

Regularização fundiária em áreas de ocupação informal: titulação coletiva e individual¹

Angela_Gordilho Souza² e Adriana Nogueira Vieira Lima³

Introdução

Após dois anos de promulgação do Estatuto da Cidade, Lei Federal n. 10.257 de 2001, observa-se que algumas ações foram empreendidas na busca de sua implementação, gerando debates, incertezas e esperança quanto a sua instrumentalidade na conquista do Direito à Cidade.

Este artigo se propõe a fazer uma reflexão a respeito da regularização fundiária em áreas de ocupação informal. Para tanto, toma como referências situações ocorridas recentemente em Salvador-BA, nas quais foram adotadas medidas diferenciadas: titulação individual em profusão e regularização fundiária de forma coletiva.

A produção da informalidade e a exclusão socioespacial no Brasil

Os padrões de ocupação do espaço urbano contemporâneo nas grandes cidades brasileiras estão marcados por uma ampla produção informal da habitação, ou seja, aquela ocorrida à revelia dos parâmetros urbanísticos estabelecidos pelas leis e normas para edificação e uso do solo, contidas nas legislações urbanas definidas nas primeiras décadas do século XX, quase sempre também à margem da legalidade fundiária. Atingindo cerca de metade da população das grandes metrópoles, essas áreas configuram-se em ambientes construídos deficientes e complexos, condições que demandam intervenções urbanísticas peculiares, sobretudo no que se refere aos direitos sociais de moradia adequada, incluindo o bem estar coletivo e a segurança da posse da terra e da habitação.

No Brasil, os estudos apontam para dimensões grandiosas da ocupação do tipo favelas, que constituem apenas parte da informalidade da ocupação das grandes cidades, uma vez que, no intenso crescimento urbano registrado no século XX,

¹ Trabalho apresentado ao 3º Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico: balanço das experiências de implementação do Estatuto da Cidade. Recife, PE, de 27 a 29 de junho de 2004.

² Arquiteta, doutora em Arquitetura e Urbanismo, professora no Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal da Bahia e pesquisadora no LabHabitar -FAUFBA. amgs@ufba.br

³ Advogada, mestranda no Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal da Bahia, especialista em Direito Administrativo. adriananog@hotmail.com

várias formas de parcelamentos clandestinos foram empreendidas, sobretudo, nas periferias das grandes cidades.⁴ Essa imensa informalidade da habitação no país origina-se, sobretudo pela ausência do Estado na antecipação planejada ao processo de ocupação urbana, frente aos altos índices de pobreza. Como já amplamente analisado, o planejamento urbano brasileiro, que se delineou a partir do final da década de 1960, foi ineficaz no seu intento discursivo de minimizar as profundas desigualdades sociais nas cidades. O Banco Nacional de Habitação – BNH viabilizou políticas de financiamento habitacional e de infra-estrutura urbana que intensificaram construções nas cidades, graças a uma economia vigorosa, mas fortemente concentradora de renda, resultando em uma produção voltada prioritariamente para as faixas de renda mais altas. Durante o período de vigência do BNH, 1964/86, a produção correspondeu a um total de 4,5 milhões de unidades, o que representa em torno de 25% do parque imobiliário brasileiro produzido para o período. Desse total, somente 1,5 milhão de unidades (33,3%) destinaram-se às camadas populares da população, através da construção de grandes conjuntos habitacionais na periferia, tendo sido produzidas apenas 250 mil unidades em programas alternativos, ou seja, 1-3 SM (AZEVEDO, 1988). Ainda que, nesse período de grande crescimento urbano, loteamentos populares também tenham sido implantados pelo mercado imobiliário, visando uma demanda solvável, esses loteamentos, na sua maioria, não foram dotados da infraestrutura necessária para boas condições de moradia.

Nas últimas décadas, o que vem prevalecendo na produção de moradias nas grandes cidades são as ações improvisadas, ou seja, aquelas ocorridas sem controle urbanístico, através de parcelamentos clandestinos, favelas, invasões coletivas e outras formas aleatórias de ocupação do espaço, situações que se consolidam com o processo intensivo de ampliação, verticalização e densificação dessas áreas, acumulando significativos investimentos individuais e coletivos. Diante da amplitude alcançada na atualidade, essas iniciativas acabaram “resolvendo”, em grande parte, a demanda de novas habitações, surgida com a urbanização acelerada, embora criando graves problemas relacionados à qualidade do meio urbano. Nessas realidades, o problema avançou do déficit quantitativo de novas unidades para o déficit qualitativo de infra-estrutura das áreas ocupadas e das edificações, atingindo questões que também envolvem o que se designa como um déficit ampliado para o habitar na cidade, compreendido no âmbito do direito à cidade e à qualidade do ambiente construído, o que inclui acesso às benfeitorias

⁴ Taschner (1997), com base em estudos existentes sobre a população moradora de favelas e áreas de pobreza nas grandes cidades brasileiras, indica, no início da década 1990, os seguintes percentuais comparativos: em São Paulo, 11,3%; no Rio de Janeiro, 17,5%; em Belo Horizonte, quase 20%; em Salvador, próximo de 30% correspondendo às chamadas invasões coletivas.

