baixa do Tubo, Campinas de Brotas, Alto de Santa Cruz, Santa Mônica (I e II), São Cristóvão, Sussuarana, Colina das Malvinas.</p>	<p>Nordeste de Amaralina, <b><u>Boca do Rio</u></b> Abaeté, Calabar, Vale da Muriçoca, Cosme de Farias, Santa Mônica, Nordeste de Amaralina, Alto da Santa Cruz, Chapada.</p>	<p>Loteamento São Cristóvão, Baixa do Tubo, <b><u>Boca do Rio</u></b>, Calafate Beiru, São Cristóvão /STIEP Pela Porco, Vila Antonio Balbino, Yolanda Pires, São Caetano, Itapuã, Pirajá, Nazaré, Amaralina, São Caetano, Pirajá, Paripe Valéria, Nova Esperança, Loteamento Beiru, Vila Antonio Balbino, Nova Divineia, Coutos, Nova Sussuarana, Bom Juá, Baixa do Tubo, Profilurb I, Polêmica, Canabrava, Conjunto ACM e Calafate I, Beiru I, Baixa do Tubo, Calafate, Rocinha do IAPI, Coutos III e IV, Beiru II etapa, São Cristóvão/STIEP, Vila Canária e Conjunto ACM,</p>	<p>Alto de Coutos, Alto do Coqueirinho, Bate Coração, <b><u>Barreiros/Boca do Rio</u></b>, Beiru, Bom Juá, Brotas, Cabula, Caixa D'água, Campinas de Pirajá, Canabrava, Curuzu, Cosme de Farias, Dique Pequeno, Engomadeira, Estrada Velha de Itapoá, Fazenda Coutos I, II, II, IV, V, Fazenda Grande do Retiro, Fazenda Grande III, IAPI, Boca do Rio, Malvinas, Sussuarana, , PROFILURB/São Caetano, Liberdade, Estrada Velha de Itapoã, Estrada das Barreiras, Fazenda Grande do Retiro, Campinas de Pirajá, Cabula e Nova Brasília, Alto do Coqueirinho, Nova Divineia e Alto da Esperança.</p>	<p>Fazenda Coutos e Nordeste de Amaralina, <b><u>Boca do Rio</u></b>, Bairro da Paz, São Cristóvão Nova constituinte Antonio Balbino Nova Sussuarana, Mussurunga, Bate Coração, Loteamento Santo Inácio, Alto do Coqueirinho, Colinas de Mussurunga, Vila Natal e Pituçu.</p>

**FONTE:** Quadro elaborado pela autora a partir das mensagens enviadas pelo Chefe do Poder Executivo Municipal a Câmara dos Vereadores, durante o período de 1983-2002 (SALVADOR, 1983, 1984, 1986, 1989, 1991, 1992, 1994, 1996, 1997, 1998, 1999, 2001, 2002).

**Tabela II - Programa de Legalização: resumo das atividades por área de atuação (1987-1989)**

Áreas de atuação	Data início	Total estimado de lotes	Áreas andamento em	Total de lotes	Atividades								Data de entrega títulos	
					AI	A2	A3	A4		A5			PREV	EFETT.
								I	II	I	II	III		
São Cristóvão	08/87	1.324	São Cristóvão	1.324	887	807	807	-	628	117	171	390	10/89	-
Baixa do Tubo	01/88	61	Baixa do Tubo	61	61	61	61	-	66	16	03	45	06/89	-
Boca do Rio	08/87	3.800	Boca do Rio	3.778	3.778	3.273	3.280	454	1.203	438	171	611	05/89	05/89
Pela Porco	11/87	388	Pela Porco	388	388	388	105	01	92	92	03	-	12/89	-
N. Divineia/Rocinha	01/88	1.4000	Divineia/Rocinha	294	294	226	129	-	63	15	608	-	-	-
Coutos I, II, III e IV	07/88	5.000	Coutos – I, II, III, IV	2.527	2.572	1.650	547	303	249	14	-	-	09/89	-
Bom Juá	-	2.821		-	-	-	-	-	-	-	48	-	-	-
Profilurb – I	-	353		-	-	-	-	-	-	-	235	-	-	-
Polemica	-	800		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Nova Sussuarana	-	2000		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Vila Canária	-	600		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Canabrava	-	350		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Conjunto ACM	-	700		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Vila Antonio Balbino	08/88	113	Vila Antonio Balbino	113	113	113	113	-	93	31	62	-	08/89	-
Calafate	05/88	58	Calafate	58	58	58	58	-	56	03	06	47	06/89	-
Beiru	01/89	800	Beiru	800	800	225	225	-	369	75	191	013	08/89	08/89
São Cristóvão	-	-	São Cristóvão (STIEP)	-	-	-	-	-	41	-	-	-	-	-
Total		20.568	09	12.944	8.951	7.376	5.325	758	2.890	801	1.324	1.196		

AI – Topografia e Cadastramento dos Lotes A2 – Desenho dos Lotes Cadastrados A3 – Convocação Individual dos moradores A4 - Operacionalização do Processo de Legalização (I – atendimento +Abertura+Abertura de Processo) A5 – Legalização Propriamente Dita (I – Processos Tramitação + II - Processos Completos + III – Lotes Legalizados)

Fonte: Salvador, 1989.

Se, por um lado, o Poder Público municipal se apresentava inapto para promover programas de regularização fundiária que garantissem a segurança da posse e a integração socioespacial, por outro, as ações em relação a determinar o lugar dos pobres na cidade continuaram a ser empreendidas durante toda a década de 1990. Nesse período, é chegada a hora de extirpar as favelas e cortiços situados em áreas objeto de projetos de “revitalização urbana” que foram empreendidos buscando apresentar Salvador ao mundo. Tal modelo está inserido num processo que busca construir uma nova imagem para a cidade que lhe garanta um lugar na nova geopolítica das redes internacionais através de grandes projetos de construção de equipamentos culturais, franquias de museus e suas arquiteturas monumentais, cada vez mais especulares e visados pela mídia e pela indústria do turismo, na maior parte das vezes em detrimento das necessidades da própria população local ao privilegiar basicamente o turismo, através de seu maior chamariz: o espetáculo. (JACQUES, 2004).

Assim, o Poder Público desconsidera o conceito de patrimônio cultural que inclui os modos de criar, fazer e viver, trazido pelo texto constitucional brasileiro, e ainda, utilizando-se do discurso de ilegalidade e insalubridade, passa a promover relocações dos moradores do Centro Histórico-Pelourinho, Solar do Unhão, Costa Azul, Abaeté, e outros cartões postais da cidade<sup>52</sup>. Por mais paradoxal que pareça, é importante registrar que muitas dessas intervenções que buscaram a “revitalização” de espaços na cidade e que, tiveram como consequência a expulsão dos moradores, gerando uma verdadeira insegurança quanto ao seu habitar, tenham sido financiadas pelo Banco Mundial, instituição que, como visto, propugna a necessidade da regularização fundiária em massa para promover a incorporação desses assentamentos à cidade legal.

---

<sup>52</sup> Segundo Monin (1997), durante o ano de 1985 foram relocadas quase 5.000 pessoas oriundas de favelas localizadas no Costa Azul, Solar do Unhão e Centro Histórico Pelourinho.

### 3.4.3 INSTRUMENTOS DE PARCERIA PÚBLICA E PRIVADA PARA INTERVENÇÃO NO UNIVERSO DA ILEGALIDADE

Se os programas de regularização fundiária apresentavam pouco resultado até a promulgação do Estatuto da Cidade, no sentido de assegurar aos moradores o direito à moradia e à segurança da posse, o discurso de ordem e controle da ilegalidade continuava sendo utilizado para promover relocações.

Na década de 1980, porém que a forma de atuar toma feição diferente. O Poder Público passa a buscar no próprio capital imobiliário, principal interessado no “controle” da chamada cidade ilegal, apoio logístico e financeiro. No bojo desse novo contexto, é aprovada pela Câmara dos Vereadores a Lei 3.887/1988, “Lei da Permuta”, que, em síntese, permitia à Prefeitura negociar mais livremente com a iniciativa privada. Nessa parceria entre a Prefeitura e o capital imobiliário buscando promover a “ordem” na cidade, cabia àquela promover a relocação dos moradores e a entrega dos terrenos livres e desembaraçados ao capital imobiliário que como contrapartida ao terreno recebido, cabia promover em um novo local a construção de habitações legais e urbanizadas para receber os moradores remanejados.

Através desse instituto viabilizou-se o remanejamento de algumas favelas em Salvador, com destaque especial para as da Rocinha do Stiep, Tubo, Cai Duro e Areial, localizadas na Avenida Magalhães Neto, entre os bairros nobres da Pituba e do Costa Azul. Essa relocação buscava satisfazer o Poder Público, o capital imobiliário e a vizinhança de classe média que conseguia se livrar dos indesejáveis vizinhos. Embora essa ação conjunta do capital imobiliário e do Estado aparentemente satisfizesse a todos, o principal ator, os moradores, não se mostraram satisfeitos<sup>53</sup>. É que a alternativa do setor público, embora representasse o acesso regular à moradia, estava muito longe de assegurar o direito à cidade, visto que, nesse caso específico, os moradores foram retirados de área de grande valorização imobiliária, localizada

---

<sup>53</sup> Informações fornecidas por Maria Ubajareida dos Santos, assessora do Centro de Estudo e Ação Social em entrevista à autora, em outubro de 2004.

na área central da cidade, para um local no distante bairro do Beiru, denominado de Arenoso. Acrescente-se, conforme Gleyde Souza (1988), o fato de as casas construídas pela Empresa ECOMATI, com recursos financiados pela Caixa Econômica Federal, consistirem em um cômodo com banheiro de 17m<sup>2</sup>, em lotes com 84m<sup>2</sup>, demonstrando que o acesso regular à moradia não significou uma melhora no padrão construtivo. Segundo a autora, além da vantagem da referida permuta para o capital imobiliário, o Prefeito enviou à Câmara a modificação da ocupação e uso do solo da área, que passou de local exclusivamente residencial para uso misto, liberando também o gabarito.

Outro instrumento urbanístico utilizado pelo Poder Público para intervir nas favelas da cidade foi a transferência do direito de construir, (TRANSCON) previsto na Lei Municipal 3.805/1987, que possibilita ao proprietário de imóvel ocupado por favela, construir em outro local, o potencial construtivo equivalente ao da área ocupada, doada ao Município.(SALVADOR, 1987). No caso de Salvador, a aplicação do TRANSCON não criou dissabor ao capital imobiliário, ao contrário, apresentou-se como principal elemento de especulação do espaço urbano.

Quanto a sua utilização no processo de regularização fundiária, esse instrumento foi utilizado pela primeira vez para aquisição da Fazenda Santa Cruz, local onde está situado o Nordeste de Amaralina, área que teve origem no parcelamento irregular por parte do proprietário e que depois foi sendo adensada através de ocupações espontâneas. Embora a gleba de terra pertencente ao espólio de Nasser Augusto Borges tenha sido desapropriada pelo Poder Público municipal, houve questionamento do preço pago por parte dos proprietários. Desse modo, a Prefeitura, buscando por fim a litígio, ofereceu o pagamento da diferença cobrada em potencial construtivo, o que foi aceito de pronto.<sup>54</sup>

Essa operação se fez sob o manto do discurso da necessidade de promover a regularização fundiária da área permutada. Embora a promessa de “concluir a legalização do Nordeste de Amaralina, numa área publica de 313.232,28m<sup>2</sup>, beneficiando aquela população, que anseia

---

<sup>54</sup> Informações fornecidas por Adalberto Bulhões, assessor legislativo da Câmara de Vereadores do Município de Salvador, em entrevista à autora, em novembro de 2004.

pela regularização de suas moradias há mais de 50 anos” (SALVADOR, 1999), tenha perpassado cinco gestões municipais, até o presente momento os moradores aguardam pela finalização do processo de regularização fundiária da área. Quanto à utilização do potencial construtivo recebido, o capital imobiliário foi mais eficiente, pois essa transação pôde viabilizar a construção de inúmeros empreendimentos imobiliários espalhados por toda malha urbana a um custo muito alto para a cidade, visto que a falta de um cadastro que pudesse assegurar a publicidade, moralidade e controle público dessas transações transformou um instituto pensado na sua gênese como instrumento de viabilização da justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização em moeda especulativa e concentração de riqueza.

#### 3.4.4 PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO (PDDU) 2004: O LUGAR DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

O PLANDURB, elaborado no final da década de 1970 e institucionalizado pela Lei nº 3.525/1985, propôs diretrizes e disposições urbanísticas com vigência até o ano de 1992. Após esse prazo, o Poder Público municipal esboçou algumas tentativas de elaboração de um novo plano sem, contudo, concretizá-las. Apenas em 1998 foi constituído um grupo intersetorial de trabalho, formado por técnicos da prefeitura e consultores externos, para proceder à elaboração de um novo plano diretor, sendo produzido um minucioso diagnóstico composto por mais de 50 estudos sobre os aspectos físicos, sociais, econômicos, ambientais e administrativos do Município.<sup>55</sup>

O processo de elaboração do projeto de lei do plano diretor durou quase cinco anos e, durante todo esse período, os trabalhos produzidos ficaram encastelados na Secretária Municipal de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente (SEPLAM), ferindo frontalmente a Lei municipal 3.345/1983, que prevê a participação comunitária no processo de planejamento. Finalizados os

---

<sup>55</sup> Ver Decreto nº 12.086/1998, que dispõe sobre a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento do Município de Salvador/1998 e dá outras providências (SALVADOR, 1998)

estudos e a elaboração do projeto de lei do plano diretor em fevereiro de 2003, já sob a vigência do Estatuto da Cidade, a SEPLAM designou apenas duas audiências públicas com o objetivo de apresentar o resultado dos trabalhos aos habitantes da cidade. A falta de participação no processo de elaboração do plano gerou a mobilização de diversos setores da sociedade civil no sentido de forçar a ampliação das esferas participativas.<sup>56</sup>

Apesar da mobilização da sociedade civil, o projeto do plano diretor foi enviado, em julho de 2004, à Câmara de Vereadores, que sumariamente o transformou na Lei 6.586/2004, que dispõe sobre o PDDU.

No que concerne à regularização fundiária, embora não tenha havido um estudo que tratasse especificamente dessa questão, no trabalho denominado “Habitação em Salvador”, coordenado pelo arquiteto Luiz Antonio de Souza, o autor do trabalho chama atenção para a necessidade de políticas públicas que busquem reverter o alto grau de ilegalidade urbanística (cerca de 70% das edificações da cidade foram construídas à margem da legislação urbanística). Em relação à legalização dos lotes, através da aplicação do CDRU, o autor reconhece a fragilidade dos programas propostos ao longo dos anos e alerta para a necessidade de tratamento da questão.

A legalização da posse da terra não vem obedecendo a sua inserção dentro de um programa habitacional de interesse social, conforme previsto em Lei. Contudo estas concessões vêm ganhando importância, do ponto de vista da ação social, em razão de ser a legalização da posse da terra uma exigência da Caixa Econômica Federal, para acesso a programas para financiamento de construção e ou melhoria de moradias. Ao mesmo tempo em que a máquina administrativa é orientada para ações individualizadas e tópicas, assentamentos de população na cidade, como o Nordeste de Amaralina está com o processo de legalização de pouco mais de 313.000m<sup>2</sup>, há décadas por

---

<sup>56</sup> Como instrumento de mobilização, foram organizados diversos encontros temáticos, houve a criação do Fórum Popular de Acompanhamento do Plano Diretor do Município de Salvador e representação pela a FABS e OAB junto ao Ministério Público Estadual. A partir daí foi instaurado, através da Portaria 5/2003, pela Promotora de Justiça da Cidadania, Cristina Seixas Graça, um inquérito civil público que deu origem a diversas ações judiciais buscando impedir que a proposta do plano diretor fosse votada sem a participação da sociedade. Embora essa ação tenha conseguido liminares proferidas suspendendo as audiências públicas, em junho de 2004, as vésperas dos feriados juninos, o Tribunal de Justiça pôs fim à questão, autorizando a votação do Plano Diretor pela Câmara dos Vereadores (LIMA, 2003).

concluir-se, como do mesmo modo, está por finalizar-se a regularização e titulação fundiária da área da Boca do Rio, entre outras situações. (SALVADOR, 2000, s.p).

O PDDU tratou a questão da regularização fundiária no bojo das diretrizes estabelecidas para a política habitacional, sendo proposta a criação de AEIS, como instrumento de combate à exclusão e à pobreza, espaço para a regularização fundiária e urbanização mediante a criação de planos específicos elaborados de forma interdisciplinar com a participação da comunidade e respeitando os valores culturais da população (SALVADOR, 2004).

Para a regularização e implantação das AEIS, o Plano estabelece uma série de diretrizes dirigidas às três categorias previstas: AEIS I – áreas ou edificações ocupadas predominantemente por assentamentos de ocupação precária e popular em áreas de propriedade pública; AEIS II – áreas ou edificações ocupadas predominantemente por assentamentos de ocupação precária e popular em áreas de propriedade privada; AEIS III – áreas desocupadas destinadas a habitação de interesse social. Para essas áreas, o PDDU afirma o caráter interdisciplinar nas intervenções prevendo, de forma integrada, a regularização jurídica, fundiária e urbanística, a melhoria dos padrões de habitabilidade e dos padrões das edificações, a adequação da legislação urbanística aos padrões locais e o apoio à organização comunitária. Também dispõe sobre a participação na elaboração de planos e projetos e no acompanhamento das intervenções; critérios de definição de prioridades na institucionalização das áreas, tipologias de intervenção; prioridade das AEIS nos programas de regularização; a institucionalização específica das AEIS III; os instrumentos de política urbana passíveis de aplicação nessas áreas.

