



III SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS - URBFAVELAS
Salvador - BA - Brasil

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL: O CASO DO CALABAR, SALVADOR-BA.

Juliana de Souza Caldas (UNEB) - jusouzacaldas@hotmail.com

Bacharela em Urbanismo pela Universidade Estadual da Bahia (UNEB). Foi estagiária na Coordenadoria de Regularização Fundiária da Secretaria de Infraestrutura, da Habitação e Defesa Civil do município de Salvador. Tem experiência na área georreferenciament

Thais Garcia Macambira (UFBA) - macambirathais@gmail.com

Mestrado em andamento pelo Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Membro do Grupo de Pesquisa Cidades Políticas do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo PPGAU-UFBA.

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL: O CASO DO CALABAR, SALVADOR-BA.

RESUMO:

Atualmente o cenário visto na maioria das cidades brasileiras é o aumento das ocupações ilegais e irregulares, resultado de um processo de desenvolvimento urbano desigual e excludente. Na tentativa de reverter esse quadro, legislações foram criadas, como o Estatuto da Cidade, e dentre as diretrizes elencadas nesse novo marco normativo, destaca-se a regularização fundiária dos assentamentos ocupados pela população de baixa renda. O Estatuto acabou por dar autonomia aos municípios para legislarem quanto a política urbana no seu território, e o instrumento utilizado na tentativa de garantir o direito à cidade e que a sua função social seja cumprida, é o estabelecimento das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Este trabalho situa-se, portanto, no campo da discussão que envolve a questão jurídico-urbanística e objetiva contribuir com a reflexão sobre a regularização fundiária nas ZEIS. Para isso toma-se como estudo de caso a comunidade do Calabar, inserido no município de Salvador, apresentando o processo da regularização fundiária e o seu efeito na localidade. E por fim algumas sugestões são colocadas como medidas mitigadoras dos problemas apontados neste trabalho.

Palavras-chave:

Regularização Fundiária; Zonas Especiais de Interesse Social; ocupação ilegal; direito à moradia; Salvador; Calabar.

1 INTRODUÇÃO

As ocupações ilegais e irregulares estão presentes na maioria dos municípios brasileiros, resultado de um processo de desenvolvimento urbano desigual e excludente. O acesso informal ao solo e conseqüentemente à moradia, é um dos problemas enfrentados pelo país desde o século XX, a partir da intensificação do processo de urbanização, pelo qual passou as cidades brasileiras, que é agravado pela falta de políticas sociais, econômicas e habitacionais adequadas para atender a população mais carente.

O resultado disso tudo é a formação de dois tipos de cidade, a partir da sua forma de ocupação, a formal (a que segue as regras urbanísticas de controle, uso e ocupação do solo) e a informal (a que não segue as regras). O fenômeno da cidade informal é um problema

estrutural na formação da cidade brasileira. Souza (2008) afirma que esses fenômenos podem estar relacionados a distribuição de renda e a dinâmica de estruturação e de mudanças do espaço urbano.

Objetivando reverter o quadro social instaurado no país, a Constituição Federal Brasileira de 1988 instituiu um capítulo destinado à Política Urbana, no qual a regularização fundiária é destacada, através da função social da propriedade, como política de habitação social. E posteriormente esse capítulo é regulamentado através da Lei 10.257/2001, nomeada como Estatuto da Cidade, tornando assim o direito à moradia mais viável para os milhões de moradores da “cidade informal”, através de novas políticas de regularização fundiária.

A regularização fundiária, instrumento da política urbana, é definida como “conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes” (BRASIL, 2009, art. 46). Segundo Alfonsin (1997, apud SOUZA; LIMA, 2004) a regularização fundiária objetiva assegurar a permanência das populações moradoras nesses assentamentos em desconformidade com a lei, através de melhorias ambientais e do resgate da cidadania.

Nesse novo formato institucional da política urbana o instrumento utilizado pelas administrações municipais, na tentativa de garantir o direito à cidade e que a sua função social seja cumprida, é o estabelecimento das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), “porções urbanas do território municipal destinadas a implementação de programas de regularização urbanística, fundiária e à produção, manutenção ou qualificação de habitação de interesse social.” (SOUZA, 2007, p. 2)

Salvador, com uma população de quase 3 milhões de habitantes, assim como as demais cidades brasileiras, apresenta esse padrão de ocupação, fragmentado e desigual da urbanização brasileira. E cabe ao Poder Público municipal o desafio de controlar o ordenamento do uso e ocupação do solo e garantir a infraestrutura básica necessária, bem como de assegurar a prestação de serviços públicos a população como um todo.

Segundo dados do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (Lei Municipal nº 9.069/2016), cerca de dois terços dos habitantes da cidade vivem em ocupações informais no espaço urbano. O mesmo plano identifica 116 áreas da cidade como ZEIS, prevendo ações

diferenciadas, com a elaboração de planos, programas e projetos específicos de regularização fundiária e melhoria urbanísticas nessas áreas.

A presente pesquisa focaliza na questão habitacional dos segmentos populares e propõe fazer uma reflexão a respeito da regularização fundiária em áreas de ocupação informal delimitadas como ZEIS. Para tanto, toma como referência o caso do Calabar, localizado no município de Salvador - BA.