Formatado: Cor da fonte: Automática

Formatado: Cor da fonte: Automática

urbanas e urbanísticas.⁵ Para esse tipo de análise, a abrangência vai além da unidade edificada em si, compreendendo também as deficiências urbanísticas e ambientais na localidade – infra-estrutura, áreas livres e verdes, tamanho de lote, equipamentos sociais, acessibilidade – e, sobretudo, a sua inserção no meio urbano.

Essas áreas de ocupação informal, onde habita grande parte da população dessas cidades, concentram também a localização da pobreza. Crescem, portanto, segregadas da cidade formal e excluídas dos atributos urbanísticos essenciais para que possam alcançar condições de habitabilidade digna, incluindo a posse da terra e a segurança de moradia. Na composição espacial urbana atual, configura-se um ambiente construído intensamente segmentado, diferenciado e complexo, marcado por grandes contrastes, desigualdades e deficiências, condições que contribuem para um isolamento acentuado dessas áreas, no que se refere às suas possibilidades de inserção no cotidiano mais amplo da cidade. Essas situações intensificam as dificuldades em frente às novas demandas que se colocam na dinâmica social e aos potenciais de mudanças qualitativas do meio urbano em construção.

Aprofunda-se também, cada vez mais, a diferença entre os que recoreram ao mercado imobiliário legal e aqueles que a ele não tiveram acesso, criando-se um amplo mercado da informalidade, onde o acesso à terra e à habitação passam por circuitos diferenciados de posse, com limitações para financiamentos e direito às benfeitorias públicas, dentre outras, o que traz à ordem do dia o debate sobre a regularização fundiária e urbanística dessas áreas de ocupação informal.⁶

Regularização fundiária: um conceito em mutação

A partir do início da década de 1980, inicia-se no Brasil um processo de redemocratização política, refletindo na intervenção dos poderes públicos nos assentamentos construídos à margem da legalidade urbana. As políticas de desfavelamento, expulsão e relocação vão sendo substituídas por processos de urbanização e legalização, buscando o reconhecimento das áreas ocupadas.

Nos últimos vinte anos, o conceito de regularização fundiária passou por um processo de mutação, adquirindo contornos e significados que vão se definindo pela

Formatado: Cor da fonte: Automática

⁵ Essa argumentação encontra-se desenvolvida na tese de doutorado *Limites do habitar; segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX*, defendida na FAUUSP em out./99. Os dados de pesquisa apresentados neste artigo foram retirados do referido trabalho, sendo alguns já atualizados (GordilhoSouza, 1999).

⁶ Nesse sentido ver os trabalhos contidos no livro organizado por Abramo (2003).

influência de fatores econômicos, sociais e culturais, abrangendo desde as pressões populares até as exigências das agências internacionais de financiamentos. No que se refere ao debate internacional, há concepções distintas que podem ser evidenciadas através dos posicionamentos da ONU/Habitat e do Banco Mundial.⁷

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, 2003b, p. 152).

Formatado: Cor da fonte: Automática

Assim, o termo regularização fundiária passa a designar desde a legalização jurídica dos lotes urbanos através da aquisição do domínio ou posse da terra, até as intervenções públicas mais amplas, e segundo Alfonsin (1997) engloba os aspectos jurídicos, territoriais 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 o resgate da cidadania.

No Brasil, as tentativas de intervenções no espaço construído que contemplam esse conceito mais amplo da regularização fundiária ainda são tímidas ante a dimensão do problema a ser enfrentado nas grandes cidades. Em Recife-PE, ocorreram as primeiras tentativas de definição de medidas jurídicas de titulação que pudessem contemplar a permanência da comunidade de moradores em áreas de ocupação informal, através das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS -, criadas em 1980 (LOSTÃO, 1991). Belo Horizonte é também uma referência fundamental nesse sentido. A lei que criou o Pró-Favela, em 1983, foi a pioneira ao propor um programa social de regularização, demarcando as favelas como áreas residenciais para fins de moradia (FERNANDES, 2003a). Em Salvador-BA, em 1978, o decreto 5.403/1978 (SALVADOR, 1978), visando efetivar uma experiência piloto em área de proteção socioecológica, considerou a localidade do Nordeste de Amaralina como Zona Homogênea, sujeita a normas urbanísticas diferenciadas. Mais tarde, no Plano Diretor de 1984 foram criadas as Áreas de Proteção Socioecológica – APSE-, que visavam impedir a expulsão das populações moradoras em áreas informais localizadas em zonas valorizadas da cidade, instituindo medidas restritivas de uso do solo, questão que será tratada adiante mais detalhadamente.