Sobre os instrumentos de política urbana cabe destacar que, apesar de previstos, na sua maior parte, não são acompanhados de indicações quanto às formas de aplicação de maneira isolada ou combinada a outros instrumentos em cada tipologia de AEIS. Os instrumentos são citados e agrupados em quatro categorias: relativos a regularização fundiária (em sentido restrito), para indução de empreendimentos de urbanização, para aquisição de áreas com vistas à localização de AEIS III e para gestão. Não faz previsão de utilização de outorga onerosa do direito de

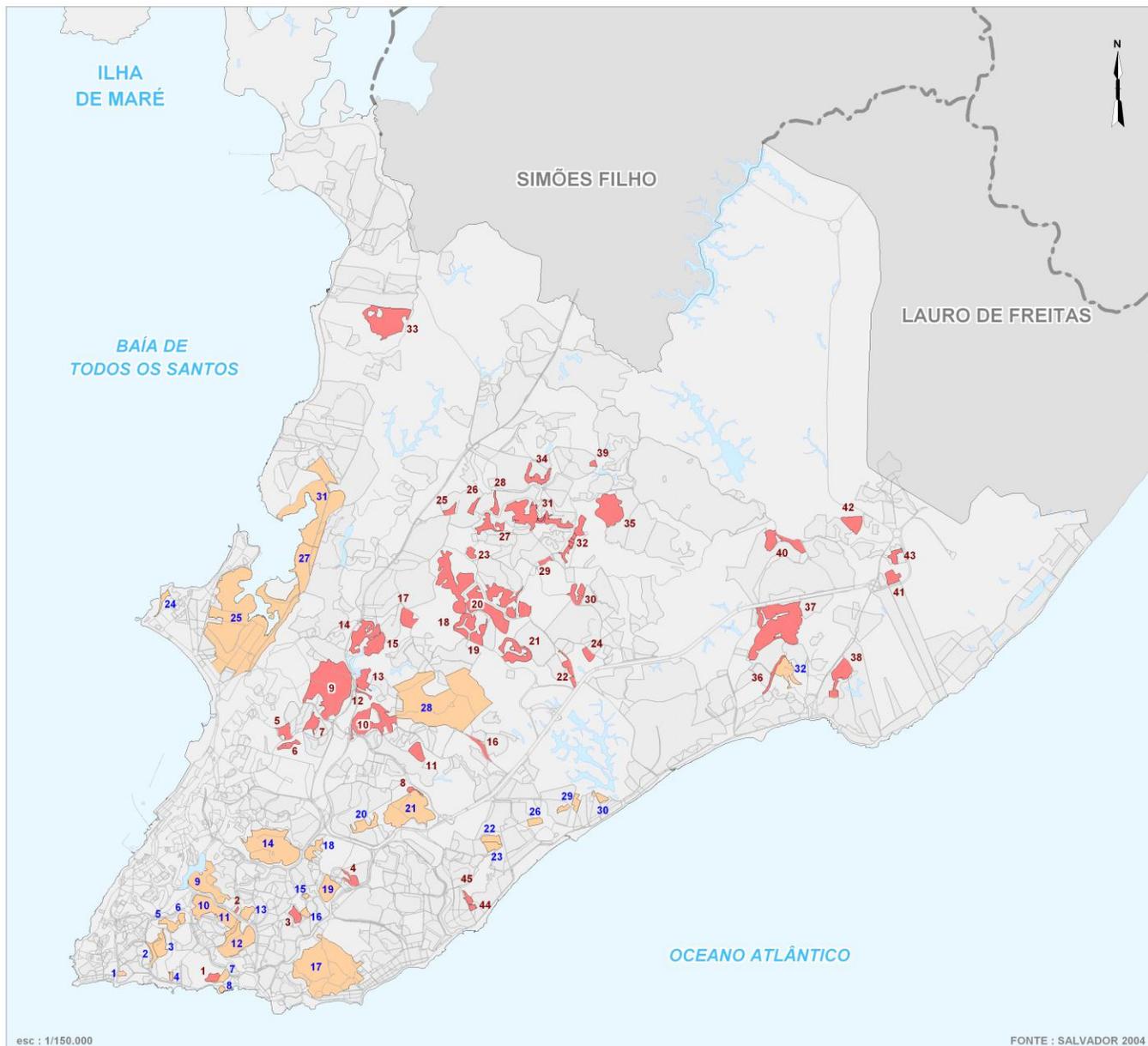
construir como um instrumento que, pelo caráter redistributivo, poderia ser útil nos programas e projetos de regularização das AEIS.

O Plano Diretor estabeleceu a criação de 42 novas áreas, além de manter as áreas anteriormente consideradas como APES (Mapa 1), nas quais o plano proíbe o remembramento de lotes, salvo para a implantação de equipamentos comunitários e de interesse coletivo ou quando necessário para a conformidade dos lotes com a área mínima exigida para a titulação. É importante ressaltar, entretanto, que o Plano prevê que até a institucionalização das AEIS devem prevalecer os parâmetros vigentes à época da promulgação do plano (SALVADOR, 2004a).

As condições de elaboração e aprovação do PDDU apontam para a necessidade de uma reflexão cuidadosa sobre o seu conteúdo. Esse esforço deve contemplar a análise sobre a indicação e critérios de aplicação dos instrumentos de política urbana, sobretudo quanto ao cumprimento da função social da cidade e da propriedade.

O “dever ser” participativo estabelecido pelo plano diretor parece estar em contradição com o próprio processo de sua elaboração que, como visto, foi atropelado por inúmeras ações por parte da Administração Pública municipal buscando impedir a participação da sociedade civil.

No que se refere à diretriz que aponta para a necessidade da regularização fundiária ser implementada através da integração de políticas de legalização dos lotes com a regularização urbanística, essa não foi levada em consideração na elaboração do Programa de Regularização Fundiária proposto pela Secretaria de Habitação no decorrer da elaboração da proposta do Plano Diretor, que almejava distribuir de 100 mil títulos. Feitas essas considerações, as diretrizes apresentadas parecem fazer parte apenas do “plano discurso”.



esc : 1/150.000

FONTE : SALVADOR 2004

### NOVAS ÁREAS PROPOSTAS



- 1- Alto de Ondina
- 2- Invasão do Ogunjá
- 3- Candeal Grande
- 4- Polêmica
- 5- Baixa da Mangabeira
- 6- Antonio Balbino
- 7- Nova Divinéia
- 8- Pernambuco
- 9- Bom Juá/Fonte da Bica/Calafate
- 10- Baixinha de Santo Antonio I e II
- 11- 19 BC
- 12- Alto do Arraial
- 13- Arraial de Baixo
- 14- Calabetão
- 15- Bate Folha
- 16- Canteiro Central
- 17- Jardim Santo Inácio
- 18- Jardim Guiomar I
- 19- Jardim Guiomar II
- 20- São Marcos II
- 21- Nova Sussuarana II
- 22- Invasão do CAB
- 23- Tabela
- 24- Estrada da Muriçoca
- 25- Dom Avelar
- 26- Castelo Branco I
- 27- Vila Canária/Moscou I e II
- 28- Dom Lucas
- 29- Sete de Abril
- 30- Canabrava
- 31- Democrática
- 32- Daniel Gomes
- 33- Nova Constituinte
- 34- Silvio Leal
- 35- Jardim Mangabeira
- 36- Baixa do Coqueirinho/ Comunidades de Anjos da Rua Dona Aurora
- 37- Bairro da Paz
- 38- Baixa do Soronha Etapas I e II
- 39- Aguas Claras
- 40- Colinas de Mussurunga
- 41- Vale das Dunas do Abaeté
- 42- Parque São Cristovão
- 43- Planeta dos Macacos/ Bela Vista do Aeroporto
- 44- Paraíso Azul
- 45- Recanto Feliz

### ÁREAS PROVENIENTES DE ENQUADRAMENTOS ANTERIORES COMO APSE



- 1- Rocinha da Sabina
- 2- Calabar
- 3- Alto das Pombas
- 4- São Lázaro
- 5- Binóculo
- 6- Gantois
- 7- Alto da Alegria
- 8- Alto da Sereia
- 9- Engenho Velho de Brotas
- 10- Alto do Sobradinho
- 11- Vale da Muriçoca
- 12- Engenho Velho da Federação
- 13- Baixa do Açupe
- 14- Cosme de Farias/ Baixa do Tubo
- 15- Candeal Pequeno I
- 16- Candeal Pequeno II
- 17- Nordeste de Amaralina
- 18- Campinas de Brotas
- 19- Alto do Saldanha
- 20- Saramandaia
- 21- Pernambuco
- 22- Caxundé
- 23- Baixa Fria
- 24- Pedra Furada
- 25- Alagados
- 26- Barreiro
- 27- Lobato
- 28- Beiru
- 29- Jardim Imperial
- 30- Jardim Pituagu
- 31- Novos Alagados
- 32- Coqueirinho

## MUNICÍPIO DO SALVADOR PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO: ÁREAS DE ESPECIAL INTERESSE SOCIAL

## **4 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA APÓS O ESTATUTO DA CIDADE**

Neste capítulo, propõe-se analisar as ações públicas e privadas que buscaram a regularização fundiária de Salvador após a edição do Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001, e em que medida essas ações foram capazes de promover a segurança da posse, o direito à moradia e o direito à cidade.

### **4.1 AS MODIFICAÇÕES NO ÂMBITO LEGISLATIVO**

Após a promulgação do Estatuto da Cidade, o Poder Executivo municipal, sob o argumento de adequar a legislação local ao novo marco normativo, enviou projetos de lei à Câmara dos Vereadores, que resultaram na inserção da concessão de uso especial para fins de moradia na Lei Orgânica do Município (LOM), através da Emenda nº 16/2002 e na promulgação da Lei nº 6.099/2002, regulamentada pelo Decreto 13.532/2002 (SALVADOR, 2002a; 2002b; 2002c).

A tramitação desses projetos de lei na Câmara Municipal não se deu de forma pacífica. A proposta originária do Poder Executivo previa a alienação, através de títulos individuais de propriedade plena, em detrimento da concessão de uso especial para fins de moradia. Na mensagem que acompanhou o projeto de lei, embora houvesse a menção de que se tratava de modificações necessárias para adequar a legislação municipal vigente ao Estatuto da Cidade, o Prefeito recorria aos argumentos do economista Hernando De Soto:

Somente a aquisição da **propriedade** do terreno pode, portanto, modificar tal realidade, que foi, inclusive objeto de comentário do jornalista Elio Gaspari, publicado no jornal Folha de São Paulo, edição de 21 de janeiro de 2001. Na matéria, o jornalista abordou o livro de Hernando de Soto, que retrata, em todas as suas etapas, a verdadeira odisséia dos ‘heróicos empreendedores do andar de baixo’ na busca desesperada pelo seu título de proprietário. (SALVADOR, 2002)

Essas considerações do Chefe do Poder Executivo fizeram abrir, na Câmara, o debate sobre as formas de titulação e segurança da posse, passando os vereadores de oposição a obstruir os trabalhos a fim de impedir que a proposta enviada fosse aprovada; após longo debate, foi apresentado um substitutivo de lei que previa a concessão de uso para fins de moradia como o caminho a ser percorrido na titulação das áreas públicas municipais. Contudo, a referida lei não descartou totalmente a possibilidade de proceder à doação das terras municipais, visto que expressamente previu que havendo interesses público justificado, o chefe do Poder Executivo, uma vez esgotadas as possibilidades de outorgar a concessão do direito real de uso, nos termos da Lei Orgânica do Município de Salvador, poderá alienar as áreas de terreno de propriedade do Município, declaradas como de interesse social para fins de habitação popular.

E mais, o Decreto 13.532/2002 que regulamentou a Lei n. 6.099/2002 prevê que

considera-se interesse público devidamente justificado para fins de alienação nos termos da Lei Orgânica do Município de Salvador, as áreas de terreno de propriedade do Município declaradas como de interesse social para fins de habitação popular que já estejam beneficiadas com serviços de urbanização e infra-estrutura. (SALVADOR, 2002c).

Vale ressaltar que a escolha pela concessão de uso especial para fins de moradia não se deu apenas pela pressão dos vereadores de oposição, mas, sobretudo, em razão dos altos custos que a doação enseja. Segundo o então Secretário de Habitação, Fernando Medrado, a titulação através da escritura de doação envolveria o custo da elaboração da escritura pública, o pagamento do imposto de transmissão inter vivos, o custo maior de registro, o que segundo ele, em média equivaleria a R\$ 400,00 (quatrocentos reais) por habitante, terminando por

inviabilizar o programa<sup>57</sup>.

## 4.2 O PROGRAMA MUNICIPAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA (2002-2004)

Em seguida a aprovação da Lei de Concessão de Uso para Fins de Moradia na Câmara Municipal, a Prefeitura, através da Secretaria de Habitação - Coordenadoria de Regularização Fundiária (CRF) deu início ao Programa Municipal de Regularização Fundiária. O programa proposto buscava intervir nos assentamentos ocupados por população de baixa renda construídos à margem da legalidade urbanística e fundiária, materializados nas favelas e loteamentos públicos, não sendo contemplados os cortiços e arrendamentos.

No que concerne ao domínio das áreas objeto do programa, a intervenção restringiu-se a áreas integrantes do patrimônio do município adquiridas ao longo dos anos através de compra, desapropriação, arrematação, permuta e doação feita pelo governo do Estado, especificamente para o programa em curso<sup>58</sup>. Apesar da existência do Programa Nacional de Apoio a Regularização Fundiária Sustentável, não houve a efetivação de convênio visando à transferência de áreas ocupadas pertencentes ao patrimônio da União<sup>59</sup>, não foram aportados recursos federais específicos para esse fim<sup>60</sup> bem como as diretrizes estabelecidas pelo

---

<sup>57</sup> Informações fornecidas por Fernando Medrado, Secretário de Habitação da Prefeitura Municipal de Salvador, em entrevista à autora, em fevereiro de 2004.

<sup>58</sup> As áreas doadas pelo Estado à Prefeitura foram as ocupadas pela Vila Hermínia, Vila Conceição, Vila Jocélia, Sarambandaia, Baixa Fria (Boca do Rio), Sussuarana e Narandiba. Ressalte-se que a Vila Conceição e a Vila Hermínia tiveram origem na década de 1940, com as primeiras ocupações coletivas ocorridas na cidade e, embora, há muito, essas áreas já tenham sido desapropriadas, estavam pendentes de um processo de regularização.

<sup>59</sup> Registre-se que, segundo informou a responsável pela Delegacia do Patrimônio da União, Ana Villas Boas, grande parte das áreas pertencentes à União, ocupadas pela população de baixa renda foram repassadas a HAMESA, em 1975, através de termo de aforamento. A partir desse ano, houve algumas tentativas de promover regularização fundiária nessas áreas sem, contudo, apresentar grandes avanços. Atualmente, as atribuições e patrimônio da HAMESA encontram-se com a Companhia de Desenvolvimento Urbano (CONDER). No final de 2004, a CONDER deu início aos trabalhos para promover uma regularização fundiária de área piloto.

<sup>60</sup> Programa Nacional de Apoio a Regularização Fundiária Sustentável, proposto pelo Ministério das Cidades considerou a regularização fundiária como um processo amplo que não deve ser reduzido a sua dimensão jurídica, devendo a regularização jurídica das áreas e dos lotes necessariamente ser conciliada com a regularização urbanística e ambiental dos assentamentos bem como com a introdução de programas socioeconômicos (FERNANDES, 2004).

Programa Nacional não foram levadas em consideração.<sup>61</sup>

O Programa Municipal de Regularização Fundiária foi iniciado no ano de 2002 e propunha distribuir até o final de 2004, ano do término da gestão do então Prefeito Antonio Imbassahy, 100 mil títulos de concessão de uso para fins de moradia em favelas e loteamentos públicos implantados em área de domínio público municipal situadas em vários pontos da malha urbana, conforme Mapa II. No início da realização do Programa, a Prefeitura, utilizando o seu quadro técnico realizou diretamente o cadastro das áreas objeto da titulação. Com o crescimento do número de áreas contempladas, houve a abertura de licitação para a contratação de duas empresas para proceder ao cadastro das áreas.

O procedimento para a legalização fundiária passou por várias etapas. Após a escolha da área, a SEHAB-CRF preparava uma “pasta mãe” constando a escritura e o mapa de toda a área a ser regularizada. Em seguida, era feito o cadastramento no local, identificando quadra e lote, sendo elaborado o cadastro socioeconômico do(a) morador(a), bem como o cadastro do imóvel; o(a) morador(a) então recebe um comunicado informando sobre o processo de titulação e uma lista dos documentos necessários para instruir o pedido. A seguir, eram emitidas “as escrituras de legalização” referentes aos processos deferidos e, por fim, entregues os títulos individuais. Ficava a cargo da empresa contratada, praticamente todo o processo de intervenção. Após traçar a poligonal, a Prefeitura entregava a área para a empresa contratada, que deveria atuar desde a mobilização (distribuição de convites) até a emissão dos títulos, restando à Secretaria de Habitação a assinatura do título, após verificação dos requisitos, e a mobilização de todo o seu corpo técnico para participar da entrega do título em sessão solene. Após a distribuição do título, o beneficiado(a) dirigia-se ao cartório de imóvel para proceder ao registro das escrituras concedidas mediante o pagamento da taxa de 20 reais<sup>62</sup>, valor fixo, em razão de não constar no título o valor do imóvel.<sup>63</sup>

---

<sup>62</sup> Na oportunidade da pesquisa, nos cartórios de imóveis, a autora pôde verificar que o valor foi majorado para R\$ 30,00 (reais). Em muitos casos havia um custo adicional de R\$ 20,00 (vinte reais) em razão da necessidade de proceder ao desmembramento do registro para outro cartório.

<sup>63</sup> Entrevista à autora concedida por Almir Santos, coordenador em exercício do Programa Municipal de Regularização Fundiária, em 2004.