O presente artigo está dividido em duas partes, além desse primeiro introdutório. No tópico será feita uma análise da situação fundiária na cidade do Salvador, com um histórico sobre a formação do tecido fundiário da cidade e a sua informalidade; e ainda os avanços da política de regularização fundiária do município, realizada pela Prefeitura Municipal do Salvador. Já no quarto tópico será analisado o instrumento das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e a sua trajetória na cidade do Salvador.

O último tópico descreve o objeto empírico da pesquisa, contextualizando-o historicamente, explanando o seu processo de surgimento, de origem e forma da ocupação local, caracterizando a área de estudo no perfil demográfico, urbanístico, geográfico e econômico. Em um dado momento, é exposto o processo da regularização fundiária no local, até o presente momento. E, finalmente, serão feitas as considerações finais.

2 A SITUAÇÃO FUNDIÁRIA NA CIDADE DO SALVADOR

As primeiras ações de regularização fundiária no município foram fruto de uma nova correlação de forças que começava a florescer no país. No final da década de 1970, tem-se o registro dos primeiros movimentos populares de luta pela terra em Salvador, momento em que as reivindicações dos setores populares começam a tomar forma, com o fim regime militar, marcado pela utilização da força para reprimir esses movimentos. Exemplo da Federação de Associações de Bairro de Salvador e do Movimento de Defesa dos Favelados, que reivindicavam um programa oficial de legalização da posse da terra.

O primeiro passo para isso ocorreu na segunda metade da década de 1970, com a elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano de Salvador (PLANDURB)¹, elaborado pelo Órgão

¹ O PLANDURB só foi institucionalizado através da Lei nº 3.545/1985.

Central de Planejamento (OCEPLAN) que “trouxe no seu bojo instrumentos jurídico-urbanísticos úteis a reconhecer a intervir nas áreas ocupadas pela população de baixa renda, construídas à margem da legalidade urbana.” (LIMA, 2005, p. 117)

No início da década de 1980, a Prefeitura Municipal do Salvador (PMS) dá início aos primeiros programas de legalização de posse da terra. O primeiro passo foi dado com a publicação da Lei Municipal nº 3.293/1983 que estabeleceu as normas relativas ao uso e alienação de bens do município, introduzindo o instituto da CDRU. Este foi instituído para fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo de terra ou outra utilização de interesse social, e que passou a ser outorgado preferentemente a outras modalidades de uso e alienação.

A partir disso, em 1984, foi implementado o primeiro programa de regularização fundiária do município, o “Programa de Legalização Fundiária Municipal”, sob responsabilidade da Coordenação de Desenvolvimento Social, órgão da Secretaria de Administração Municipal. Nesse programa foi prevista a regularização de 4.000 lotes, localizados em loteamentos públicos, porém somente 780 lotes foram legalizados.

Com a mudança de gestão, em 1986, foi elaborado um novo programa pela Secretaria de Terra e Habitação (SETHA), em parceria com a Companhia de Renovação Urbana de Salvador (RENURB), que ampliou a área de atuação para os chamados loteamentos municipais. A previsão era de titular, através da CRDU, 20.000 lotes, em 18 áreas, porém somente 5 áreas foram concluídas até 1989. (LIMA, 2005); (SOUZA, 2007)

Entre as décadas 1980 até 2001 houve tentativas de implementação de programas de regularização fundiária, importantes em primeiro momento para o município. Nesse período, apesar as constantes mudanças de gestão e da atuação da PMS voltada para habitação de interesse social², a titulação através da CRDU na regularização fundiária, foi considerada um passo pioneiro na regularização desse tipo de habitação. “No entanto, efetivou-se de forma

² Após a extinção da SETHA, em 1997, foi criada a Secretaria de Infraestrutura Urbana (SEMIN), que foi responsável pela questão habitacional do município, voltada para habitação de interesse social até 2001, quando então foi criada a Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB).

lenta, sobretudo por demandas de autorização legislativa individualizada, somando um total de aproximadamente 7 mil títulos emitidos em vinte anos”³. (SOUZA, 2007, p. 3)

Após a promulgação do Estatuto da Cidade a questão fundiária no município começou a tomar outros rumos. Entre 2001 e 2004, a Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB), através da Coordenadoria de Regularização Fundiária (CRF), retomou as ações de regularização fundiária e através da Lei Municipal nº 6.099/2002 implementou o “Programa de Regularização Fundiária do Salvador”. Essa lei traz como novidade a utilização da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM).

Esse instrumento acabou trazendo mais agilidade para o processo de regularização fundiária, por dar mais autonomia ao gestor na emissão do título de legalização das áreas de propriedade municipal ocupadas por moradia. Prova disso, é que nesse período a prefeitura atuou em 57 áreas municipais, totalizando 45.964 escrituras entregues. (SOUZA, 2007)

O programa consiste na titulação de posse do imóvel que estiver situado em área urbana pertencente ao Município; o ocupante deve possuir o imóvel por, no mínimo, cinco anos completados até 20/06/2001; a dimensão da parcela de área deve ser de até 250m²; a utilização do terreno deve ser para fins de moradia do possuidor ou de sua família (uso comercial permitido até 49% da área total do imóvel); o ocupante não pode ser proprietário ou concessionário de outro imóvel urbano ou rural e deve possuir renda familiar de até seis salários mínimos.