⁷ As políticas propostas pelo Banco Mundial vinham sendo influenciadas pela concepção do economista De Soto (2001) que atribui a pobreza dos países em desenvolvimento à extralegalidade no sistema fundiário. Segundo ele, o fato dos direitos de propriedade não serem adequadamente documentados impede que os ativos pertencentes aos pobres do Terceiro Mundo sejam transformados em capital.

Estatuto da Cidade: perspectivas para regularização fundiária

A luta pela Reforma Urbana evidenciou-se no plano institucional através do processo de construção de uma Nova Ordem Constitucional visando estabelecer um padrão de política pública capaz de promover intervenções que assegurassem o reconhecimento do Direito à Cidade. As reivindicações dos novos sujeitos coletivos que marcaram a década de 1980, obrigaram o Estado brasileiro a reconhecer a urbanização como um direito humano e a assegurá-lo constitucionalmente através da inserção de um capítulo sobre a política urbana no texto constitucional, consagrados nos artigos 182 e 183 e regulamentado pela Lei n. 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, que traz um conjunto inovador de instrumentos urbanísticos, além de uma nova concepção de planejamento urbano e gestão das cidades.

Das diretrizes gerais

O Estatuto da Cidade estabelece diretrizes gerais que materializam os novos parâmetros que devem guiar a política urbana a fim de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade. Uma síntese das diretrizes pode ser consubstanciada nos seguintes eixos: garantia do direito à cidades sustentáveis, planejamento e gestão democrática, cooperação entre a iniciativa pública e a privada, justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização e regularização fundiária. Embora essas diretrizes devam ser compreendidas e aplicadas de forma conjunta e complementar, destacam-se duas que estão mais diretamente ligadas ao tema abordado, quais sejam

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

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, art. 2º).

A edição de normas especiais de urbanização tem como objetivo precípuo possibilitar o reconhecimento dessa porção informal do território urbano como parte integrante da cidade e buscar padrões adequados à realidade urbana. 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. (SUNDFELD, 2003, p. 59-60)

Assim, o Estatuto da Cidade, ao propor a construção de um urbanismo a partir da realidade fática, permite ao poder público reconhecer que esses espaços multifacetados de convivência, longe de espelhar formas ideais, uniformes e depuradas, se constroem a cada dia, a cada minuto, a cada segundo, apresentando tipologias próprias que integram o patrimônio cultural brasileiro⁸. Isso não significa dizer que as novas regulações a serem constituídas devam consolidar um espaço urbano precário; ao contrário, essas novas regulações devem ser utilizadas para redimensionar a intervenção do poder público nesses assentamentos. Afinal, o fundamento que guiou as reivindicações dos movimentos populares urbanos foi promover a regularização fundiária e a urbanização como componente do direito humano fundamental à moradia. Assim, compreendendo a característica da indivisibilidade dos direitos humanos, Saule Júnior (2004) fundamenta esse direito em outros componentes do direito à cidade.

Os pressupostos para a constituição de uma nova ordem legal urbana, destinada a legalizar e urbanizar áreas urbanas consolidadas e ocupadas por população de baixa renda, tendo o direito à moradia como elemento essencial, são os seguintes: o direito a cidades sustentáveis; princípios das funções sociais da cidade e da propriedade, da igualdade e justiça social; o desenvolvimento urbano ambientalmente sustentável e a gestão democrática da cidade. (SAULE JUNIOR, 2004, p. 343).

A possibilidade prevista nas diretrizes desse Estatuto de simplificação da legislação urbanística deve considerar as configurações dos assentamentos informais já construídos bem como permitir o aumento da oferta de lotes e unidade habitacionais, de modo a enfrentar o déficit habitacional e evitar o surgimento de novos assentamentos à margem da legalidade urbana, sem entretanto incentivar um urbanismo especulativo para toda a cidade. Mais do que buscar a legalidade das ocupações é preciso melhorar a qualidade do ambiente construído, o que exige medidas próprias de regularização para cada área, respeitando-se a

⁸ A Constituição Federal do Brasil estabelece, no artigo 216, que constituem patrimônio cultural brasileiro os modos de criar, fazer e viver.

diversidade existente e considerando-se também os espaços vazios a serem ainda ocupados.