Durante todo esse processo, a participação dos moradores restringia-se apenas à entrega da documentação solicitada no dia e horário determinado e à sua presença na solenidade de entrega de títulos. Em relação às associações e conselhos de moradores, não houve qualquer participação na concepção e elaboração do programa bem como na definição da metodologia empregada. A participação das associações praticamente não existiu também no decorrer do programa; quando ocorria, restringia-se ao fornecimento das sedes para servir de ponto de apoio e à colaboração no processo de reconhecimento da área.

**Tabela III**  
**Programa Municipal de Regularização Fundiária (2002-2004)**

	Local	Cadastros realizados <sup>64</sup>	Processos Deferidos <sup>65</sup>	Escrituras Entregues <sup>66</sup>	Data entrega <sup>67</sup> da	Escrituras Registradas <sup>68</sup>
1	Alto da Esperança	371	312	245		s/informação
2	Alto do Coqueirinho	2.121	2.093	1.977	Out. 2003	167
3	Arenoso/Tancredo Neves	635	484	388		01
4	Bairro da Paz	3882	2844	2285	Jan/out/2002 Set.2004	136
5	Baixa do Camurujipe - São Caetano	1.108	1.092	918	Abri 2004	s/informação
6	Bate Coração	2.392	2.121	2.006		68
7	Boca do Rio	4260	2890	2647	Set. 2002	156
8	Bom Juá	1676	1650	1514	Dez.2003	178
9	Calabetão	1524	1428	1323	Mai 2004	40
10	Chapada do Rio Vermelho	3544	2201	1308		s/informação
11	Colinas de Mussurunga	755	712	596		00
12	Engomadeira	1459	1368	1239	Jul. 2004	156
13	Fazenda Coutos I	410	410	398	Jan. 2002	15
14	Fazenda Coutos II	508	485	423	Set. 2004	05
15	Fazenda Coutos III	1262	1240	1140	Mai 2004	10
16	Fazenda Coutos IV	891	835	610	Set. 2004	03
17	Fazenda Grande do Retiro	3692	3669	3113	Dez 2004	501
18	Jaqueira do Carneiro	1104	1090	866	Nov 2003	88
19	Liberdade – Caixa Dagua	2942	2608	2474	Set. 2004	279
20	Marechal Rondon	2077	1995	1667		178
21	Nova Brasília Itapuã	2538	1885	1682	Dez. 2003	150
22	Nova Brasília do Aeroporto	687	623	291		s/informação
23	Nova Divineia (IAPÍ)	803	799	622		07
24	Nova Sussuarana	2501	171	257	Set. 2002	113
25	Nova Mata Escura	1281	1281	1151	Mai 2004	10
26	Nova Constituinte	2039	1737	1537		79
27	Pituaçu	867	867	862	Jan. 2004	91
28	Polêmica	746	701	667	Out. 2003	128
29	Profilurb	530	455	366	Jul. 2004	14
30	Recanto dos Coqueiros	385	385	334	Fev. 2004	00
31	Santa Cruz	819	545	446	Out. 2002	250
32	São Cristovão	2759	2620	2127	Out. 2003	164
33	São Gonçalo do Retiro	1850	1851	1723	Set. 2003 e fev 2004	243
34	Saramandaia	2556	2453	2351	Out. 2003	312
35	Sete de Abril	349	303	250		00
36	Vila Conceição – Liberdade	1884	1559	1483	Jul. 2004	s/informação
36	Vila dois Irmãos	1519	1443	1289	Ago 2004	70
38	Vila Herminia	996	905	486		39
	<b>TOTAL</b>	<b>61.288</b>	<b>53.362</b>	<b>44.647</b>		<b>3.651</b>

<sup>64</sup> Dados fornecidos pela CRF/SEHAB (atualizado em 19.10.2004)

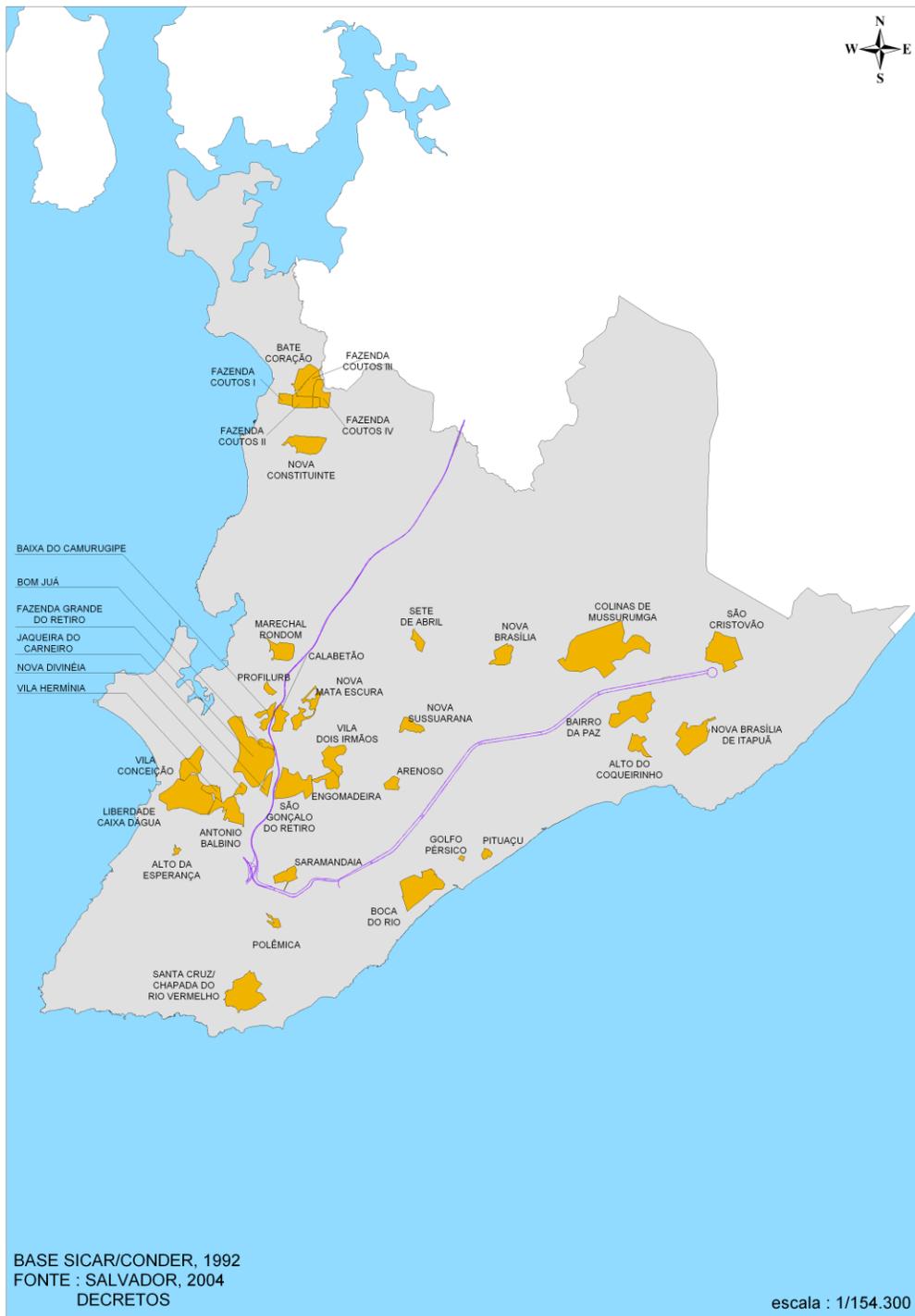
<sup>65</sup> Dados fornecidos pela CRF/SEHAB (atualizado em 19.10.2004)

<sup>66</sup> Dados fornecidos pela CRF/SEHAB (atualizado em 19.10.2004)

<sup>67</sup> Pesquisa realizada no Diário Oficial do Município (2002 – 2004)

<sup>68</sup> Levantamento realizado pela autora deste trabalho nos Cartórios de Imóveis da Comarca de Salvador

## MUNICÍPIO DE SALVADOR - POLIGONAIS DO PROGRAMA MUNICIPAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIARIA 2002-2004



#### 4.2.1 A CONCEPÇÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Não obstante a meta estabelecida pelo programa, de efetuar a distribuição de 100 mil títulos não ter sido alcançada, o número de títulos entregue, cerca de 45 mil, representa um avanço quantitativo em relação a outros programas de regularização fundiária propostos pelo município<sup>69</sup>. Entretanto, é preciso trazer à baila algumas questões referentes à concepção do programa e seu modo de execução. Essas considerações não têm a pretensão de aferir resultados conclusivos ou estabelecer uma análise estrutural do impacto do programa na promoção da segurança da posse, pois qualquer análise conclusiva em relação a essas questões seria precipitada, tendo em vista que o programa analisado foi concluído a menos de seis meses e muitos dos efeitos ainda sequer ocorreram. Desse modo, propõe-se apenas tecer algumas considerações preliminares que poderão servir de base para futuras pesquisas.

Quanto à concepção de regularização fundiária adotada, o programa optou por aderir àquela já implementada no município antes da promulgação do Estatuto da Cidade, ou seja, o programa ficou restrito a distribuição de títulos. Não houve integração entre a distribuição de títulos e a regularização urbanística, nem uma ação orquestrada com outras políticas públicas municipais.

Essa opção do Poder Público municipal feriu frontalmente as diretrizes elencadas no Plano Diretor e na proposta das diretrizes da Política Habitacional de Interesse Social (PHIS)<sup>70</sup>, elaborada conjuntamente pela Secretaria de Habitação e Secretaria de Planejamento (SALVADOR, 2001), como se pode inferir das considerações a seguir.

---

<sup>69</sup> No período de 1997-2000, gestão do Prefeito Imbassahy, no âmbito do Programa de Regularização Fundiária executado pela SEMIN, foram regularizados cerca de 4.600 lotes em diversas áreas da cidade (SALVADOR, 2002).

<sup>70</sup> Trabalho elaborado para a Prefeitura de Salvador, finalizado em dezembro de 2001, com apresentação em Seminário, pela profa. Ângela Gordilho Souza.

Para o planejamento e a gestão da PHIS, que pela proposta deverá estar de acordo com as diretrizes setoriais e espaciais do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental - PDDU do Município, com a política de terras municipais, e com as políticas setoriais relativas à saúde, educação e cultura, emprego e renda, segurança, assistência social e conservação ambiental, o principal instrumento proposto compreende o Plano Específico de Área de Especial Interesse Social – AEIS, que tem como objetivo principal a efetivação da regularização fundiária e urbanística. (SANTOS, C., 2003, s.p).

Logo, do texto descrito, induz-se que há um conflito conceitual na própria esfera do município e, o pior, na própria Secretaria de Habitação. Enquanto o conceito de regularização fundiária trazido pela PHIS busca articular a legalização, urbanização e integração social, o Programa de Regularização Fundiária proposto teve como objetivo apenas a distribuição de 100 mil títulos de concessão especial de uso para fins de moradia.

O não-enfrentamento da questão urbanística através de um plano específico de urbanização repercutiu na qualidade do programa sob diversos aspectos, destacando-se, dentre eles, a dificuldade de proceder a um registro seguro nos cartórios de imóveis, a distribuição de títulos apenas para parte dos moradores gerando um processo de insegurança, o número alto de transferência em localidades como Boca do Rio, e outras.

#### 4.2.2 A (IN) SEGURANÇA DA POSSE

Após situar o conceito de regularização fundiária trazido pelo programa implementado pela Prefeitura de Salvador, faz-se necessário refletir em que medida a citada intervenção obteve êxito em promover a segurança da posse dos moradores desses assentamentos. Segundo a Coordenadora do Programa, esse é o principal motivo pelo qual as pessoas buscam o título:

Eles querem ter segurança. Eles querem ser proprietários. A grande verdade é que todo mundo que procura a legalização está se sentindo invasor, inclusive depois o lançamento no IPTU é espontâneo. [...] O medo é muito grande para quem invadiu<sup>71</sup>.

#### 4.2.2.1 (In) segurança e falta de informação

A determinação do Secretário de Habitação era apenas beneficiar “ocupantes de terras públicas municipais caracterizadas como invasões já consolidadas, por serem dotadas de infra-estrutura como as que já dispõem de redes de energia elétrica, água e esgotamento sanitário já implantadas e integrantes em programas habitacionais de interesse social”.(SALVADOR 2002).

Contudo, não houve um diagnóstico prévio das áreas contempladas pelo Programa, a fim de que fossem verificadas as condições de infra-estrutura existentes. O Prefeito, através de um novo decreto, inseriu no Programa Habitacional de Interesse Social, objetivando outorga de concessão especial de uso para fins de moradia, “quaisquer áreas de terrenos ocupadas, integrantes dos bens dominicais pertencentes ao Município de Salvador. (SALVADOR, 2002d), o que significou, em tese, que todas as áreas ocupadas do município puderiam ser beneficiadas pela concessão de uso especial para fins de moradia.

Entretanto, mesmo nas chamadas “invasões consolidadas existiam moradias que não podiam ser regularizadas por estarem localizadas em áreas *nom edificandi* (zona de risco, zona de declividade, área de proteção ambiental, margem de córregos, fios de transmissão elétrica) ou em terrenos de domínio privado. Nesses casos, a empresa contratada sequer fazia o cadastramento do imóvel ou, quando o fazia o processo era indeferido. Essas questões não enfrentadas, além de comprometerem a integralidade do trabalho, contribuíram para que a média de imóveis regularizados nas “invasões consolidadas”

---

<sup>71</sup> Informações fornecidas pela Coordenadora do Programa Municipal de Regularização Fundiária em entrevista à autora, em setembro de 2004.

escolhidas para a intervenção não ultrapassasse 60%<sup>72</sup>.

A falta de explicação por parte da Prefeitura dos motivos que ensejaram o indeferimento dos processos ou da não distribuição de títulos em determinadas localidades terminou gerando, nos moradores que não foram beneficiados pelo programa uma sensação ainda maior de insegurança. Essa questão pode ser observada nos fragmentos transcritos:

Agora que a Prefeitura deu para uma parte e não deu para outra; a gente ficou com medo de aplicar um dinheiro aqui e depois quererem colocar a gente num embrião que não é suficiente. Eu mesmo fiquei insegura sem saber o que está ocorrendo. (...).O fato da gente não ter recebido o título, deixou a gente mais inseguro. Porque que a gente não? Porque não tem uma resposta para dar? Porque não diz nada? Porque justamente essa área que foi inscrita para o Viver Melhor, justamente essa área não recebeu o título? (...) **Porque a gente não, se todo mundo tem?**<sup>73</sup>

Enquanto há pessoas que estão felizes e seguras, há outras que estão mais inseguras ainda, pois pensam que: se eu não recebi é porque eu não vou receber nunca. Então eu não tenho direito. Não sei para onde foi parar meu documento. Não sei onde foi parar o meu cadastro. Não tem resposta.<sup>74</sup>

#### 4.2.2.2 (In) segurança e o processo eleitoral

O processo de desinformação dos interessados demonstra cabalmente que não foram abertos canais de participação durante a implantação do programa de regularização fundiária. Essa falta de participação dos beneficiados foi ainda mais agravada em função do programa ter sido implementado durante um ano eleitoral. A prefeitura buscava cumprir a meta de 100 mil títulos antes do final da gestão municipal e, para tanto, era preciso

<sup>72</sup> Informações fornecidas por Almir Santos, sub-coordenador do Programa de Regularização Fundiária, em entrevista à autora, em outubro de 2004.

<sup>73</sup> Informações fornecidas por lideranças da Comissão de Moradores de São Gonçalo do Retiro, em entrevista à autora, em dezembro de 2004.

<sup>74</sup> Informações fornecidas por liderança da Sociedade Beneficente de Defesa do Terreiro de Sogboadã de Nova Brasília, em entrevista à autora, em dezembro de 2004.

distribuir o maior número de títulos no menor espaço de tempo, equação difícil em se tratando de regularização fundiária. Dos quase 45 mil títulos distribuídos, grande parte foi entregue entre maio e outubro de 2004.

A vulnerabilidade ocasionada pela ilegalidade jurídica dos lotes ocupados ainda representa um campo fértil para os processos as barganha eleitorais no processo de titulação das áreas. Os vereadores e cabos eleitorais apresentavam-se como uma espécie de “canal participativo”, cuja tarefa consistia em disponibilizar a sede da associação, emprestar o carro de som. Em alguns casos, houve até mesmo a distribuição de material de campanha relacionando o título a um determinado candidato. Nesse sentido, Alisson Sousa analisa o Programa.

Além da “burocracia” do setor público, questões de ordem política e partidária interferiam na autorização e liberação da localidade para início das atividades. Então, antes da autorização e liberação da localidade para o Instituto Brasil (neste relato) realizar o trabalho de campo, a prefeitura visitava o local juntamente com o vereador ‘responsável pelo bairro’ e com uma liderança do bairro, que era ‘cabo eleitoral’ do respectivo vereador, para uma reunião inicial, onde a PMS explicava o trabalho de “melhoria” a ser realizado e definia também o espaço para servir de escritório, enquanto a ONG (IB) permanecesse no local. (SOUSA, 2004)<sup>75</sup>

A vinculação entre a forma de execução do programa e o processo eleitoral também pôde ser observado durante as entrevistas feitas com as lideranças. Das 12 áreas investigadas, em apenas duas não houve menção à influência dos vereadores durante o processo de implementação do programa. Essa vinculação apresentava-se como algo tão natural que mesmo as associações vinculadas a vereadores tratavam da participação deles como algo intrínseco ao próprio processo participativo. Em determinada localidade pôde-se constatar a distribuição de títulos na residência do “cabo eleitoral”, conforme revela entrevista abaixo,

---

<sup>75</sup> O autor do trabalho fez parte da equipe de técnicos contratados pelo Instituto Brasil (IB) para atuar no Programa de Regularização Fundiária. Durante sete meses trabalhou nos assentamentos de Nova Brasília em Itapoã, Saramandaia, Nova Constituinte e Fazenda Coutos III.