Este Programa de Regularização Fundiária foi dimensionado com as seguintes etapas: desenvolvimento de Trabalho Social, com esclarecimento à comunidade sobre os benefícios do Programa e distribuição do material informativo; realização de levantamento topográfico cadastral (identificação das características físicas e topográficas dos lotes); realização de cadastro socioeconômico; solicitação de documentos necessários para abertura do processo individual; fornecimento de protocolo para acompanhamento do processo; entrega ao morador da Escritura de Legalização; e, orientação para registro em Cartório de Registro de Imóveis.

³ A autora explica que esse número é o total de títulos arquivados no acervo da SEHAB, mais o total encontrado no acervo da Coordenadoria de Administração do Patrimônio (CAP), lotado na Secretaria Municipal da Fazenda (SEFAZ).

Com o estabelecimento do plano diretor na época, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) de 2004, os trabalhos continuaram através da Secretaria Municipal de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente (SEPLAM). No que concerne a regularização fundiária o PDDU propôs o estabelecimento das AEIS, como instrumento de regularização fundiária e urbanização, conceito que será visto no próximo capítulo.

Nessa gestão foi elaborada a Política Municipal de Habitação de Interesse Social, que visava uma ação pública contínua. Este tinha como objetivo

[...] ampliar o leque de atuação para além da regularização jurídica, compreendendo a regularização urbanística e ambiental, propondo-se para isso a implantação de Planos de Bairro, que deverão contar com a participação dos moradores e suas representações em cada localidade. Almeja-se como resultado desse processo a indicação de diretrizes e metas visando a captação de recursos para a implementação de projetos de intervenção de melhorias a curto, médio e longo prazos, além de normativas de ocupação. (SOUZA, 2007, p. 5-6)

Porém essa política não teve sucesso, só foram elaborados os Planos de Bairro para as localidades de Nova Constituinte, Baixa Fria (São Marcos), Santa Rita (Pau da Lima) e Mussurunga.

Em 2007 tiveram tentativas a fim de firmar contratos com o Ministério das Cidades visando a regularização fundiária de algumas áreas, que eram de propriedade municipal, como Canabrava, Narandiba e Saboeiro (1.000); e em áreas que foram repassadas por convênio: com a Santa Casa de Misericórdia da Bahia para as localidades do Calabar, Alto das Pombas e Centenário, e com o Patrimônio da União para as localidades da Gamboa e Unhão. Mas muito desses acordos não obtiveram sucesso imediato, a atuação em Canabrava só começou no ano de 2013, e nas localidades do Alto das Pombas e Calabar somente em 2015, e nas outras áreas ainda não ocorreram novos acordos⁴.

Nesse período de transição de nova gestão da PMS (2005-2008) o programa foi mantido, totalizando 13.038 títulos entregues a ocupantes de áreas municipais. (SOUZA, 2007) Na gestão posterior, de 2008 a 2012, houve a continuidade do programa, porém com descontinuidade da gestão da secretaria, e por falta de informações, não foi possível obter

⁴ Informações cedidas pela Coordenadoria de Regularização Fundiária, da Secretaria de Infraestrutura, Habitação e Defesa Civil da cidade do Salvador, responsável pelo programa atualmente.

dados sobre a quantidade de escrituras emitidas.

Na atual gestão (2012-2016), o programa ganhou uma nova roupagem, mas com a mesma metodologia e sistemática, sendo conhecido agora como “Programa Casa Legal”, no âmbito da Coordenadoria de Regularização Fundiária (CRF), órgão da Secretaria de Infraestrutura, Habitação e Defesa Civil (SINDEC). Segundo informações fornecidas pela coordenadoria,

O objetivo do programa Casa Legal é promover a titulação de terra às comunidades carentes que ocupam de forma irregular terras públicas municipais, beneficiando cada família com a escritura de sua moradia, garantindo a função social da cidade e da propriedade urbana.

Conforme o documento da Coordenadoria de Regularização Fundiária, o programa visa contemplar as “ocupações habitacionais em situação consolidada há mais de cinco anos, em áreas públicas municipais consideradas de interesse social” (p. 79). A posse do uso da terra se dá através da Escritura de Legalização.

Como dito a sistemática e a metodologia é a mesma dos anos 2005 a 2008. Para participar do programa é preciso que: o imóvel esteja situado em uma área urbana pertencente ao município; ocupar área de terreno de até 250m²; utilizar o terreno para fins de moradia do possuidor ou de sua família; não ser proprietário ou concessionário de outro imóvel urbano ou rural; não ter sido beneficiado pelo programa de regularização fundiária; e, possuir uma renda familiar de até 06 (seis) salários mínimos.

Os benefícios do programa, além de assegurar o direito à posse, o morador poderá averbar a construção da sua casa, tomar empréstimo para melhorias habitacionais e transferir o imóvel ou por venda ou por herança. A área de atuação aumentou para 67 ocupações com 22.017 escrituras entregues até março de 2016 segundo informações da CRF, sendo que a previsão até o final da gestão é de titular 30 mil imóveis nas áreas de ocupação consolidada, de domínio do município.

Visto isso, percebe-se que o programa de regularização fundiária promovido pela PMS visa somente a titulação individual em larga escala, sem regularizar o parcelamento como um todo, através da regularização urbanística e ambiental, restringindo-se apenas a regularização do lote. Isso é um ponto falho do programa, pois somente garante a legalização do imóvel e não traz melhorias urbanas a comunidade.