Foi em época de eleição e eu trabalhava com um candidato a Prefeito e a outra Diretora da Associação com um candidato a Vereador. Resultado, o candidato dela desistiu de ser Prefeito e foi ser candidato a vereador; aí ocorreu o problema. Os títulos não puderam ficar sendo mais entregues na Associação e passaram a ser entregues aqui em casa. Então houve denúncia e o meu candidato a vereador pediu para eu suspender a entrega, para não prejudicar a candidatura dele, e até hoje não voltaram. Eu sempre estou ligando pra lá e a DESAL não está mais funcionando lá e aí o pessoal todo dia me pergunta e eu não sei. Suspenderam de entregar aqui por causa desse problema e eu não tinha nenhum tipo de propaganda para não ter esse problema<sup>76</sup>.

As influências políticas eleitorais que permearam o programa durante a sua execução dão pistas para revelar um dos motivos que podem ter guiado a opção do Poder Público municipal por um conceito de regularização fundiária restrito a distribuição em massa de títulos.

#### *4.2.2.3 (In) segurança e a integração socioespacial*

Esse caminho parece não ter sido hábil para viabilizar a promessa de integração espacial constante na fala da coordenadora do programa “eles passam a ser reconhecidos como moradores, a invasão deixa de ser invasão e passa a ser um bairro à medida em que se regulariza”<sup>77</sup>.

Por outro lado, a inserção no universo da legalidade fundiária cria, no morador que é beneficiado pelo programa, a esperança, mesmo que ilusória, de que “ser legal” irá habilitá-lo ao acesso à infra-estrutura e a outros benefícios da urbanização; afinal, durante muito tempo, o discurso dos Poderes Públicos para negar a urbanização de assentamentos ilegais

---

<sup>76</sup> Informações fornecidas por liderança Associação Beneficiente dos Moradores de Nova Constituinte, em entrevista à autora, em dezembro de 2004.

<sup>77</sup> Informações fornecidas pela Coordenadora do Programa Municipal de Regularização Fundiária à autora, em setembro de 2004.

era justamente a condição de ilegalidade.<sup>78</sup> As falas transcritas a seguir revelam essa questão.

Eu sempre tive um sonho de ver o nome SARAMANDAIA pintado no ônibus, quem sabe depois dessa escritura a gente não consegue<sup>79</sup>.

A partir de o momento dessas escrituras, valorizou mais. O título vai ajudar a melhorar isso aqui. Vai influenciar o governo a fazer alguma coisa pra melhorar<sup>80</sup>.

#### 4.2.2.4 (In) segurança e a titulação

A relação entre percepção de segurança e o título aparece de forma reiterada durante as entrevistas realizadas, os entrevistados ao serem questionados sobre o significado do título, relacionava-no imediatamente à segurança da posse. Pode-se perceber a crença de que o título por si só serve como uma proteção de garantia e permanência na área ocupada. Essa relação não é feita apenas por aqueles que ocuparam a área a revelia do proprietário, mas também por aqueles que, tendo comprado a área de loteador clandestino, tinham apenas o recibo de “compras e vendas” e não possuíam a escritura do terreno.

O sentimento de insegurança tem razão de ser em decorrência da intervenção da prefeitura e do governo do Estado, pois como visto neste trabalho, a remoção dos “moradores ilegais” ainda apresentou-se como realidade durante o decorrer de toda a década de 1990. Após o recebimento do título, há uma sensação de estar amparado pela lei, o que significa estar protegido contra ameaça de expulsão. A fala transcrita do diretor da Associação

---

<sup>78</sup> Durante muito tempo, a falta de escritura pública impediu que os moradores obtivessem alvará de construção e licenciamento aprovados pelo órgão competente. No âmbito da cidade de Salvador, essa situação só foi modificada pela Lei Municipal nº 5.534/1999, que dispõe sobre a dispensa da apresentação de escritura pública do terreno para emissão de fiscalização e licença em terrenos com metragem inferior a 125m. Isso significa que mesmo os moradores que tiveram acesso ao solo urbano à margem da legalidade, seja através de ocupação, compra informal ou outros meios, podem, em tese, solicitar a licença para construir legalmente as suas casas.

<sup>79</sup> Informações fornecidas por liderança da Associação Beneficente das Senhoras do Bairro de Saramandaia, à autora, em dezembro de 2004.

<sup>80</sup> <sup>80</sup> Informações fornecidas por liderança Associação Beneficente dos Moradores de Nova Constituinte, em entrevista à autora, em dezembro de 2004.

Comunitária de Nova Brasília sintetiza o sentimento revelado pelos demais entrevistados no decorrer da pesquisa:

A pessoa que consegue a sua escritura, a sua posse de terra, se sente realmente seguro. Aqui eu tô com o meu documento. É como se você comprasse qualquer outra coisa, digamos assim, um carro, um computador e você tivesse, digamos assim sem o documento, sem a nota fiscal na mão e aí você fica com aquela expectativa, será que esse carro não tem outro dono? Será que o dono não vai aparecer a qualquer momento ou vai vim com a polícia?<sup>81</sup>

É importante ressaltar que, em duas áreas pesquisadas, Bairro da Paz e Pituacu, embora tenha sido revelada a relação entre segurança da posse e titulação, ficou evidenciada apreensão quanto à possibilidade da ação do mercado imobiliário na área legalizada. A preocupação deve-se ao fato de ambas estarem situadas em área de grande valorização imobiliária, além de tradicionalmente serem comunidades mobilizadas para a questão da luta pela moradia e direito à cidade. Contudo, ao expor essa preocupação, as lideranças entrevistadas ponderam que essa questão não se apresenta como uma preocupação da comunidade, estando restrita às lideranças do Bairro da Paz<sup>82</sup>:

Ai eu vejo que o mais forte para mim é que você sendo proprietário e você se sentindo dono desse terreno você pode a qualquer tempo vender, e vender significa vender a qualquer um. [...] Quem vai querer comprar a área do Bairro da Paz não é um morador que vai sair corrido da Saramambaia, sei lá de onde for ou vai ter necessidade de morar no Bairro da Paz, pode até ser, mas vai ser a minoria. Quem vai querer comprar o terreno é o grande capital imobiliário que está tomando toda a Paralela. Nós somos uma espinha na garganta de todos eles. O Bairro da Paz foi

---

<sup>81</sup> Informações fornecidas por liderança da Associação Comunitária de Nova Brasília à autora, em dezembro de 2004.

<sup>82</sup> O PDDU 2004 considerou o Bairro da Paz como AEIS, entretanto dispôs que até sua institucionalização prevalecem os padrões urbanísticos vigentes à época da aprovação do Plano.

justamente gravado num lugar onde qualquer estrutura imobiliária gostaria de estar.<sup>83</sup>

No documento, tem autonomia para vender e eles mesmos querem comprar. Então não terminou essa guerra ainda. Eu estou chamando esse procedimento de guerra fria. Já existe grandes grupos se infiltrando na comunidade e comprando alguns barracos para fazer um ajuntado dos lotes<sup>84</sup>.

O título que se apresenta como promotor de segurança da posse passa a ser a chave para entrada do lote no mercado imobiliário formal o que, por sua vez, desperta outro tipo de insegurança. Agora, não há mais temor da polícia ou da violência do proprietário, mas da ação do mercado imobiliário. Isso porque, antes da legalização, as transações dos imóveis eram feitas apenas através do recibo de “compras e vendas”, com aval de vizinho, registro no livro da associação ou outras formas de controle difuso. Na prática, esses mecanismos de controle faziam as transações imobiliárias se restringirem a uma mesma classe social e a um círculo limitado de pessoas. A partir da titulação e da individualização do lote e registro no cartório de imóveis, a venda passa a ter um caráter impessoal, ou seja, pode ser efetuada independentemente dos controles sociais anteriormente utilizados.

Na verdade, só comprava um terreno desse ou a casa quem conhecesse a pessoa ou tivesse o aval de alguém que dissesse compre, essa pessoa mora ai há tantos anos. [...] Tinha que perguntar aos vizinhos se a pessoa realmente morava ali há muito tempo. Quem compra aqui não vai imediatamente comprando sem saber o verdadeiro dono<sup>85</sup>.

---

<sup>83</sup> Informações fornecidas por liderança do Grupo de Jovem Ação do Bairro da Paz à autora, em novembro de 2004.

<sup>84</sup> Informações fornecidas por liderança da Associação dos Moradores do Bairro da Paz à autora, em novembro de 2004.

<sup>85</sup> Informações fornecidas por liderança Associação Comunitária da Chapada à autora, em novembro de 2004.

Ainda em relação à segurança da posse, apesar do programa ter optado pela concepção de distribuição de títulos em massa, fazendo alusão às idéias de Hernando de Soto, como demonstrada, a forma de titulação escolhida foi concessão de uso para fins de moradia em detrimento da doação de títulos plenos. Essa opção pode ajudar a promover uma maior segurança da posse, impedindo que ocorram os efeitos perversos da regularização, visto que, em tese, a concessão de uso permite um maior controle pela Prefeitura municipal das futuras alienações que possam ser efetuadas. Nesse sentido, segundo o Secretário de Habitação, o programa de informática que confecciona os títulos possui um dispositivo que impede a emissão de um título para uma mesma pessoa.

No que pese a Emenda n 16 à LOM disponha no art. 4º § 4º que “ a transferência por atos inter vivos somente considerar-se-á operada mediante a prévia e expressa anuência do município” (SALVADOR, 2002a), apenas nos títulos distribuídos no início do programa, havia uma cláusula condicionando a transmissão da concessão de uso para fins de moradia à apreciação da Prefeitura. Os títulos emitidos após 2003 apenas repete a redação dada pela MP 2.220/2001 e prevê que “a concessão de uso especial para fins de moradia é outorgada, por tempo indeterminado, de forma gratuita, e é transferível por ato *inter vivos* e *causa mortis*”. A falta de qualquer ressalva em relação à possibilidade de transmissão *inter vivos* fez com que os oficiais dos cartórios de registro de imóveis entendessem ser possível a transmissão do título sem qualquer anuência da Prefeitura. Se não vejamos, as considerações tecidas por um desses oficiais:

No momento de adquirir a concessão, a pessoa pode ter apenas uma área, mas depois a Deus pertence, pois faz uma escritura de cessão e repassa. É só pagar o imposto de transmissão e pronto, pode transferir para quem quiser. O título diz que é transferível *causa mortis e inter vivos*. O título tem poder de ser transferido, independentemente da vontade da Prefeitura. A Prefeitura não é interveniente. A pessoa pode vender para quem quiser. Vai ser meio difícil a Prefeitura impedir com o que está escrito aqui no título. Só se houver mudança da MP 2220. Da forma que está é possível fazer transferência entre vivos e *causa mortis*. Quem está comprando isso não é proletário, são pessoas de poder aquisitivo muito alto. Muitas desistem quando percebem que é uma concessão. O Bairro da Paz é um lugar privilegiado, vai empurrando até que um dia acabou.<sup>86</sup>

---

<sup>86</sup> Informações fornecidas por servidor de Cartório de Imóveis à autora, em novembro de 2004.

A opção pela concessão de uso especial para fins de moradia está justamente respaldada na possibilidade da Prefeitura ser interveniente nos contratos de transmissão da concessão. Embora isso não signifique que a municipalidade possa impedir o direito que o concessionário tem de transmitir o imóvel, a intervenção deve pautar-se na finalidade pública, qual seja, garantir que o imóvel seja destinado à moradia para a população de baixa renda. Portanto, a intervenção da Prefeitura deve se dar no sentido de verificar se o adquirente da concessão preenche os mesmos requisitos exigidos pelo Estatuto da Cidade e pela lei municipal que dispõe sobre a concessão de uso para fins de moradia. Permitir a transação livremente dos títulos de concessão de uso para fins de moradia desnatura o próprio instituto que foi criado justamente para permitir que o Poder Público pudesse ter um maior controle sobre os lotes concedidos, evitando, dessa forma, os “processos de gentrificação”

Embora não possa ser feita uma avaliação sobre os efeitos da titulação nos processos de expulsão branca, a preocupação com a possibilidade de incorporação da área pelo capital imobiliário é pertinente visto que, antes mesmo de findado o programa de regularização fundiária, a transmissão de títulos pôde ser observada pela Coordenadora do referido programa, especialmente na Boca do Rio. É importante ressaltar que essa área não foi incluída como área especial de interesse social, o que pode agravar ainda mais o processo de gentrificação em curso.

No Bairro da Paz, onde o programa de regularização fundiária foi precedido de algumas obras de infra-estrutura, a própria intervenção de urbanização impulsionou a venda de alguns lotes no mercado informal de moradia, impedindo que parte dos títulos confeccionados fossem entregues em razão de os moradores cadastrados para serem beneficiados pela concessão dos títulos já não estarem mais morando na área.

---

Ademais, o Secretário de Habitação enfatizava, durante as solenidades de entrega de títulos que “com os títulos a propriedade passa a ser definitivamente do morador, podendo ser vendida ou mesmo deixada como herança, através de inventários” (SALVADOR, 2002), não mencionando qualquer espécie de restrição. Apesar de não ter sido uma preocupação do Programa de Regularização Fundiária estabelecer uma relação entre as áreas especiais de interesse e as áreas beneficiadas pelo Programa, com a elaboração do Plano de Desenvolvimento, como visto, foram criadas 42 AEIS, e parte delas coincide com as áreas contempladas com o Programa, o que pode contribuir para evitar a ação do mercado imobiliário.

#### 4.2.3 AÇÃO DOS CARTÓRIOS DE REGISTRO IMOBILIÁRIO

No Estado da Bahia, ao contrário do que acontece no restante do Brasil, como dito antes, não houve a privatização dos cartórios de imóveis. Os serviços notariais e de registro continuam sendo explorados diretamente pelo Poder Público, o que em tese facilitou o registro. Se, em outros municípios do Brasil, os cartórios apresentam-se como obstáculos, impedindo a finalização do processo de regularização fundiária, no município de Salvador isso não ocorreu. Antes mesmo da promulgação do Estatuto da Cidade, os títulos de CDRU eram registrados. É o que se pode perceber do trecho transcrito da entrevista dada pelo Secretário de Habitação da Cidade de Salvador,

Normalmente aqui nós tivemos a facilidade dos cartórios. Nós mandamos a planta da área com a indicação da rua e eles estão registrando. Tem cidade no Brasil que não aceita isso, mas é quase impossível você regularizar essas áreas porque elas foram parceladas de forma irregular contrariando a lei do uso do solo, então a gente indicando a rua, indicando o lote, os confrontantes, eles registram.<sup>87</sup>

---

<sup>87</sup> Informações fornecidas pelo Secretário de Habitação do Município de Salvador à autora, em fevereiro de 2004.

No caso do programa de regularização proposto para a Cidade de Salvador, como foi visto, a municipalidade não pretendeu realizar qualquer tipo de intervenção para promover a regularização urbanística da área. Isso terminou repercutindo na fragilidade do registro porque, como visto no capítulo anterior, é preciso que se faça uma precisa delimitação para que o registro seja efetuado com segurança.

Durante o trabalho das empresas nas áreas regularizadas, foi feito um cadastramento e elaborada uma planta dividindo a poligonal traçada em quadras e lotes, procedendo posteriormente à numeração dos lotes pelo técnico responsável pelo trabalho de campo. Esse procedimento, embora tenha trazido dados para espacializar a realidade dos assentamentos, não consegue precisar as medidas lineares e as direções, rumos e coordenadas de cada divisa. Tais exigências também não foram feitas pelos cartórios de imóveis competentes para procederem ao registro dos títulos de concessão de uso para fins de moradia das áreas objeto do programa, os quais se restringiam a exigir a apresentação do título constando o nome dos confrontantes, localização e metragem do imóvel não superior a 250 m<sup>2</sup> e o seu croqui.

Na prática, durante a pesquisa feita nos cartórios de imóveis, foi possível perceber que os serventuários envolvidos no processo de registro das concessões de uso para fins de moradia apenas verificavam se a metragem do terreno não era superior a 250 m<sup>2</sup>, registrando o título a partir da matrícula já exigente. Em apenas um cartório foi verificada a existência de um mapa enviado pela Prefeitura para conferência, declarando os serventuários responsáveis por esse que, na prática, não se fazia a confrontação dos dados constantes no título com a referida planta. Em alguns casos, apenas se verificava se o lote concedido estava inserido na poligonal traçada pela Prefeitura.

Assim, os títulos de concessão para fins de moradia foram sendo registrados independentemente de regularidade do parcelamento ou maiores exigências quanto à documentação. Constatou-se enfim que cada cartório adotou um procedimento específico para viabilizar tal registro. No que pese essa ação dos cartórios, o procedimento adotado parece não convencer os próprios registradores, porque, ao suprimir a exigência de

loteamento regular com quadras e lotes definidos, retirou-se o instrumento de controle, pois somente com essa exigência o cartório consegue estabelecer a segurança e garantia de que o mesmo lote não será registrado duas vezes. Nesse sentido, manifestam-se registradores de imóveis:

Na realidade deveria ter sido feito um loteamento com lotes e quadras; se tivesse feito isso não teria problema. A gente saberia que seria um loteamento com dez quadras, cada quadra com tantos lotes. Então a gente saberia que as áreas estariam devidamente preservadas e seriam registradas com segurança. **Por não ter havido a regularidade do loteamento vai correr o risco.** Aqui é mais fácil porque a quantidade é mínima e então a gente tem conferido pelo tamanho da área. Exemplo: na quadra 31, se acontecer duas áreas idênticas a gente não registra. No mapa, a gente não dá para visualizar, a gente apenas confere se está dentro da poligonal<sup>88</sup>.

Se o outro prefeito der outro título para a mesma área e for dentro do parâmetro da rua a gente vai realizar. [...] A gente não tem o controle real. O Alfa Ville tem porque ele legaliza de acordo com as normas. O Alfa Ville compra 300 mil metros de João Santana. Esse João Santana tem esses 300 mil metros registrados em cartório. Aí, ele vai loteia; aí ele vai lá com engenheiro, com topógrafo, com todo o processo. Tudo loteado dividido em quadras e lotes. Vem a planta, quadra tal tem X metros; lote tal da quadra tal tem X metros; aí a gente vai fazer a incorporação desse loteamento e dizer que esse loteamento foi dividido em X quadras com X lotes, ou seja, o cartório tem o controle, mas da Prefeitura e Estado não tem não.<sup>89</sup>

Esses posicionamentos dos servidores dos cartórios reforçam a necessidade de as questões urbanísticas e fundiária serem tratadas de forma integrada, o que não significa dizer que a Prefeitura devesse remodelar os assentamentos eles se adequassem às exigências da Lei de Parcelamento do Solo Urbano; o que se fazia necessário, entretanto era estabelecer um

---

<sup>88</sup> Informações fornecidas por servidor de Cartório de Imóveis à autora, em novembro de 2004.

<sup>89</sup> Informações fornecidas por servidor de Cartório de Imóveis à autora, em novembro de 2004.

plano, ainda que mínimo, que criasse referências para o cartório de imóvel proceder ao registro de forma segura.

Outro dado que merece análise é o pequeno número de títulos registrados em relação ao número de títulos distribuídos. Durante as entrevistas não foi possível precisar o motivo, a maioria dos entrevistados nem tratou dessa questão. Em algumas falas, o pequeno percentual de títulos registrados foi atribuído a quatro fatores básicos: falta de dinheiro, falta de tempo, falta de informação e a forma como o processo de regularização foi conduzido, como se pode verificar nas falas de lideranças de moradores.

Eu acredito também porque aconteceu algo tão rápido que talvez as pessoas não estão se dando conta que aquilo ali é que vai fazer eles terem a posse de sua casa. Outra coisa é falta de tempo, e às vezes falta de dinheiro, tem pessoas lá que não tem dinheiro; para comprar comida. Eu acredito que muitas pessoas que estavam necessitando desse título não tem dinheiro. Seria melhor que a Prefeitura levasse o serviço para a comunidade.<sup>90</sup>

Eu não fui no cartório porque não tive dinheiro e tempo.<sup>91</sup>

Esse é um ponto que merece uma investigação mais aprofundada. Supõe-se que, além dos motivos explicitados nas entrevistas, o fator determinante tenha sido a falta de cultura registraria; afinal, o cartório de imóveis historicamente representou, no país, uma instância acessível apenas a uma pequena parcela da sociedade brasileira, visto que o acesso legal ao solo urbano é privilégio de poucos. As transações feitas pelos moradores das favelas, cortiços, loteamentos clandestinos sempre foram feitas à margem do sistema de registro, através de instrumentos particulares ou outros instrumentos utilizados.

---

<sup>90</sup> Informações fornecidas por liderança da Associação Beneficente e Cultural Colina das Malvinas de Fazenda Coutos III à autora, em novembro de 2004.

<sup>91</sup> Informações fornecidas por liderança Conselho de Moradores do Bairro de Engomadeira à autora, em novembro de 2004.

Durante o período em que foi feita a pesquisa nos cartórios de imóveis, foi possível observar a dificuldade da população beneficiada pelo programa em lidar com os trâmites cartoriais e as dificuldades dos servidores em estabelecer uma relação com “novo público”; essa dificuldade pôde ser observada pelas expressões usadas no decorrer das entrevistas, seja para desqualificar o beneficiário (“sem cultura”, “ignorantes” e “mal educados”) ou o objeto do registro (“posses esdrúxulas”).

Um outro fato que agravou ainda mais a rotina dos cartórios de imóveis em relação ao registro de títulos foi a grande demanda ocorrida às vésperas do pleito eleitoral. Os beneficiados tinham medo de que o resultado das eleições implicasse na invalidação do título concedido.

Ademais, apesar dos lotes legalizados pelo programa estarem localizados em áreas pertencentes a quatro ofícios dos sete existente na cidade, a maior parte dos títulos concedidos são de lotes concentrados na área periférica da cidade, o que fez com que o cartório responsável por essa área recebesse solicitações de um número de títulos para registro muito maior do que a sua capacidade instalada. Somando todos os títulos registrados durante o período pesquisado compreendido entre janeiro de 2003 e novembro de 2004, chega-se ao montante de 3.651 títulos averbados, sendo mais da metade registrados no Cartório do 2º do Ofício.

Além dos registros averbados, havia, em novembro de 2004 cerca de 3.000<sup>92</sup> solicitações no Cartório do 2º Ofício aguardando a averbação, sendo que a entrega dos títulos averbados solicitados naquele mês estava sendo agendada para outubro de 2005, o que faz se concluir que o cartório precisa de quase um ano para registrar 3.000 títulos. Supondo que todos os moradores beneficiados pelo Programa inseridos na área da competência do 2º Ofício procurem o cartório, e o ritmo de títulos registrados mantenha-se o mesmo, seriam necessários quase nove anos para o cartório registrar os 26.000 títulos distribuídos, o que fatalmente implicaria em novos surgimentos de contratos informais. Isso porque, embora o

---

<sup>92</sup> Levantamento feito pela autora no 2º Ofício de Registro de Imóveis.

Corregedor de Justiça da Bahia tenha firmado convênio com a Prefeitura a fim de baixar o preço do registro, não foi desenvolvida uma rotina ou estrutura que atendesse o programa.

Outro ponto que deve ser ressaltado é o custo do registro. Apesar de a Lei de Registro Público ter sido modificada em agosto de 2004, no sentido de garantir a gratuidade dos registros dos títulos concedidos em programas habitacionais, pôde ser verificado que, até dezembro de 2004, as taxas cartorárias continuavam sendo cobradas.

Some-se, a todos esses problemas, a falta de um provimento emitido pela Corregedoria de Justiça do Estado da Bahia estabelecendo os procedimentos que deveriam ter sido tomados pelos Oficiais dos Cartórios de Imóveis, omissão essa que gerou falta de uniformidade nos procedimentos.

#### **4.3 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREAS DE DOMÍNIO PARTICULAR**

O Programa de Regularização do Município de Salvador realizado no período 2002-2004 teve como objeto os assentamentos localizados em áreas públicas municipais. No que tange aos assentamentos localizados em áreas de domínio privado, as ações de regularização fundiária foram realizadas através da iniciativa dos próprios moradores, por intermédio das suas entidades representativas.

Em face da multiplicidade de associações e conselhos de moradores existentes na Cidade do Salvador, investigou-se a existência de processos de regularização fundiária em áreas de domínio particular, a partir de entrevistas com entidades da sociedade civil que desenvolvem trabalho de assessoria à questão da moradia (CEAS, CJP e VIRACOM), entidades que congregam diversas associações e conselhos de moradores como filiais (UNMP e FABS), Defensoria Pública do Estado da Bahia e Secretaria Municipal de

Habitação.<sup>93</sup> Durante as entrevistas realizadas, verificou-se que, após promulgação do Estatuto da Cidade, algumas associações levaram à discussão a questão da regularização fundiária, sem que, contudo, essas discussões tenham se transformado em ações concretas, exceto no que concerne às negociações referentes à regularização de uma área pertencente à Santa Casa da Misericórdia da Bahia (SCMB), onde estão situadas as favelas do Calabar, Alto das Pombas e Centenário.

Realizou-se também, nos meses de março e abril de 2004 pesquisa no Poder Judiciário do Estado da Bahia, a fim de verificar a propositura de ações de usucapião urbano coletivo, compreendendo período entre julho de 2001 (promulgação do Estatuto da Cidade) e março de 2004. Através do sistema informatizado do Poder Judiciário, foi feito o levantamento de todas as ações de usucapião ajuizadas nesse período, sendo emitido um relatório em que consta a existência de 207 (duzentas e sete) ações sob o “registro usucapião”, 82 (oitenta e duas) sob o “registro usucapião extraordinário” e 1 (uma) sob o registro “usucapião especial”. A partir de então, foi solicitado um relatório de andamento processual individualizado de cada ação proposta, sendo verificada a existência de apenas uma ação de usucapião urbano coletivo na Comarca de Salvador, proposta pela Associação Beneficente Cultural da Comunidade de Mata Escura.

Seguem-se considerações sobre duas experiências que estão buscando, através de um processo litigioso ou de negociação, a regularização de dois grandes latifúndios urbanos ocupados pelos moradores há mais de 30 anos. Em ambos os casos, as ações encontram-se em processo de andamento, fazendo com que não se tenha a pretensão de auferir resultados ou aprofundar a questão. Nos dois estudos, as entrevistas com os moradores ficaram restritas aos diretores das associações diretamente envolvidas nos processos de regularização fundiária.

---

<sup>93</sup> Foi informado que, no final da década de 1990, a VIRACOM assessorou os moradores do Engenho Velho da Federação no processo de regularização fundiária de gleba ocupada através de contratos de arrendamento feitos com o proprietário, Hermógenes Príncipe de Oliveira, situada na área central da cidade. Segundo a entrevistada, o primeiro passo dado foi a suspensão do pagamento do valor do arrendamento, passando depois ao processo de negociação, que resultou na regularização parcial da área, através da compra de “lotes” individuais mediante o pagamento de valores segundo a localização do imóvel (encosta, baixada e cumeada).

#### 4.3.1 O PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO: CALABAR, ALTO DAS POMBAS E CENTENÁRIO

O Calabar, Centenário e Alto das Pombas estão localizados na zona central da Cidade de Salvador e vizinhos a outras favelas com história fundiária semelhante (Engenho Velho da Federação, Binóculo e Alto do Gantóis). Os dados quanto à origem das ocupações não são precisos. Em relação ao Calabar, Fernando Conceição (1984), a partir de informações colhidas dos moradores mais antigos do local, atribui o início da ocupação da área à década de 1940.<sup>94</sup> Quanto ao Alto das Pombas, sabe-se que é mais antiga que o Calabar e está perto de completar 100 anos.

No que concerne à situação fundiária da gleba ocupada por esses assentamentos, ela pertence à SCM, irmandade fundada em 1549 na Bahia e, como visto no capítulo 3 deste trabalho, proprietária de um vasto patrimônio imobiliário adquirido em grande parte através de doações e legados dos fiéis católicos. A área ocupada pelo Calabar, Centenário e Alto das Pombas possui aproximadamente 220.000m<sup>2</sup> e integra a Fazenda São Gonçalo, que possui área total de 307.784,25m<sup>2</sup> e é composta também pelo complexo do Cemitério Campo Santo e de dois hospitais. A Fazenda São Gonçalo foi adquirida pela SCMB, através de compra realizada ao Governo Provincial no início do século XIX, sendo o registro da propriedade regularizado através de sentença proferida em ação de usucapião (SANTA CASA DE MISERICÓRDIA DA BAHIA, 2003).

No Mapa III foi traçada a poligonal da área ocupada pelos moradores para demonstrar a sua dimensão. Ainda observando a foto aérea, é possível verificar que o parcelamento do solo da favela que teve origem em um processo de arrendamento está longe de enquadrar-se na lei de parcelamento vigente.

---

<sup>94</sup> Quanto ao significado do nome Calabar, pesquisas realizadas pelo historiador Cid Teixeira apontam que o mesmo tem origem no fato da favela está situada numa área que abrigou um quilombo, denominado Quilombo dos Kalabaris, formado por negros trazidos de uma região da Nigéria, denominada Calabar (CONCEIÇÃO, 1984).

A relação mantida entre os moradores do Calabar, Alto das Pombas, Centenário e Santa Casa é bastante diversificada. Há áreas ocupadas à revelia da SCMB e, portanto, sem qualquer título de posse ou domínio; há áreas provenientes do parcelamento da gleba pela SCMB e arrendadas ou alugadas regularmente; por fim, há áreas que, embora tenham sido ocupadas com anuência da Irmandade, encontram-se em situação irregular visto que os moradores deixaram de pagar o “foro”.

A localização privilegiada e a insegurança da posse fizeram com que os moradores buscassem diversas formas de organização para assegurar a permanência no local, desde o fortalecimento dos laços de vizinhanças, através de gincanas, bailes, mutirões, jogos de futebol, até reivindicações ao Poder Público de urbanização e legalização da área.

Na década de 1970, a luta pela terra regularizada se deu de forma mais incisiva. À essa época, os moradores conviviam diariamente com o medo da expulsão, medo esse reforçado pela política de erradicação de favelas implementada pelo Poder Público nos finais da década de 1960 e início da década de 1970 e também pela ação do capital imobiliário cercando a comunidade com grandes edificações destinadas à classe média alta. No final da década a luta pela legalização da área acirrou-se, quando a SCMB buscou aumentar o valor do “foro” cobrado e grande parte dos moradores reagiram suspendendo o pagamento.

Se, por um lado, os moradores reivindicavam a titulação da área, por outro, havia o temor de que, após revestir a posse de legalidade, aumentasse fatalmente a cobiça do mercado imobiliário pela área. Ante a essa problemática, os moradores iniciaram um longo processo de discussão com ajuda da Comissão de Direitos Humanos da OAB e outros profissionais que apoiavam a resistência do Calabar. Após diversos debates, houve a proposta da titulação de forma coletiva que “seria uma espécie de condomínio onde qualquer morador para desfazer do seu pedaço de terra, teria que consultar a Assembléia Geral do bairro, sob a orientação da associação de moradores”. (CONCEIÇÃO, 1984, p.153). A partir da formulação da proposta, foi enviada a reivindicação à Prefeitura do Salvador, conforme transcrição abaixo.

A Sociedade Beneficente e Recreativa do Calabar (Juc-Sobe), entidade defensora dos interesses do bairro, temerosa quanto à sobrevivência da comunidade até mesmo quanto à legalização da terra, em face da especulação imobiliária, propõe que essa efetivação legal de posse se dê não de forma individualizada, mas de forma coletiva, através de um sistema cooperativista ou coisa semelhante. (JUC-SOBE *apud* CONCEIÇÃO, 1984, p. 86).

Em que pese a titulação das áreas não ter avançado, sob o ponto de vista urbanístico a área foi classificada pela Lei nº 3.377/1984 (Lei do Uso do Solo) como área sob Regime Específico, subcategoria APSE regulamentada pelo Decreto 10.773/1994 e Lei 3.592/1985, respectivamente para o Calabar e Alto das Pombas. Essa solução, embora não tenha resolvido o problema da titulação das moradias, criou obstáculos à ação do capital imobiliário.

A promulgação do Estatuto da Cidade fez reacender as reivindicações no sentido de promover a regularização fundiária da área. Inicialmente, a Associação dos Moradores do Alto das Pombas deflagrou ações buscando promover reuniões e assembléias para tratar de um possível ajuizamento da ação de usucapião urbano coletivo. As duas grandes assembléias ocorreram no ano de 2003, tendo a primeira contado com a participação de 700 pessoas e a segunda, com mais de duas mil.<sup>95</sup> Essa participação demonstra que a vontade de ver o seu direito reconhecido pelo Estado ainda faz parte das reivindicações populares.

As pessoas estão morando irregulares há mais de 50 anos. O que gerou a fundação, a criação da associação foi a legalização, foi a posse da terra. [...] As pessoas tem medo. Se bater em qualquer porta e perguntar qual o seu maior medo, as pessoas vão dizer que é a legalização da área.<sup>96</sup>

Ela quer ter o título para dizer isso aqui é meu e eu faço o que eu quero. Isso é histórico, essa questão da posse da terra. Aquela coisa embutida no ser humano, esse negócio de posse. Às vezes a pessoa quer um

<sup>95</sup> Informações fornecidas por liderança Associação dos Moradores do Alto das Pombas à autora, em novembro de 2004.

<sup>96</sup> Informações fornecidas por liderança Associação dos Moradores do Alto das Pombas à autora, em novembro de 2004.

financiamento, as financiadoras não liberam o financiamento, a não ser que a associação dê um documento reconhecendo que o morador mora aqui, porque ele não tem o documento de posse mesmo [...] Isso aqui agride. A gente está aqui mesmo por teimosia; se fosse por vontade política a gente não estava mais aqui.<sup>97</sup>

Paralelo à ação da Associação de Moradores do Alto das Pombas, a SCMB também voltou a tratar da questão, elaborando o denominado Projeto São Gonçalo, que tem como objetivo a “regularização fundiária de terrenos resultantes do parcelamento da antiga fazenda São Gonçalo, de propriedade da SCMB, negociando assim, a entrega dos Títulos de Propriedade definitiva aos seus reais ocupantes” (SANTA CASA DE MISERICÓRDIA DA BAHIA, 2003, p.9).

A partir de então é deflagrado um processo de negociação envolvendo a Santa Casa de Misericórdia, Sociedade Beneficente e Recreativa do Calabar, Associação de Moradores do Alto das Pombas, Associação dos Moradores do Centenário, União Nacional de Moradia Popular, Superintendência de Controle e Ordenamento de Uso do Solo do Município (SUCOM), Secretária Municipal de Habitação e Ministério das Cidades. Em síntese, nessa negociação, a SCMB compromete-se a vender os lotes por preços simbólicos, aos ocupantes regulares ou irregulares que ocupam o imóvel para fins residenciais, perfazendo o total aproximado de 3.068 lotes, e promover a venda por preço de mercado aos ocupantes dos imóveis utilizados para fins de comerciais, perfazendo o total de 332 lotes. Nessa negociação caberia à Prefeitura a responsabilidade de proceder à regularização do parcelamento fiscal-cadastral de toda a gleba e, ao Ministério da Cidade a responsabilidade de liberar recursos para o cadastramento da área.