3 O CASO DO CALABAR

Como visto nos tópicos anteriores deste artigo, a urbanização acelerada pelo qual o país passou no último século trouxe consequências que são sentidas até hoje nas cidades brasileiras. Houve o surgimento e crescimento das habitações populares, de autoconstrução, localizadas em terrenos sem infraestrutura necessária e sem a anuência do proprietário. A atuação do Estado foi no sentido de dividir o espaço urbano - ao se ausentar das responsabilidades sobre essas habitações - entre a cidade legal e a cidade ilegal, acelerando, assim, a estratificação espacial.

Na cidade do Salvador isso não foi diferente, pois as invasões ocorreram em terras municipais, da igreja e privadas, e ocorrem até hoje. As ocupações ilegais cresceram progressivamente e sem regras, sob a ausência de uma política habitacional de uso e ocupação do solo. Como afirmam Freitas, Santana e Santos (2014, p. 120)

[...] a produção e a apropriação da moradia, em Salvador, pela grande maioria da população de baixa renda, se dá pela necessidade de ter que morar em algum lugar e de não encontrar alternativas oferecidas pela sociedade, a não ser através da ocupação de espaços de moradias através das invasões.

Um desses espaços encontrados pela população de baixa renda, para habitar, é a localidade do Calabar, que se encontra em umas das áreas privilegiadas da cidade, vizinha de bairros tradicionais como Barra e Ondina. Mas mesmo se encontrando tão próxima, não conta com a mesma infraestrutura dos bairros do seu entorno.

Figura 3.1- Localização do Calabar



Localizado em um vale em depressão, encravado entre a Ondina, Jardim Apipema, Graça, Alto das Pombas e o Cemitério Campo Santo (Figura 5.1), o Calabar não possui limites precisos, como afirma Luna e Pinto (2015), que na medida em que a inclinação aumenta suas bordas se fundem à comunidade do Alto das Pombas.

O Calabar é uma comunidade localizada na posição sudoeste de Salvador, que faz fronteira com localidades de classe baixa (Alto das Pombas), média (Federação e Centenário) e alta (Jardim Apipema e Ondina) da cidade.

Possui uma extensão territorial de 140 mil m², com uma população de aproximadamente 11.977 habitantes distribuídos em mais de 4.303 domicílios (IBGE e SIM), sendo que desses, 1.621 domicílios são considerados aglomerados subnormais⁵. Na tabela a seguir é traçado o perfil socioeconômico dos moradores da localidade (Tabela 5.1)

Tabela 3.1 - Perfil socioeconômico do Calabar

Rendimentos (Faixa)	Responsáveis por domicílio
0 -1 Salário mínimo	49,5%
1 – 3 Salários mínimo	26,5%
3 – 5 Salários mínimo	2,40%
5 – 7 Salários mínimo	2,18%
Sem Rendimento	19,45%

Fonte: Censo IBGE, 2010. Elaborada por CALDAS, J. S., 2016.

A infraestrutura viária do local é influenciada diretamente pela topografia de relevo acidentado da área, somado à forma ocupacional (irregular), tendo apenas como acessos e passagens, ruas estreitas, travessas, vielas, becos e escadarias, onde não é possível transitar com veículos. Esse é um fato que também contribuiu para a dificuldade de uma delimitação exata do local, pois é difícil precisar-se ao certo onde começa uma rua e termina outra. Algumas ruas começam no Calabar e terminam no Alto das Pombas e vice-versa.

No que tange à estruturação urbana, constata-se que o bairro possui abastecimento de água potável; coleta de esgoto sanitário, apesar de que, em alguns locais específicos do bairro, o esgoto corre a céu aberto; energia elétrica e iluminação de vias públicas, drenagem de águas pluviais, pavimentação; possui coleta e destino final do lixo urbano e limpeza de vias

⁵ Segundo o IBGE (2011) é um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas etc.) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa.

públicas, baixa manutenção do asfalto e vias públicas, poucas áreas verdes, nenhuma arborização nas vias públicas e apenas duas “praças” (BRASILEIRO, 2012).

Dentre os serviços urbanos, a localidade e seu entorno possuem equipamentos urbanos, na área de saúde, educação, esporte e lazer. O equipamento de saúde presente no Calabar é uma Unidade de Saúde da Família Ivone Silveira (USF), recentemente reformada, com atendimento limitado, sendo de pequeno porte. Mas no entorno existem equipamentos de saúde de maior porte como o Quinto Centro de Saúde (Chame-Chame).

A economia do bairro é movimentada pelo comércio local, que é composto por diversos tipos de produtos e serviços como copiadora, *lan house*, bares, barbearia, lanchonete, padaria, mercadinho, restaurantes, marcenaria, verdureiros, peixaria, loja de roupas, loja de produtos veterinários, depósito de bebidas, oficinas e diversos ambulantes.

De acordo com Reis (2013) e Teixeira (2014), o Calabar é subdividido internamente pelos próprios moradores, pois possui duas entradas, uma pela Av. Centenário, adentrando pela Rua Nova do Calabar, e outra por Ondina, no conhecido “Largo do Camarão”. O processo de ocupação do Calabar se deu de forma irregular, com autoconstruções, por conta do baixo poder aquisitivo dos seus moradores.