A resolução da questão parece não ser simples. O processo de negociação que vem sendo travado desde 2003 vem apresentando alguns problemas de ordem urbanística, política, fiscal e de gestão; afinal, estão postos na mesa vários interesses que precisam ser equacionados. Um dos pontos que apresentam mais dificuldade e que é a chave do

---

<sup>97</sup> Informações fornecidas por liderança Associação dos Moradores do Calabar à autora, em novembro de 2004.

processo de regularização, diz respeito à regularização do parcelamento da gleba. Nesse sentido,

Uma coisa que emperrou é que na SUCOM o parcelamento proposto, que é o parcelamento consolidado, não se enquadrou nos parâmetros da legislação da SUCOM. Então qualquer parcelamento a gente sabe que tem que haver a doação de 35% das áreas. Todas as áreas que a gente conseguiu identificar como sendo áreas de interesse comum, vias, passagens, becos, vielas, praças, postos de saúde, igrejas tanto a católica como a assembléia de deus, tudo isso somado não chegou aos 35%.<sup>98</sup>

Outras questões vêm sendo discutidas pelas associações e visam mitigar os efeitos perversos da regularização fundiária e garantir a promoção da segurança da posse. Assim, a Associação dos Moradores do Alto das Pombas, embora não explicita o formato jurídico do “condomínio” proposto, deixa evidente que assumirá diretamente o controle da administração do terreno doado, buscando conciliar a questão individual de cada um com o que é seu com a necessidade de promover a segurança. É o que se compreende a partir da fala do Diretor da Associação dos Moradores do Alto das Pombas,

Na verdade o que a gente tem já como uma coisa certa é que o terreno não é doado. Ele vai ficar numa espécie de condomínio. A Santa Casa vai doar para a Associação e a Associação vai arrendar cada área. Vai ser um grande condomínio. Dentro desses critérios que a gente vai estabelecer também. Com base na LOUS, não será permitido a compra de dois, três imóveis um do lado do outro pela mesma pessoa. É dividido a fração ideal para a pessoa, o documento é dela. As pessoas podem vender, mas não para fins comerciais, em determinadas áreas, ou para especulação imobiliária. Aqui vai ser um processo coletivo-individual ou individual-coletivo. A pessoa quer o título. O que a gente tem em mente é que se a Santa Casa der o título para cada um, o bairro vai acabar<sup>99</sup>.

---

<sup>98</sup> Informações fornecidas pela arquiteta da SCM à autora, em novembro de 2004.

<sup>99</sup> Informações fornecidas por liderança Associação dos Moradores do Alto das Pombas à autora, em novembro de 2004.

Essa preocupação também aparece na fala do diretor da Associação de Moradores do Calabar que, embora não proponha um condomínio, trata das limitações urbanísticas consagradas nas APSE como uma forma de impedir a ação do capital imobiliário.

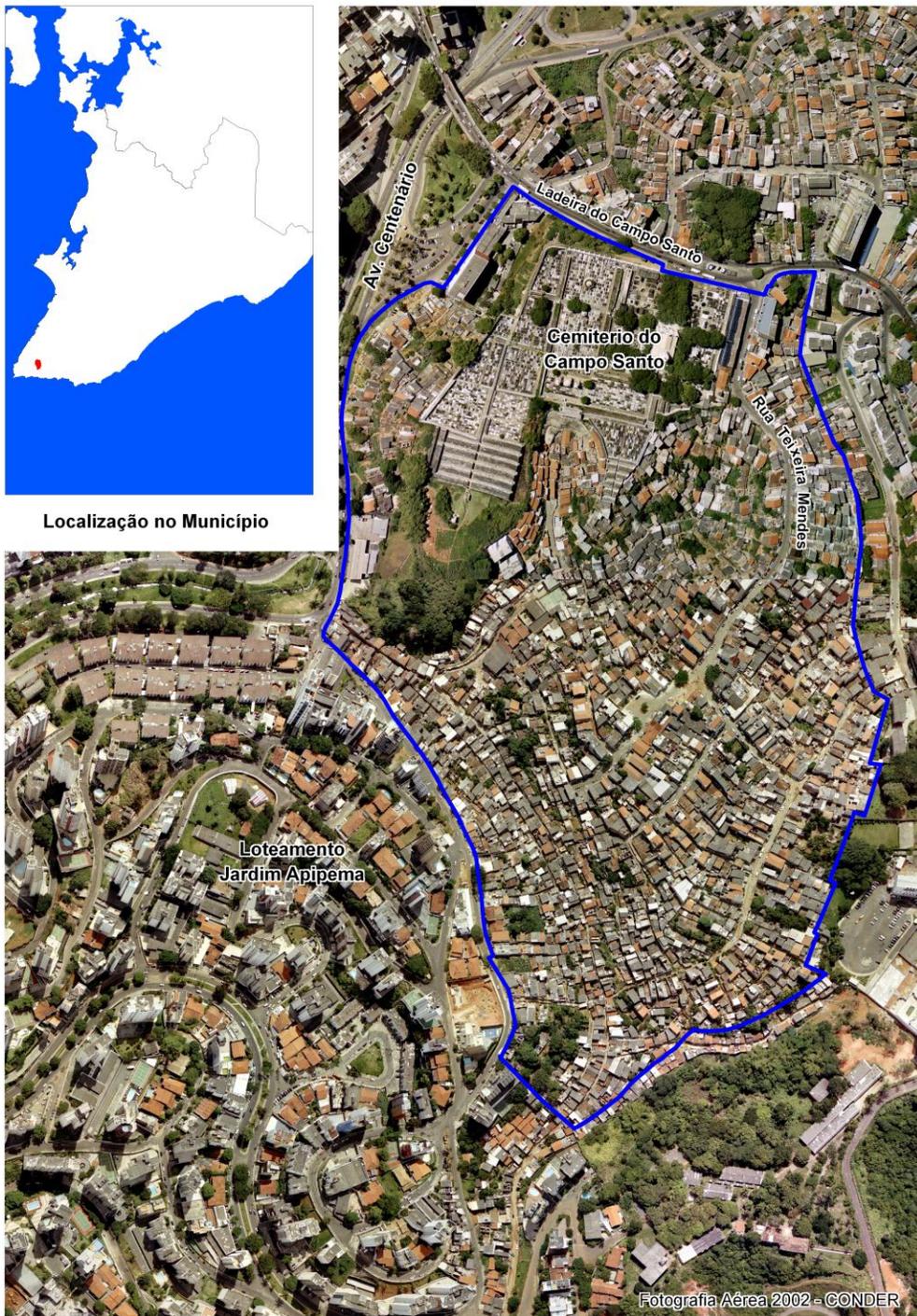
Vai se fazer um regimento, senão vai acontecer como aconteceu em diversas invasões aí. O cara vende um pedacinho hoje aqui e, daqui a pouco, o cara vem e instala o prédio. Para a gente garantir isso, o morador para vender ele pode, como dono, proprietário disso, mas ninguém vai vender isso para fazer dois andares. [...] Essa área aqui é uma área de proteção ecológica. Isso é uma coisa que a gente não pode abrir mão, senão a gente vai legalizar para entregar ao capital imobiliário. [...]. A forma que nós temos é isso. [...] Impedir alguém de vender a gente não pode, mas a gente pode, dentro dos padrões delimitar.

O processo de regularização fundiária do Calabar, Alto das Pombas e Centenário ainda não chegou ao fim, mas percebe-se que o fato das associações estarem participando do processo pode significar a diferença entre a sensação de segurança e a real segurança da posse. A forma de titulação que será utilizada, embora não tenha sido definida indica a necessidade de se pensar um instrumento que possa equacionar a manutenção do processo “individual-coletivo” ou “coletivo-individual” proposto pela liderança do Alto das Pombas. Para tanto, o direito de superfície trazido pelo Estatuto da Cidade pode ser um instrumento a ser utilizado na medida em que permite manter a propriedade da área sob o domínio das associações, podendo essas concederem aos moradores o direito de superfície do terreno por tempo indeterminado, mediante escritura pública registrada no cartório de imóveis. Essa questão, contudo, deve ser melhor aprofundada e decidida pelos atores envolvidos no processo.

# PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA FAZENDA SÃO GONÇALO - SALVADOR/BA



Localização no Município



Calabar . Centenário - Alto das Pombas

#### 4.3.2 MATA ESCURA: A PRIMEIRA AÇÃO DE USUCAPIÃO URBANO COLETIVO

O bairro de Mata Escura está localizado no “miolo” de Salvador e conta com a população estimada de 48 mil habitantes distribuídos na área de 4,5 km<sup>2</sup>. Nesse bairro estão situados conjuntos habitacionais construídos pelo Estado, loteamentos públicos e assentamentos construídos à margem da legalidade urbanística e fundiária. A origem da situação fundiária da área ocupada é diversa. Há lotes localizados em áreas pertencentes ao Poder Público municipal e federal e em áreas pertencentes a proprietários particulares diversos.

Após a promulgação do Estatuto da Cidade, a porção ilegal desse bairro passou a ser objeto de intervenção da Prefeitura na busca de regularizar os terrenos pertencentes ao Poder Público municipal, através do programa de regularização fundiária. Quanto às áreas pertencentes ao domínio privado, passaram a ser objeto de iniciativa dos representantes de moradores do bairro. Neste contexto, é proposta a primeira ação de usucapião urbano coletivo da Comarca de Salvador, distribuída à 24<sup>a</sup> Vara Cível, sob o número 140.03981389-9, tendo como réus o Espólio de Maximiliano José da Encarnação e o de Flaviano Manoel Muniz, sob o número 140.03981389-8.

A referida ação de usucapião urbano coletivo foi proposta pela Associação Beneficente, Cultural Social da Comunidade de Mata Escura, que atuou como substituto processual e buscou enfrentar a situação de insegurança da posse em que os moradores se encontravam, visto haver mais de duzentas ações de despejo cumuladas com cobrança de aluguel, buscando a retomada da área ocupada. Essas ações de despejo estão fundamentadas no inadimplemento do pagamento dos aluguéis supostamente devidos pelos moradores, porque alguns deles tiveram a origem da sua posse por meio de contrato de arrendamento firmado com o proprietário da área ocupada.

A insegurança em relação à posse fez com que houvesse uma grande mobilização em torno da ação de usucapião urbano coletivo proposta. A assembléia que autorizou a propositura

da ação contou com a presença de mais de 1.000 moradores<sup>100</sup>. Além da participação na assembléia, os moradores se mobilizaram na preparação da documentação para a propositura da ação, medição dos terrenos e outras ações úteis a instruir o processo judicial.

A ação de usucapião coletiva tem como objeto quase todo o Bairro da Mata Escura, incluindo as áreas de Albergado, Novo Paraíso, Treze, Babilônia, São Tomé, Pedreira, Nova Mata Escura, Calabetão de Baixo e parte de Calabetão de Cima. Em função do grande número de pessoas envolvidas no litígio, na petição inicial foi proposta a criação de três condomínios. A partir dessas informações foi feita a espacialização da área objeto da ação de usucapião, conforme mapa IV.

A falta de um cadastro público atualizado sobre a dominialidade das terras da cidade somada à imprecisão dos marcos descritos na escritura pública, como “coqueiros”, “jaqueiras” existentes à época da lavratura que data de 1876 fizeram com que surgissem dúvidas quanto ao domínio da área. Parte do Condomínio 3 parece estar inserida em área de domínio público, visto haver um Decreto 9.710/1997 declarando a área de interesse público para fins de desapropriação. Ademais durante a execução do Programa de Regularização Fundiária 2002-2004 proposto pela Prefeitura, parte dessa área supostamente pertencente à Prefeitura municipal foi objeto de concessão de uso especial para fins de moradia. Essa sobreposição de ações buscando regularizar a mesma área gerou ainda mais incertezas quanto à sua verdadeira titularidade da área. Os Condomínios 1 e 2 encontram-se basicamente inseridos na área da Família Encarnação que mede cerca de 65 hectares.

Apesar de não se ter ainda a decisão definitiva em relação ao pedido, pois, como já dito, a ação se encontra em processo de tramitação na 24ª Vara Cível da Comarca de Salvador, a interposição dessa ação está conseguindo impedir a realização dos despejos propostos pelos proprietários dos terrenos, trazendo, ainda que momentaneamente, a segurança da posse.

---

<sup>100</sup> Informações fornecidas por liderança da Associação Beneficente Cultural Social da Comunidade da Mata Escura à autora, em maio de 2004.

Essa sensação de segurança pode ser percebida nas falas dos diretores das associações de moradores que propuseram a ação<sup>101</sup>:

O oficial trouxe a ação de despejo, mas a ação não foi consumada, pois mostrou que há ação de usucapião.

Quem não se sente inseguro? Em parte se sente insegura porque não tem o documento, mas por outra se sente segura porque existe o processo de usucapião, mas o que vale é o preto no branco.

Antes as pessoas recebiam a intimação e faziam qualquer acordo. Eram coagidos. Agora vem para a Associação e a gente encaminha para a defensoria pública.

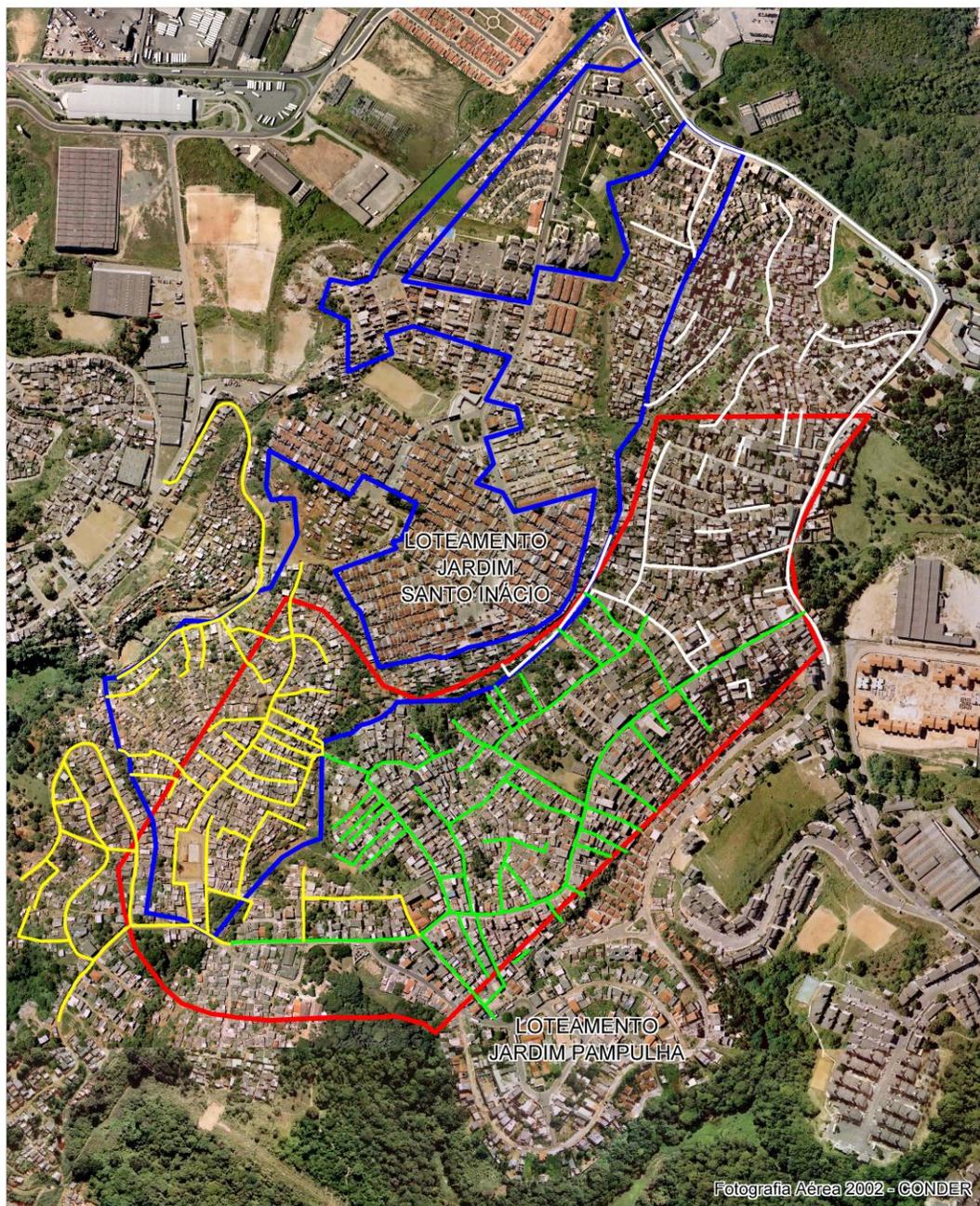
Essa iniciativa tem uma importância significativa, pois abre caminho para o ajuizamento de outras ações em áreas da cidade que se encontram em situação semelhante<sup>102</sup>.

---

<sup>101</sup> Informações fornecidas por lideranças da Associação Beneficente Cultural Social da Comunidade da Mata Escura à autora, em novembro de 2004.

<sup>102</sup> Após o término da pesquisa realizada no Poder Judiciário da Bahia, a FABS informou ter havido, em outubro de 2004, o ajuizamento de ação de usucapião coletivo de imóvel urbano pela Associação dos Moradores de Plataforma (AMPLA) contra a Companhia Progresso e União Fabril da Bahia, tendo como objeto uma grande gleba de terra situada no subúrbio ferroviário. É importante ressaltar que, no despacho saneador, o juiz indeferiu de pronto o requerimento de assistência jurídica gratuita, sob o argumento de que a lei de assistência é para beneficiar os necessitados e não pessoa jurídica.

AÇÃO DE USUCAPIÃO URBANO COLETIVO PROPOSTA PELA ASSOCIAÇÃO CULTURAL BENEFICENTE DE MATA ESCURA



- CONDOMÍNIO 1
- CONDOMÍNIO 2
- CONDOMÍNIO 3
- DECRETO DE DESAPROPRIAÇÃO 9710/92
- ÁREA DE BERNARDINA DA ENCARNAÇÃO

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer deste trabalho foram construídos argumentos para verificar em que medida a regularização fundiária é capaz de garantir a segurança da posse, o direito à moradia e o direito à cidade para os moradores que construíram as suas casas e laços de vizinhança à margem da legalidade fundiária e urbanística.