Sendo que as regiões de fundo de vale foram ocupadas inicialmente, mas com o grande adensamento, as encostas também foram sendo ocupadas, sem nenhum controle ou intervenção efetiva do poder público, o que contribuiu para uma péssima configuração urbana. (BRASILEIRO, 2012, p. 57)

Silva Neto (2012), apud Reis (2013, p. 29) afirma que o Calabar “corresponde a um território isolado, dentro de outro território, demonstrando nuances de segregação socioespacial pela extensão dos bairros de classe média que o delimitam.”

A segregação é o resultado de uma produção capitalista na cidade. Sendo a segregação residencial, segundo Marcelo Lopes de Souza (2013) é um dos resultados da luta de classes. E Fernandes (1992, p.12), diz que “a segregação residencial é considerada como um dos processos de reprodução social e o espaço social age como um dos condicionadores da sociedade.”

A partir do estudo da autora, podemos caracterizar o Calabar como sendo uma periferia social, pois a comunidade está inserida em uma área central da cidade, porém a população de baixa renda, ali residente, não tem acesso aos bens e serviços da cidade, como por exemplo as ocupações localizadas próximo a bairros de população de alta renda.

3.1 A ZEIS Calabar

O Calabar desde a sua ocupação não possuía qualquer tipo de organização formal urbanística, prevista pela Prefeitura Municipal do Salvador, muito menos condições dignas de habitação, e como afirmou Conceição (1984), era basicamente composto por barracões em uma área com muita lama e sujeira. Numa tentativa de atender às reivindicações, na década de 1980, a partir do Decreto 6.379/1980, foi determinado a instituição da Zona Homogênea do Calabar, visando a definição de parâmetros de ordenamento do uso e ocupação do solo, compatíveis com a área.

Mais tarde, com a publicação da Lei Municipal 7.400/2008, que estabelece o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), foi regulamentado instrumentos para ordenamento territorial, no qual a ocupação do Calabar passa a ser considerada Zona Especial de Interesse Social. Mas, somente a delimitação e o estabelecimento de uma área como ZEIS, não é o suficiente para acabar com os problemas sofridos pela população residente em ocupações ilegais consolidadas. Desde que o Calabar foi elevado à condição de ZEIS, Teixeira (2014, p. 141) afirma que “ verificou-se que os princípios norteadores dispostos na referida legislação específica não foram sequer atendidos a contento.

O Calabar é um local que, visto a sua precariedade, necessita intervenção do Poder Público em todos os sentidos, desde a segurança das moradias, a legalização da posse, quanto à limpeza das vias urbanas. A inserção da localidade a uma das ZEIS do município é insuficiente para resolver os conflitos urbanos e os problemas sociais da comunidade, como dito.

É necessário o estrito e efetivo cumprimento da norma, a qual projeta a regularização fundiária no bairro, a ampliação e efetivo cumprimento dos serviços públicos, atinentes aos direitos sociais postos na CF de 1988, sendo tudo isto acompanhado a partir de um diálogo direto e franco entre o poder público e as associações do bairro. (TEIXEIRA, 2014, p. 142)

Por muito tempo, desde a década de 1970, a comunidade do Calabar luta por melhorias na localidade e pela legalização da terra, para viverem de forma digna e segura. Com a promulgação do Estatuto da Cidade e do PDDU de Salvador, reacenderam as reivindicações no sentido de promover a regularização fundiária da área.

3.2 Regularização Fundiária: o caso do Calabar

As terras ocupadas pela comunidade do Calabar, são de propriedade da Santa Casa de Misericórdia da Bahia (SCMB). Desde o século XX a população ali residente, juntamente com a da comunidade do Alto das Pombas, vizinha, lutam pelo direito à moradia, pela legalização dos seus imóveis.

Lima (2005) conta que a primeira proposta, com ajuda da Comissão de Direitos Humanos e da OAB bem como de outros profissionais, em resposta as lutas, foi de uma titulação de forma coletiva, e a comunidade aceitou, e foi enviada a reivindicação à prefeitura, como relata Conceição (1984),

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)

Mas essa proposta não foi a frente. Posteriormente, em 2003, após mais reivindicações, a SCMB voltou a tratar do assunto, juntamente com as associações de moradores das duas comunidades, Calabar e Alto das Pombas, e foi elaborado um o Projeto São Gonçalo, que tinha como objetivo “regularização fundiária de terrenos resultantes do parcelamento da antiga Fazenda São Gonçalo, de propriedade da SCMB, negociando assim, a entrega de títulos e propriedade definitiva aos seus reais ocupantes. ” (SANTA CASA DE MISERICÓRDIA DA BAHIA, 2003, apud LIMA, 2005, p. 161)

A partir daí tem-se o início do processo de uma negociação dessas terras, envolvendo a Santa Casa de Misericórdia, Sociedade Beneficente e Recreativa do Calabar, Associação de Moradores do Alto das Pombas, Associação de Moradores do Centenário, União Nacional de Moradia Popular, a Prefeitura Municipal do Salvador e o Ministério das Cidades.