Para tanto, desvelar o Estatuto da Cidade passou a ser uma tarefa ainda mais importante. Era preciso dissecar as suas possibilidades a fim de contribuir com uma nova prática. No plano do dever ser, a aprovação do Estatuto da Cidade representa sem dúvida um avanço. Esse novo marco regulatório traz uma concepção estruturada no alicerce da função social da propriedade, buscando reverter o processo de segregação socioespacial.

Assim, como visto no capítulo 2 deste trabalho, as diretrizes estabelecidas buscam traçar os caminhos que deverão ser seguidos para que a política de desenvolvimento urbano possa assegurar o atendimento às necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, conforme dispõe o artigo 39 do Estatuto da Cidade. Dentre as diretrizes previstas está à regularização fundiária de áreas ocupadas pela população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais e urbanização.

Ao inserir a regularização fundiária como uma diretriz da política de desenvolvimento urbano, o Estatuto da Cidade buscou trazê-la para o centro do planejamento urbano, cabendo ao Plano Diretor os critérios e instrumentos que deverão ser aplicados. A diversidade das formas de titulação do solo urbano também buscou contemplar a diversidade de formas e

normas que foram estabelecidas no interior do “universo das ilegalidades não dominadas”, além de demonstrar a nítida opção do legislador em promover o valor de uso do bem, uso esse destinado especificamente ao exercício do direito à moradia.

Apesar do Estatuto da Cidade não trazer de forma explícita o conceito de regularização fundiária, a interpretação a partir dos princípios, diretrizes e instrumentos leva a crer que a regularização fundiária deve ser tomada numa acepção ampla, envolvendo “os aspectos jurídicos, físicos e sociais, objetivando assegurar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei, implicando na melhoria do ambiente urbano e no resgate da cidadania” (ALFONSIN, B., 1997).

Considerando que a regularização fundiária deve ter como horizonte a promoção da segurança da posse, a garantia do direito à moradia e a do direito à cidade, e tendo os direitos humanos o caráter de universalidade e indivisibilidade, essas três dimensões do direito se sucedem e se completam. Esse entendimento vem reforçar a necessidade de uma apropriação ampla, implicando no enfrentamento da dimensão jurídica, urbanística e social na definição dos objetivos e na concepção de um programa de regularização fundiária.

Os programas de regularização fundiária concebidos sem levar em conta as dimensões consideradas terminaram por não atingir os objetivos propostos. Aqueles que buscam enfrentar apenas a dimensão jurídica, através da distribuição de títulos de propriedade plena, podem contribuir para um processo de gentrificação. Essas áreas, ao serem tituladas, passam a ser inseridas no mercado formal, e não tendo sido promovida a inclusão socioeconômica dos moradores, esses tendem a vender o imóvel titulado e buscar a ocupação de outra área, alimentando o ciclo de produção de novas ilegalidades. No que tange apenas à dimensão urbanística, através do estabelecimento de normas especiais e mesmo da urbanização, embora contemple a possibilidade de qualificação do espaço construído e de reconhecimento da diversidade de formas existentes de ocupação e apropriação dos espaços, os moradores continuam a conviver com o sentimento de insegurança em relação à posse. Ademais, a dissociação entre essas duas dimensões termina por causar embaraço no

momento do registro do título no cartório de imóvel ou gerar um ato de registro desprovido de segurança.

Ao tomar Salvador como estudo de caso, constata-se o distanciamento de uma concepção mais abrangente de regularização fundiária. As ações de regularização desenvolvidas em Salvador, sejam anteriores ou posteriores ao Estatuto da Cidade se pautaram num conceito de regularização fundiária restrito ao seu componente jurídico. Em relação às ações desenvolvidas no período compreendido entre 1982-2001, além de não terem enfrentado outras dimensões da regularização, ainda não tiveram o condão de enfrentar a escala do problema, pois o número de títulos apresentou-se ínfimo em frente à amplitude da ilegalidade, já expressiva naquela época. Durante esse período, a expressão “regularização fundiária” não era utilizada; os programas referiam-se apenas à “regularização dos lotes”, “legalização da posse”, entre outras expressões condizentes com o seu conteúdo e propósito. Além disso, nesse período não se contava com o amplo espectro de instrumentos atualmente disponíveis.

Contudo, o estudo revelou que alguns instrumentos contidos no Estatuto da Cidade já haviam sido experimentados antes mesmo de vigorar esse novo marco regulatório, em alguns casos, contribuindo para garantir o direito à moradia como, por exemplo, a zona especial de interesse social, que teve a sua primeira experiência em 1978, à época denominada de zona homogênea, mais tarde, APSE e a concessão de direito real de uso. Também havia a chamada “Lei de Permuta”, instrumento de parceria público e privada que, fundamentada no discurso da legalidade fundiária, acabou por viabilizar a liberação de áreas valorizadas pelo capital e ocupadas pela população de baixa renda, contribuindo, desse modo, para a segregação e exclusão socioespacial.

O primeiro Programa Municipal de Regularização Fundiária implementado após entrar em vigor o Estatuto da Cidade, compreendendo o período de 2002-2004, embora tenha apresentado um resultado quantitativo mais expressivo do que os demais programas mencionados, mantém a mesma concepção de regularização fundiária dos programas anteriores, afrontando o Estatuto da Cidade, as diretrizes da política habitacional do

Município e o próprio Plano Diretor. Essa opção compromete a dimensão qualitativa, no sentido de promover a segurança da posse, o direito à moradia e o direito à cidade.

Assim, conforme questionamento feito no início do trabalho, retoma-se a análise do Programa de Regularização Fundiária na perspectiva de problematizar a respeito da sua concepção, do papel dos moradores na execução do programa, dos princípios norteadores e apontar caminhos para uma aproximação maior entre as possibilidades abertas pelo Estatuto da Cidade demonstradas neste trabalho e as ações a serem empreendidas.

A concepção de regularização fundiária implementada restringiu-se à dimensão jurídica do lote, através da outorga individual da concessão de uso para fins de moradia. Não houve, por parte do programa, a preocupação de promover a urbanização nos assentamentos ou qualquer forma de regularização urbanística, seja através da intervenção física, buscando enquadrar a realidade na norma, seja do ponto de vista legislativo, buscando enquadrar a norma na realidade, seja através da criação de zonas especiais de interesse social, na qual normas e formas pudessem dialogar.

Essa falta de diálogo entre a forma e a norma terminou repercutindo também na qualidade dos registros de imóveis que foram efetuados. A falta de uma espacialização dos imóveis de forma precisa fez com que os títulos apenas fossem inscritos no cartório, sem que o registro pudesse conferir qualquer segurança ao morador.

Some-se a esses fatores a falta de participação da comunidade. O Programa foi elaborado e implementado sem o envolvimento efetivo dos interessados, causando insegurança aos moradores quanto aos propósitos, critérios e abrangência. O diálogo das empresas contratadas com a comunidade restringia-se a divulgar a data e o local onde os documentos necessários deveriam ser entregues, bem como o dia da solenidade de entrega do título.

A distribuição de títulos dissociada dos outros instrumentos urbanísticos, como as zonas especiais de interesse social, também repercutiu desfavoravelmente quanto à garantia do direito à moradia. Embora o Programa de Regularização Fundiária tenha findado apenas há

seis meses, houve um grande número de transferências do título em áreas valorizadas, como a Boca do Rio, não enquadradas como APSE ou AEIS.

A partir das considerações tecidas sobre o Programa de Regularização Fundiária, é possível tirar algumas lições: a relativização do valor do título; a imprescindibilidade da participação social e, por fim, a necessidade de estabelecer o diálogo entre a norma e a forma.

Sobre o primeiro ponto, cabe registrar o valor atribuído pelos moradores ao título como corolário emblemático do sentimento de conquista da posse. Entretanto, a ausência de informação configura um elemento a tornar vulnerável ou mesmo inviabilizar a segurança da posse. Comprova tal afirmação o fato de menos de 10% dos títulos distribuídos terem sido registrados e as declarações de alguns entrevistados quanto a dúvidas sobre a necessidade e a forma de registrar.

Além da informação, é preciso que os moradores sejam sujeitos ativos do processo, que se envolvam em todas as etapas do programa, também decidindo qual a concepção de regularização que deve ser implementada. Ainda que não tenham alcançado o ideal participativo, as ações de regularização fundiária proposta pelas associações de moradores do Calabar, Alto das Pombas, Centenário e Mata Escura demonstram a diferença entre ser sujeito do processo e ser beneficiário.

Quanto à necessidade de se estabelecer o diálogo entre a forma e a norma, a premissa está posta no próprio conceito de regularização fundiária, ao associar as dimensões jurídica e urbanística. Esse diálogo acontece quando se admite como legítima a diversidade de formas de ocupação do espaço e as suas normas. É preciso ler o território, interpretar as lógicas que estão postas e que fogem à racionalidade jurídica e à racionalidade cartesiana da arquitetura e urbanismo, como requisito da própria intervenção. Como visto neste trabalho, as zonas especiais de interesse social e o plano de urbanização apresentam-se como instrumentos importantes para efetivação desse diálogo. Mais do que buscar a criação de outras normas, é preciso mudar a cultura jurídica e urbanística para perceber que esses assentamentos têm

uma dinâmica própria, diferenciada da cidade dita legal, constituindo-se em ilegalidades não dominadas, portanto legítimas nas suas formas e normas.

Partindo da premissa de que a forma e a norma se entrelaçam, é preciso superar a “concepção insular” (Fachin, 2001) que corporifica os nichos do saber, nos quais o direito está encastelado na norma fria, descolado da realidade fática e a arquitetura presa na emboscada de traços, retas e planos por ela mesmo criados. Nesse sentido, faz-se necessário compreender a cidade como objeto multifacetário e polissêmico, tendo a participação como base do desafio para a transformação e a construção de uma outra regularização fundiária que, de fato, sirva como veículo para alcançar a segurança da posse, o direito à moradia e, por fim, a utopia do direito à cidade.

## REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia. Usucapião especial de imóvel urbano. In MATTOS, Liana Portilho. (Org.). *Estatuto da Cidade Comentado*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

\_\_\_\_\_. Políticas de regularização fundiária: justificação, impactos e sustentabilidade. In FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito urbanístico e política urbana no Brasil*. Del Rey, Belo Horizonte, 2001.

\_\_\_\_\_. *Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras*. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas/IPPUR/FASE, 1997.

ALFONSIN, Jacques Távora. *O acesso à terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação e à moradia*. Porto Alegre: SAFE, 2003.

ARAGÃO, José Wellington Marinho de. *Movimento popular de invasão de terras em Salvador – 1979-1988*. 1992. 183f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade de Ciências Sociais, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1992.

ARAÚJO, Heloísa Oliveira de. *Inventário da legislação urbanística de Salvador: 1920-1966: as novas regras do jogo par ao uso e o abuso do solo urbano*. 1992. 477f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1992.

BAHIA. *Cartório de Imóveis e Hipotecas 2º ofício*. Certidão de inteiro teor pela qual a Companhia do Queimado transfere para o Município de Salvador, imóveis. Salvador, 1968.

BAHIA. CONDER. *Estoque de terra para empreendimentos habitacionais*, Salvador, 1981.

BAHIA. Tribunal de Justiça da Bahia. *13ª Vara Cível. Ação de usucapião coletivo nº 23.169/04*. Autor: Associação dos Moradores da Plataforma. Réu: Companhia Progresso União Fabril da Bahia. Juiz: Arion de Almeida Monteiro Filho. Salvador, 29 de novembro de 2004.

BARBOSA, Jorge Luiz e LIMOND, Ester. Estatuto da Cidade: uma lei para cidades sem pobres? In: *X Encontro Nacional da ANPUR*, 2003, Belo Horizonte. Anais CD/ROM (íntegra). Belo Horizonte: ANPUR, Belo Horizonte, 2003.

BASSUL, José Roberto. *Estatuto da Cidade: quem ganhou? quem perdeu?* 2004. 167 f. Dissertação de mestrado (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura, Universidade de Brasília (Unb), Brasília, 2004.

BORGES, Ângela Maria Carvalho. *Expansão capitalista e habitação popular em Salvador*. 1982. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Faculdade de Ciências Sociais, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1982.

BOTLER, Milton. *O universo além das muralhas: morfologia urbana e padrões de regulação urbanística em assentamentos espontâneos: um estudo comparativo entre os assentamentos do Entorno de Brasília e Brasília Teimosa*. 1994. 137 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento urbano e Regional). Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 1994.

BRANDÃO, Maria de Azevedo. *A miragem: notas sobre a ideologia do planejamento urbano*. Planejamento.Fundação de Pesquisa CPE, Salvador, 1978.

\_\_\_\_\_. *Origens da expansão periférica de Salvador*. Planejamento.Fundação de Pesquisa CPE, Salvador,n.2, 1978.

\_\_\_\_\_. O último dia da criação: mercado, propriedade e uso do solo em Salvador. In: VALLADARES, Lícia do Prado. *Habitação em questão*. 2 ed., Rio de Janeiro: ZAHAR, 1981.

BRASIL. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, 11 jul.2001.

\_\_\_\_\_. SENADO FEDERAL. *Anais da Assembléia Nacional Constituinte, Emendas Populares*, Senado Federal. Brasília, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei Federal 4.380, de 21 de agosto de 1964. Disponível em [www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br). Acesso em 4 mar de 2003.

\_\_\_\_\_. Código de Processo Civil. Disponível em [www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br). Acesso em 4 mar de 2003.

CALDERÓN-COCKBURN, Julio. Formalización de la propiedad, cultura registral y crédito en Peru. In ABRAMO, Pedro (Org.). *A Cidade da informalidade*. Rio de Janeiro: Sette Letras/Faperj, 2003.

CARDOSO, Adauto Lucio. A cidade e seu estatuto: uma avaliação do Estatuto da Cidade. In CARDOSO, Adauto Lucio e RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. *Reforma Urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2003.

- CARDOSO, Adauto Lucio et al. Operações interligadas no Rio de Janeiro. In ROLNIK, Raquel e CYMBALISTA, Renato. *Instrumentos Urbanísticos contra a exclusão social*. São Paulo: Polis, n. 29, 1997.
- CARVALHO, Juvenilda Soares de. *O governo local e sua relação com o movimento organizado*: Engenho Velho da Federação: um estudo de caso. 1993 210f. Dissertação (Mestrado em Administração). Faculdade de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1993.
- CASTRO, Sonia Rabello de. Favela Bairro: análise do programa e de seus aspectos fundiários. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, Ano 45, n. 223, p.11-16, jan./fev. 2000.
- CONCEIÇÃO, Fernando. *Cala a boca Calabar*. Edições do Autor. Salvador, 1984.
- CULLER, Maria Mercedes et al. *Acesso al suelo para los pobres urbanos*: mesa redonda 2002. Cambridge (USA): Lincoln Intitute of land policy, 2002.
- DEBEFFE, Charles e RIBEIRO, Elizabete Andrade Poder Público municipal e propriedade fundiária urbana In: *Habitación e urbanismo em Salvador*. Salvador: SEPLANTEC/OCEPLAN, 1979.
- DE GRAZIA, Grazia. Estatuto da Cidade: uma longa história com vitórias e derrotas. In OSÓRIO, Leticia Marques. *Estatuto da Cidade e reforma urbana*: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: SAFE, 2003.
- DINIZ, Maria Helena. A Lei de Registro Público e o Estatuto da Cidade. In: DALLARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sérgio. *Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 0.257/2001*. São Paulo: Malheiros, 2003.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito de superfície. In: DALLARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sérgio. *Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 0.257/2001*. São Paulo: Malheiros, 2003.
- DURAND-LASSERVE, Alain e ROYSON, Lauren (ED). *Holding their ground: secure land tenure for the urban poor in developing countries*. London. Earthscan, 2002. 1-26. International trends and country contexts from tenure regularization to tenure security.
- \_\_\_\_\_. *Holding their ground: secure land tenure for the urban poor in developing countries*. London: Earthscan, 2002. 245-256. The experience of tenure security in Brazil, South Africa and India: What prospects for the future?.
- ESPINHEIRA, Gey. Salvador: a cidade das desigualdades. *Cadernos do CEAS*, nº 184, Salvador, 1999.

FACHIN, Luis Edson. *Teoria crítica do Direito civil*. 2º ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

\_\_\_\_\_. *A função social da posse contemporânea: uma perspectiva da usucapião imobiliária rural*. Porto Alegre: SAFE, 1998.

FERNANDES, Edésio. Princípios, bases e desafios de uma Política Nacional de Regularização Fundiária Sustentável. In ALFONSIN, Betânia e FERNANDES, Edésio. *Direito à moradia e a segurança da posse no Estatuto da Cidade; diretrizes, instrumentos e processo de gestão*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

\_\_\_\_\_. Legalização de favelas em Belo Horizonte: um novo capítulo na história?. In: FERNANDES, Edésio e ALFONSIN, Betânia. *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

\_\_\_\_\_. Perspectivas para renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. In ABRAMO, Pedro (Org.). *A cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro: Sette Letras, FAPERJ, 2003a.

\_\_\_\_\_. A regularização de favelas no Brasil: problemas e perspectivas. In SAULE JUNIOR, Nelson. (Coord.). *Direito à cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis*. São Paulo: Max Limond, 1999.

\_\_\_\_\_. *Direito Urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. A regularização de favelas no Brasil: o caso Belo Horizonte.

FRANCO, Angela Maria de Almeida. *Habitação popular e solo urbano em Salvador*. 1983. 234 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Faculdade de Filosofia e Ciências Sociais. Universidade Federal da Bahia, 1983.

FREITAS, José Carlos de. Capítulo III: Das disposições finais. MATTOS, Liana Portilho. (Org.). *Estatuto da Cidade Comentado*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

GOMES, Orlando. *Direitos reais*. 19 ed. Rio de Janeiro, Forense, 2004. Atualizado por Luiz Edson Fachim.

\_\_\_\_\_. *Direito reais*. 10 ed. Rio de Janeiro, Forense, 1994.