Mas somente doze anos depois, em 2015, essa negociação chega ao fim, após anos de lutas pela comunidade e tentativas de acordo entre a PMS e a SCMB. No dia 15 de outubro de 2015, ocorre oficialmente a doação de uma área de terra de 220.435,25 m², parte da área original da Fazenda São Gonçalo, da Santa Casa de Misericórdia da Bahia para a Prefeitura Municipal do Salvador, a fim de regularizar os imóveis.

Antes mesmo da doação oficial das terras, começou a atuação no Calabar pelo Programa Casa Legal. Como visto no terceiro capítulo desse trabalho, o Casa Legal é o programa de regularização fundiária do município, que promove o acesso legal à posse do uso da terra, por meio da Escritura de Legalização, assegurando o direito à moradia e o exercício da cidadania aos seus ocupantes.

Segundo informações fornecidas pela Coordenadoria de Regularização Fundiária (CRF)⁶, para a divulgação do programa na localidade do Calabar, foi realizada inicialmente, uma reunião com o líder comunitário e uma outra, posteriormente com a presença da comunidade incluindo seus líderes e toda a equipe da CRF.

Em fevereiro de 2015, uma equipe do programa foi instalada na Base Comunitária do Calabar. O objetivo da equipe na localidade é para que a comunidade não precise se deslocar até a prefeitura para abertura de processos de regularização fundiária, envolvendo a emissão de títulos de propriedades. Mas esse posto foi desativado no mesmo ano, pelo descredito e falta de interesse da população, visto o histórico anterior. Em janeiro deste ano, após novas demandas e solicitações da comunidade, o posto na comunidade foi reativado, agora na Associação Grupo Solidário do Calabar.

Até o presente período, no Calabar foram efetivadas 700 legalizações individuais e 800 estão previstas ainda para serem entregues até o final dessa gestão⁷ (2013- 2016). A primeira entrega de títulos na comunidade ocorreu após a doação oficial das terras, no dia 7 de novembro de 2015. Quanto às despesas com os títulos de propriedade, a comunidade local

⁶ A Coordenadoria de Regularização Fundiária, tem por finalidade promover a regularização fundiária de imóveis situados em áreas públicas declaradas integrantes de programas habitacionais de interesse social do município de Salvador.

⁷ O número de escrituras previstas para serem entregues é passível de aumento, pois existe a possibilidade de a comunidade local ainda dar abertura de processos de regularização.

fica integralmente isenta, desde o recebimento das escrituras até os processos de registro dos títulos realizado pelo cartório de registro de imóveis.

A regularização fundiária que está ocorrendo no Calabar é um processo, que está concentrado exclusivamente na emissão de títulos de propriedade, sob os aspectos apenas jurídicos. Pelo fato da localidade ser enquadrada como uma ZEIS, a legislação sugere que seja realizada a regularização urbanística e fundiária, a partir de um Plano de Regularização, composto por outros três planos: Plano de Urbanização, Plano de Regularização Fundiária e um Plano de Ação Social e de Gestão Participativa. Mas isso não está ocorrendo no Calabar, ou seja, a regularização fundiária não está sendo plena na localidade.

Conforme informações coletadas na CRF, a causa principal da não efetivação da regularização plena na ocupação do Calabar é a carência dos repasses de recursos dos três níveis do governo: municipal, estadual e federal. Para que ocorra a regularização fundiária plena é preciso que sejam elaborados programas eficazes de reurbanização que, além de garantir a infraestrutura básica, requalifiquem os espaços públicos, na perspectiva de uma maior conformidade nos padrões de urbanização. Isso exige grandes recursos financeiros e uma das formas de obtê-los é a exploração direcionada aos instrumentos da produção do espaço urbano previstos no Estatuto da Cidade.

Nesse caso, as ações específicas para a comunidade deveriam fazer parte de estratégia geral de reurbanização das áreas periféricas do município do Salvador. Porém, como dito, os projetos de regularização na ocupação se restringem à aspectos jurídicos, já que as obras prioritárias no local para sanar situações de inadequação de ocupação, a produção de moradias de interesse social e a distribuição dos equipamentos públicos, ficam excluídos das ações da regularização fundiária local.

Vale ressaltar que paralelo ao processo de regularização fundiária, mas sem nenhum vínculo com o Programa Casa Legal, está ocorrendo outra ação da PMS no Calabar que está trazendo melhorias para algumas pessoas da comunidade, com o “Morar Melhor”. O Morar Melhor é promovido pela Prefeitura sob a coordenação da Secretaria Municipal de Promoção Social, Esporte e Combate à Pobreza (SEMPS), com parceria da Secretaria Municipal de Infraestrutura e Defesa Civil (SINDEC). A iniciativa possibilita a realização de serviços de pintura e reboco da fachada; troca de esquadrias (portas, janelas, portões, venezianas);

instalações sanitárias; e recuperação ou troca do telhado. O investimento em cada imóvel é de até R\$5 mil. Pessoas que possuem casas em situação de risco cadastradas pela Defesa Civil (Codesal) ou morem de aluguel, além de famílias que apresentem renda superior a três salários mínimos, não podem ser contempladas pelo programa. Até o momento foi iniciado as obras de reforma de 380 residências em situação precária na comunidade.

De certa forma, se está sacramentando na localidade uma urbanização de segunda categoria, um padrão empobrecido de urbanização para os mais pobres, a quem se oferecem pequenos benefícios paliativos, no mais das vezes pontuais e sem atingir sequer a comunidade como um todo.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer deste trabalho, foram levantados argumentos para constatar 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. O cenário desde o século XIX à atualidade é que milhares de famílias autoconstróem suas moradias em terrenos vazios, que não lhes pertencem, a fim de exercer o mais elementar dos direitos humanos: a moradia.

Quanto a produção e a apropriação da moradia, verificou-se em Salvador, que a grande maioria da população de baixa renda, para satisfazer necessidade habitacional, acabou construindo suas casas onde encontravam lugar, conquistando um espaço de moradia, em terrenos alheios, através das invasões. Essa foi a solução então encontrada, para a realização do sonho da “casa própria”, através da apropriação individualizada ou coletiva do solo e da autoconstrução nas periferias ou até mesmo nas áreas centrais da cidade formal, construindo a cidade informal.

Diante da crescente ilegalidade urbana, que atinge em especial a população mais carente, a Constituição impõe, ao incluir o capítulo da política urbana, que as três esferas do poder ajam conjuntamente para buscar a solução do problema, na tentativa de assim reconhecer a falência da política habitacional brasileira adotada até então. O Estatuto da Cidade é posteriormente criado para regulamentar as determinações impostas e permitir que os Municípios implantem

os instrumentos de regularização. Tendo em conta que esta realidade atinge milhões de brasileiros e que estes já estão ocupando um espaço urbano e que não há possibilidade de construção de “novas” casas para todos que vivem em situação precária e ilegal, a regularização fundiária passa a ser o centro dos programas habitacionais sociais, onde deve ocorrer a legalização urbanística e jurídica das ocupações, garantindo os preceitos constitucionais da função social da propriedade e direito fundamental à moradia.

Ao tomar uma localidade na cidade do Salvador como objeto de estudo, é relevante reconhecer que alguns dos instrumentos trazidos pelo Estatuto da Cidade, não estão sendo aplicados de forma coerente. Como o caso das Zonas Especiais de Interesse Social, que ainda não tiveram, talvez o interesse, de estabelecer uma regulação urbana específica para cada zona e um processo de urbanização que contribuísse de forma significativa para inclusão das ocupações informais no cenário da cidade formal e para a garantia do direito à cidade.

Isso ocorre na cidade como um todo, e como exposto nesse trabalho, no objeto de estudo, na localidade do Calabar. A escolha dessa comunidade, não foi de forma aleatória, e sim no sentido de mostrar que mesmo esta estando localizada próximo a área central da cidade, caracteriza-se por ser uma periferia social, por não ter acesso a infraestrutura e serviços que essa área oferece. Assim, a informalidade encontrada nas ocupações das comunidades de baixa renda constitui de ambientes de moradia que se densificam sob condições de descaso público e social.

É uma localidade que escancara a desigualdade social e urbana existente, quanto a sua localização na cidade: uma favela, com ruelas, imóveis construídos sem qualquer regra arquitetônica ou urbanística e ocupados sem qualquer título justo que assegurasse a posse do imóvel, tendo ao redor ruas amplas, como a Av. Centenário e a Av. Oceânica, complexos mercantis, como o Shopping Barra, edifícios e hotéis pomposos como os do Jardim Apipema, Ondina e da orla marítima.

Ao adotar a ocupação do Calabar como objeto de estudo, verifica-se o distanciamento de uma concepção mais abrangente de regularização fundiária ao constatar sua implementação de forma restrita, ou seja, é feito apenas a entrega de títulos através de programas governamentais, que não correspondem à regularização fundiária plena.

Com isso percebemos que não há uma apropriação ampla do conceito de regularização fundiária, implicando no enfrentamento somente da dimensão jurídica, excluindo-se as dimensões urbanística, ambiental e social na definição dos objetivos e na concepção do um programa. Estes são concebidos sem levar em conta as dimensões consideradas terminaram por não atingir os objetivos propostos.

O fato de a comunidade estar inserida e delimitada como uma ZEIS traz uma necessidade ainda maior, pois a partir dos princípios dessa deve haver a formulação de uma legislação específica para o assentamento, particularmente no que se refere as normativas de uso e ocupação do solo e da construção e manutenção dos espaços e equipamentos de uso coletivo, mas nada foi feito, apenas a regularização jurídica dos lotes.

Sendo assim pode-se concluir que não é possível tratar a questão da regularização fundiária através de políticas setoriais isoladas, mas dentro de um processo de planejamento que tenha como pressupostos atender à coletividade, à melhoria do ambiente de moradia e à sua inserção na cidade. Para isso, é preciso que exista um cuidado com a especulação imobiliária nessas áreas, seja através do controle, por regras específicas para os imóveis que foram contemplados com a regularização, ou por medidas de mercado que visem minimizar as consequências dessas especulações nesses locais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 05 jan. 2016.

_____. **Lei 10.257 de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade)**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Acesso em: 05 jan. 2016.

_____. **Lei 11.977 de 07 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm>. Acesso em: 05 jan. 2016.

_____. **Medida Provisória 2.220 de 04 de setembro de 2001.** Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm>. Acesso em: 08 jan. 2016.

_____. Ministério das Cidades. **Regularização Fundiária Urbana:** como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009. Brasília, 2012. 25 p.