GORDILHO SOUZA. *Limites do habitar; segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX*. Salvador:EDUFBA, 2000

\_\_\_\_\_. *Invasões e intervenções públicas: uma política de atribuição espacial em Salvador, 1946-1989*. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano Regional). Instituto de pesquisa e planejamento urbano regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1990.

GRAU, Eros Roberto. *Direito urbano*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983.

HEREDA *et al.* O impacto das AEIS no mercado imobiliário de Diadema. In ROLNIK, Raquel e CYMBALISTA, Renato. *Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social*. São Paulo: Polis, 1997.

IBGE. Censo Demográfico 2000. *Características da população e dos domicílios: resultados do universo*. Rio de Janeiro, 2001.

JACQUES, Paola Berenstein. *Estética da ginga: a arquitetura das favelas através da obra de Hélio Oiticica*. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2001.

\_\_\_\_\_. Espetacularização urbana contemporânea. In: FERNANDES, Ana e JACQUES, Paola Berenstein. (Orgs.). *Cadernos PPG-AU-FAUFBA: Territórios Urbanos e Políticas Culturais*. Salvador: PPG-AU, 2004.

KRUECKEBERG, Donald A. Evaluating the experience of Brazilian, South African and Indian Urban Tenure Programas. In DURAND-LASSERVE, Alain e ROYSON, Lauren (ED). *Holding their ground: secure land tenure for the urban poor in developing countries*. London. Earthscan, 2002.

LACERDA, Norma e LEITÃO, Lucia. A função urbanística da usucapião. In AFONSIN, Betania e FERNANDES, Edésio (Org.). *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

LIMA, Joana de Mesquita. *The importance of land tenure and access to infrastructure, services and credit in a successful slum regularisation scheme: a case study of Porto Alegre, Brasil*. Development Planning Unit - University College London: London, 2002.

LIMA, Adriana Nogueira Vieira Lima. *Planejamento participativo à luz do Estatuto da Cidade: notas sobre a Cidade de Salvador*. Cadernos do CEAS, Salvador, nº 206, p. 51-65, jul/agost. 2003.

LEFEBVRE, Henri. *O Direito à Cidade*. São Paulo: Ed. Moraes, 1991

LOSTÃO, Salvador Soler. *O Prezeis: um processo de participação popular na formação da cidade*. 1991. 160f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano). - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Pernambuco, 1991.

LOUREIRO, Francisco. Usucapião coletivo e habitação popular. In ALFONSIN, Betânia e FERNANDES, Edésio. *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processo de gestão*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

MARICATO, Ermínia. *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Hucitec, 1996.

\_\_\_\_\_, As idéias fora do lugar e lugar fora das idéias: Planejamento urbano no Brasil. In ARANTES, Otilia, MARICATO, Herminia e VAINER, Carlos. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 2 ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

MARICATO, Ermínia. *Congresso nacional pelo direito à Cidade*. <http://www.direitoacidade.prefeitura.sp.gov.br/erminiamaricato>, 2001. Acesso em 23 de outubro de 2001.

MATTEDI, Maria Raquel Mattoso. *As invasões em Salvador: uma alternativa habitacional*. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). 1978. 211f. Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1978.

MENEGASSI, Jaqueline e OSÓRIO, Letícia. A reapropriação das cidades no contexto da globalização. In: OSÓRIO, Letícia Marques. *Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidade brasileiras*. Porto Alegre: SAFE, 2003.

MONIN, Jean Paul. *Inventário das tipologias, morfologia e do processo de produção do espaço concreto: o caso de Novos Alagados em Salvador, Bahia-Brasil*. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Salvador, 1997.

NEVES, Erivaldo Fagundes. *Invasões em Salvador: um movimento de conquista do espaço para morar (1946-1950)*. Dissertação (Mestrado em História) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1985.

OSORIO, Letícia Marques. Direito à moradia adequada na América Latina. In ALFONSIN, Betânia e FERNANDES, Edésio (Orgs.) . *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processo de gestão*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

OSÓRIO, Letícia Marques e SAULE JUNIOR, Nelson. *Direito à moradia no Brasil*. Relatório Nacional do Projeto de Relatores Nacionais do DhESC. São Paulo, 2003.

PANIZINI, Wrana Maria. Entre cidade e Estado, a propriedade e seus direitos. *Espaço & Debates*, São Paulo, n. 26, p. 84-90, 1989. Tradução Ivone Salgado.

PAYNE, Geoffrey. (Ed.) *Land, rights e inovation: improving tenure security for the urban poor*. ITDG: London, 2002. (introdução)

PEREIRA, Gilberto Corso. *Habitação popular em Salvador: o caso das Malvinas*. 1989. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, 1989.

PESSOA, Álvaro (Org.). *Direito urbanístico: uma visão sócio-jurídica*. IBAM. Rio de Janeiro: 1981. 51-70. Equacionando a nova propriedade urbana.

PINHO, Evangelista. Regularização fundiária em favelas. In FERNADES, Edésio. *Direito Urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

PRESTES, Vanêsa Buzelato. A concessão especial para fins de moradia na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade – da constitucionalidade da MP n. 2.220/2001. In ALFONSIN, Betânia e FERNANDES, Edésio. *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processo de gestão*. Belo Horizonte: Fórum, 2004. 203-238.

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE SALVADOR. Em defesa de um patrimônio. In Cydelmo Teixeira (Org.) *A Grande Salvador: posse e uso da terra*, 1978.

ROLNIK, Raquel. Outorga onerosa e transferência do direito de construir. In OSÓRIO, Leticia Marques. *Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: SAFE, 2003.

\_\_\_\_\_. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. Nobel: São Paulo, 1997.

SALVADOR. Prefeitura Municipal. Secretaria de Habitação. *Levantamento de legalização – atualização: 12/05/2004*. Salvador, 2004. Digitado.

SALVADOR. Lei nº 6.586 de 03 de agosto de 2004. *Diário Oficial do Município*, Poder Executivo, 04, agos. 2004a.

SALVADOR. Prefeito 2002– (Antonio Jose Imbasahy da Silva). Relatório 2002. Salvador, 2002. 194p.il.

Salvador. Emenda nº 16 à Lei Orgânica do Município do Salvador, de 30 de janeiro de 2002. *Diário Oficial do Município*, Poder Legislativo, Salvador, 31 jan. 2002a.

SALVADOR. Lei n. 6.099, de 19 de fevereiro de 2002. *Diário Oficial do Município*, Poder Legislativo, Salvador, 20 fev. 2002b.

SALVADOR. Decreto n. 13.532 de 11 de março de 2002. *Diário Oficial do Município*, Poder Executivo, Salvador, 12 mar. 2002c

SALVADOR. Decreto n. 13.676 de 14 de junho de 2002. *Diário Oficial do Município*, Poder Executivo, Salvador, 25, abr. 2002d.

SALVADOR. Prefeito 2001 – (Antonio José Imbassahy da Silva). Mensagem apresentada a Câmara. Salvador, 2001, 170 p.il.

SALVADOR. SEPLAN/COPLAM. Habitação em Salvador. Salvador, 2000. Paginação irreg. Il. Color.graf., mapas e fotos, 2001a. (Coletânea dos Estudos – PDDUA).

SALVADOR. Prefeito 2000 – (Antonio Jose Imbasahy da Silva). Relatório 2000. Salvador, 2000. 140p.il.

SALVADOR. Prefeito 1999 – (Antonio Jose Imbasahy da Silva). Relatório 1999. Salvador, 1999. 136p.il.

SALVADOR. Prefeito 1999 – (Antonio Jose Imbasahy da Silva). *Relatório 1999*. Salvador, 1999. 136p.il.

SALVADOR. Prefeito 1998 – (Antonio José Imbassahy da Silva). Mensagem apresentada a Câmara. Salvador, 1998, 137 p.il.

SALVADOR. Secretária de terras e habitação. *Invasões recentes em Salvador (1986 – 1988)*: Salvador, 1988. 31p. (xerocopiada)

SALVADOR. Prefeito 1997 – (Antonio Jose Imbasahy da Silva). Relatório 2000. Salvador, 1997. 171p.il.

SALVADOR. Prefeito 1993 – (Lidice da Mata). Relatório 1996. Salvador, 1997. s/p

SALVADOR, Prefeita 1993 – (Lidice da Mata). Mensagem da prefeita enviada a camara em 1 de março de 1996. Salvador, 1996, s/p. Acompanha Relatório 1995.

SALVADOR. Prefeita 1993 – (Lidice da Mata). Mensagem da Prefeita apresentada a Câmara em 1 de março de 1995. Salvador, 1995. 198p. Acompanha relatório anual referente a 1994.

SALVADOR. Prefeita 1993 – (Lidice da Mata). Mensagem da Prefeita apresentada a Câmara de Vereadores 1 de marco de 1994. Salvador, 1984, p. 171. Acompanha relatório anual referente ao ano 1993. Salvador.

SALVADOR. Prefeita 1993 – (Lidice da Mata). Mensagem da Prefeita a Câmara dos Vereadores, 1 de março de 1993. Salvador, 1993 104p, il. Acompanha relatório de atividades referente aos dois primeiros meses de governo.

SALVADOR. Prefeito 1989 – (ROCHA, Fernando José Guimarães). Relatório Anual de Governo - 1991. Salvador, 1992. 40p. Suplemento do Diário Oficial do Município de 05 de março de 1992.

SALVADOR. Prefeito 1989 – (ROCHA, Fernando José Guimarães). Relatório Anual de Governo – 1990. Salvador, 144p. Acompanha mensagem do Prefeito referente a 1 de março de 1991.

SALVADOR. Prefeito – (ROCHA, Fernando José Guimarães). Mensagem apresentada a Câmara Municipal. Salvador, 1990. Paginação irregular. Acompanha relatório referente ao ano de 1989.

SALVADOR. Prefeito–(ROCHA, Fernando José Guimarães). Mensagem apresentada a Câmara Municipal. Salvador, 1989, 20p.

SALVADOR, Prefeitura Municipal do Salvador - SETHA - Secretária da Terra e Habitação. *Programa de Legalização Fundiária Municipal - 1986-1988 - Relatório Parcial*. Salvador, 1989.

SALVADOR. Prefeito – (KERTESZ, Mario). Mensagem apresentada a Câmara Municipal em 1 de março de 1987. Salvador, 1987, paginação irregular, il. Acompanha relatório referente ao ano de 1986.

SALVADOR. Lei nº 3.805 de 04 de novembro de 1986. *Diário Oficial do Município*, Poder Legislativo, Salvador, 12 e 13 nov. 1987.

SALVADOR. Prefeito – (KERTESZ, Mario). Mensagem apresentada a Câmara Municipal em 1 de março de 1986. Salvador, 1986, 140p. il. Acompanha relatório referente ao ano de 1985.

SALVADOR, Prefeitura Municipal. Legalização de lotes urbanos em Salvador.1985.

SALVADOR. Prefeito – (CASTRO, Manoel Figueiredo) Mensagem apresentada a Câmara Municipal em 1 de março de 1985.Salvador, 1985, 344p. Acompanha relatório referente ao ano de 1984.

SALVADOR. Prefeito – (CASTRO, Manoel Figueiredo) Mensagem apresentada a Câmara Municipal em 1 de março de 1984.Salvador, 1984, 204p. Acompanha relatório referente ao ano de 1983.

SALVADOR. Prefeito – (BALEEIRO, Rena. ROCHA,). Mensagem apresentada a Câmara Municipal. Salvador, 1982. 88p.. Acompanha relatório referente ao ano de 1981.

SALVADOR. Prefeito – (KERTESZ, Mario). Mensagem apresentada a Câmara Municipal em 1 de março de 1981. Salvador, 1981, 107p. Acompanha relatório referente ao ano de 1980.

SALVADOR, Prefeitura Municipal do Salvador. APSE - Revisão de instrumentos legais. - SETHA - Secretária da Terra e Habitação. Salvador, 1991.

SALVADOR, PLANEJAMENTO. O Código de Urbanismo de 1948 – jan-mar.de 1978, Salvador, 15-34, Fundação de Pesquisa – CPE. Documentos selecionados por M.A. Brandão.

SALVADOR. PLANEJAMENTO. Apreciação do EPUCS referente ao projeto de normas sobre edificações e extinção de mucambos, no perímetro urbano (Projeto do DECRETO-LEI 234/44). Salvador, 21-22, Fundação de Pesquisa – CPE. Documentos selecionados por M.A. Brandão.

SALVADOR. PLANEJAMENTO. Salvador, jan/mar. 1978. textos organizados por Maria Brandão.

SALVADOR. Decreto n. 5.403 de 17 de junho de 1978. *Coletâneas Leis e Decretos*, Salvador, p. 279-280, 1978.

SALVADOR. Prefeitura Municipal. PLANDURB/OCEPLAN. Órgão Central de Planejamento. *EPUCS: Uma experiência de planejamento urbano, 1976*. (PLANDURB. Série Estudos Informativos – nº 1).

SALVADOR. Lei nº 2.222, de 08 de outubro de 1969. *Coletâneas Leis e Decretos*, Salvador, p. 134-5, 1969a.

SALVADOR. Prefeitura Municipal. *Mensagem* enviada a Câmara dos Vereadores acompanhando o projeto de lei n 39/69. Salvador, 1969

SALVADOR. Lei nº 2.181, de 24 de dezembro de 1968. *Coletâneas Leis e Decretos*, Salvador, p. 102-5, 1968.

SANTA CASA DA MISERICORDIA. *Projeto São Gonçalo*: Plano de regularização fundiária urbana em área consolidada: comunidades do Alto das Pombas, Calabar e Centenário. Salvador, 2003.

SAMPAIO, Antonio Heliodorio Lima. *Formas urbanas: cidade real & cidade ideal* contribuição ao estudo urbanístico de Salvador. Salvador: Quarteto Editora/PPG/AU, Faculdade de Arquitetura, 1999.

SANTORO, Paula e PINHEIRO, Edie (Org.). *O município e as áreas rurais*. São Paulo, Instituto Polis, 2004. (Caderno Polis, 8).

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira. Velhas novidades nos modos de urbanização brasileiro In: VALLADARES, Licia Prado (Org). *Habitação em questão*. 2ª edição. Rio de Janeiro : Zahar Editores, 1981.

SANTOS, Claudson Moreira. *A regularização fundiária sobre a ótica do planejamento urbano: um olhar sobre o caso do município de Salvador*. Salvador. 2003. Trabalho apresentado no Curso de Planejamento Urbano e Gestão de Cidade, Salvador, 2003.

SANTOS, Milton. *O centro da Cidade do Salvador*: Estudo de geografia urbana. Publicações da Universidade da Bahia, Brasil: 1959.

SOUZA, Flávio A. M. O futuro dos assentamentos informais: lições a partir da legalização de terras urbanas disputadas em Recife e Porto Alegre. In FERNANDES, Edésio e VALENÇA, Márcio Moraes. (Orgs.). *Brasil Urbano*. Maud, Rio de Janeiro, 2004.

SAULE JUNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004.

\_\_\_\_\_. Estatuto da Cidade e o Plano Diretor – possibilidade de uma nova ordem legal urbana e democrática. In OSÓRIO, Leticia Marques. *Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: SAFE, 2003.

\_\_\_\_\_. Nota política sobre os vetos do estatuto e as conquistas da reforma urbana. <http://www.polis.com.br>, 2001.

\_\_\_\_\_. *Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro: ordenamento constitucional da política urbana e aplicação do plano diretor*. Porto Alegre. Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.

SILVA, Ana Amélia da. A luta pelos direitos urbanos: novas representações de cidade e cidadania. *Espaço & Debate*, São Paulo, n. 36, p.28-41, 1990.

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 2 ed, São Paulo, Malheiros, 1997.

SOTO, Hernando. *O mistério do capital*. Record: Rio de Janeiro, 2001.

SOUSA, Alisson Santos. *Regularização fundiária na Cidade do Salvador*.. Trabalho (Curso de Especialização em Gestão social para o desenvolvimento) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2004.

SOUSA SANTOS, Boaventura de Sousa. Para ampliar o cânone do reconhecimento, da diferença e da igualdade In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Reconhecer para libertar os caminhos do cosmopolitismo multicultural*. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 2003, p.13-59.

\_\_\_\_\_. *O discurso e o poder: ensaios sobre a sociologia da retórica jurídica*. Porto Alegre. Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

\_\_\_\_\_. O Estado, o direito e a questão urbana. In FALCÃO, Joaquim de Aruda (Org.). *Conflito de direito de propriedade: invasões urbanas*. Rio de Janeiro, 1984, 01-77.

SOUZA, Clêyde. União Paraíso: a luta pelo direito de morar. *Cadernos do CEAS*, nº 118, Salvador, 1988.

SOUZA, Marcelo Lopes. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

RIBEIRO, Elizabete Andrade e DEBEFFE, Charles. Poder Público municipal e propriedade fundiária urbana In: *Habitação e urbanismo em Salvador*. Salvador: SEPLANTEC/ OCEPLAN, 1979.

SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes In DALLARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sérgio (Coord.). *Estatuto da Cidade: comentários à Lei: 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros, 2003.

TASCHNER, Suzana Pasternak. O Brasil e suas favelas. In ABRAMO, Pedro (Org.). *A cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro: Sette Letras, FAPERJ, 2003.

TAVARES, Luis Henrique. História da Bahia. 10 ed. São Paulo: UNESP: Salvador: EDUFBA, 2001

TEIXEIRA, Cydelmo. A Região Metropolitana de Salvador: formação histórica e definição geográfica. In Cydelmo Teixeira (Org.) *A Grande Salvador: posse e uso da terra*. 1978.

TUNER, Jonh. *Vivenda todo el poder para los usuários*. Hermann Blume: Barcelona, 1977.

WEIGAND, Vera. *A concessão de direito real de uso*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1998.

ZORZO, Francisco Antônio. *Práticas de controle do espaço em um assentamento intra-urbano: Alto da Sereia - Salvador - Bahia*. 1994. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e urbanismo) - Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, Salvador.