BRASILEIRO, Gabriel Galvão. **Sensação de insegurança em Salvador na percepção dos moradores do Calabar e Jardim Apipema.** 2012. 98 f. TCC (Graduação) - Curso de Urbanismo, Universidade do Estado da Bahia, Salvador, 2012.

CONCEIÇÃO, Fernando. **Cala a boca Calabar.** Edições do Autor. Salvador, 1984.

FERNANDES, Rosali Braga. **Periferização sócio-espacial em Salvador:** análise do Cabula, uma área representativa. 1992. 319 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1992.

FREITAS, Carla Ingrid Alves de; SANTANA, Charles D'almeida; SANTOS, Isla Monteiro Sousa. Biblioteca Comunitária do Calabar: uma nova forma de viver e estar em comunidade. **Seminário Internacional de Arquitetura, Tecnologia e Projeto,** Goiânia, p.118-133, nov. 2014. Disponível em: <<http://www.anais.ueg.br/index.php/siarq/article/download/4611/2687>>. Acesso em: 14 fev. 2016.

GIUDICE, Dante Severo; SOUZA, Regina Celeste de Almeida. O processo recente de favelização em Salvador: o exemplo do Calabar. **Revista de Desenvolvimento Econômico,** Salvador, v. 3, n. 2, p.87-93, jan. 2000.

GOMES, Ana Maria Isar dos Santos. **Democracia Participativa na Regularização Fundiária:** a construção da participação política na Lomba do Pinheiro, Porto Alegre (RS). 2013. 245 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Gestão Ambiental e Territorial, Geografia, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

IBGE. **Censo Demográfico 2010.** Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

_____. **Aglomerados Subnormais:** primeiros resultados. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Rio de Janeiro, 2011.

INSTITUTO PÓLIS. **Regularização da Terra e da moradia:** o que é e como implementar. São Paulo, Instituto Pólis/CEF, 2002.

LIMA, Adriana Nogueira Vieira. **A (in) segurança da posse:** regularização fundiária em Salvador e os instrumentos do estatuto da cidade. 2005. 173 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005.

_____. Adriana Nogueira Vieira. **O Direito à Cidade e as Zonas Especiais de Interesse Social:** um Olhar sobre o Município de Salvador. XV Encontro Nacional da ANPUR, Rio de Janeiro, p.16, maio 2013.

REIS, Eliete das Neves. **A Base Comunitária de segurança e a comunidade do Calabar**. 2013. 75 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Mestrado Profissional em Segurança Pública Justiça e Cidadania, Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

SALVADOR. Lei nº 2.181, de 24 de dezembro de 1968. **Coletâneas Leis e Decretos**, Salvador, p. 102-5, 1968.

_____. **Lei Municipal nº 3.377, de 23 de julho de 1984**. Dispõe sobre o Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo no Município da Cidade do Salvador e dá outras providências. Salvador, Disponível em:
<http://www.plano500.salvador.ba.gov.br/fotos/conheca/5/mg/Lei_n_3.37784_Lous_Lei_de_Ordenamento_do_Uso_e_da_Ocupao_do_Solo.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2016.

_____. **Lei Municipal nº 6.586, de 03 de agosto de 2004**. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município do Salvador – PDDU e dá outras providências. Salvador, Disponível em:
<[http://portal.educacao.salvador.ba.gov.br/site/documentos/espaco-virtual/espaco-legislacao/GERAL/LOCAL/lei nº 6586-2004 pddu.pdf](http://portal.educacao.salvador.ba.gov.br/site/documentos/espaco-virtual/espaco-legislacao/GERAL/LOCAL/lei_nº_6586-2004_pddu.pdf)>. Acesso em: 02 mar. 2016

_____. **Lei nº 7.400, de 20 de fevereiro de 2007**. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município do Salvador – PDDU 2007 e dá outras providências. Salvador, Disponível em: <http://www.sucom.ba.gov.br/wp-content/uploads/2014/11/lei_7400_2008.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2016.

_____. **Lei nº 9.609, de 30 de junho de 2016** . Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município do Salvador e dá outras providências. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano. Disponível em:
<<http://www.plano500.salvador.ba.gov.br/biblioteca-virtual>>. Acesso em: 20 jun. 2018.
SOUZA, Angela Gordilho. **Regularização fundiária na nova política municipal de Habitação de Interesse Social em Salvador**. Revista Veracidade, Salvador, v. 2, n. 2, p.1-12, jul. 2007. Acesso em 12 nov. 2015.

SOUZA, Angela Gordilho; LIMA, Adriana Nogueira Vieira. **Regularização fundiárias em áreas de ocupação informal**: titulação coletiva e individual. 3º Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico: balanço das experiências de implementação do Estatuto da Cidade, Recife, PE, p.1-20, jun. 2004.

SOUZA, Angela Gordilho; TEIXEIRA, Aparecida Netto; SANTO, Maria Teresa Gomes do Espírito. **O desafio da regulamentação de ZEIS: Zonas Especiais de Interesse Social**. XII Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, Belém, p.18, maio 2007.

TEIXEIRA, Humberto Gustavo Drummond da Silva. **O planejamento urbano e a efetividade dos direitos à cidade no bairro do Calabar - Salvador/Ba**. 2014. 183 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social, Universidade Católica do Salvador, Salvador, 2014.