Dos instrumentos jurídicos urbanísticos

O Estatuto da Cidade elenca, no art. 4º, um espectro de instrumentos jurídicos, urbanísticos e tributários que devem ser utilizados pelos municípios de forma combinada para implementar as diretrizes gerais estabelecidas e os princípios constitucionais da política urbana. No que tange especificamente à regularização fundiária, o Estatuto da Cidade não reduz o seu alcance à legalização jurídica dos lotes. Ao inseri-la na dinâmica do planejamento urbano, o Estatuto da Cidade evidencia a importância do instrumento do Plano Diretor para implementação dos programas de regularização fundiária, na medida que a ele cabe estabelecer as exigências fundamentais de ordenação da cidade para que a propriedade cumpra a sua função social mas também apontar as áreas onde serão aplicados os instrumentos do solo criado, direito de preempção, ZEIS, transferência do direito de construir e operação urbana consorciada ao processo de regularização fundiária.

As zonas especiais de interesse social possibilitam a criação de padrões urbanísticos específicos para determinadas zonas da cidade que, além de servirem para promover e inibir a ação do mercado imobiliário e garantir a permanência dos assentamentos informais em áreas centrais, são úteis para promover o reconhecimento dos padrões urbanísticos existentes e evitar ou minimizar os efeitos negativos da regularização fundiária.

Em relação à legalização jurídica dos lotes, o Estatuto avança ao prevê instrumentos jurídicos que possibilitam a regularização de lotes em terrenos públicos e privados, com o fim de promover a segurança jurídica da sua posse aos moradores dos assentamentos informais.

Dos instrumentos de legalização jurídica do solo urbano

O Estatuto da Cidade deixa claro que a regularização fundiária não passa necessariamente pelo direito individual à propriedade plena. A segurança da posse, considerada como parte integrante do direito à moradia, pode ser garantida através de outras formas de titulação. Nesse sentido, o Estatuto da Cidade, buscando a regularização fundiária em terras públicas, prevê os instrumentos da concessão de uso especial para fins de moradia, concessão de direito real de uso e o direito à superfície. No que se refere às ocupações localizadas em área privada, o instituto a ser utilizado é o do usucapião especial urbano.

Do usucapião especial urbano

O instituto do usucapião não é novo no ordenamento jurídico pátrio. A inovação trazida pela Constituição Federal e regulamentada pelo Estatuto da Cidade consiste na sua utilização para garantir especificamente o direito das pessoas à moradia e permanência no local onde vivem e criaram laços de vizinhança e modo de vida.

Outro ponto essencial dessa nova roupagem trazida pelo Estatuto da Cidade refere-se à possibilidade do ajuizamento do usucapião de forma coletiva, nos locais onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor. Dessa forma, o instituto pretende captar a natureza coletiva do processo de formação dos assentamentos informais, onde o parcelamento e a ocupação do solo não seguem a lógica empreendida na cidade formal e, portanto, a configuração urbanística dificulta a individualização de cada lote ocupado.

A propositura da ação do usucapião de forma coletiva, além de permitir a celeridade processual, impedindo que a postulação em juízo se dê de forma fragmentada através de ações individuais pulverizadas, resulta na formação de um condomínio especial, no qual o juiz atribuirá a fração ideal de cada terreno a cada possuidor. Essa configuração coletiva que decorre da sentença de usucapião, ao formar um condomínio especial indivisível, só possível de extinção mediante a deliberação de 2/3 (dois terços) dos condôminos, embora não impeça a venda da moradia adquirida pelo processo de usucapião, faz com que esses terrenos se tornem menos interessante ao capital imobiliário.

Da concessão de uso especial para fins de moradia

A concessão de uso especial para fins de moradia, nos termos previstos nos artigos 16 a 20 do Estatuto da Cidade, foi vetada, sob argumento, em rápida síntese, de que o instrumento contrariava o interesse público. Em substituição aos artigos vetados, visando regular a matéria, foi editada a Medida Provisória n. 2.220, de 4 de setembro de 2001, que busca implementar a função social das terras públicas urbanas e trata a concessão de uso para fins de moradia como direito subjetivo, ou seja, obriga o Poder Público a conceder ao possuidor de imóvel de até 250 m² ocupado predominantemente para fins de moradia, há cinco anos ininterruptos e sem oposição. Por se tratar de direito subjetivo, ao Poder Público não cabe apreciar o ato ao sabor da conveniência e oportunidade, pois a lei

estabelece a única solução possível diante de determinada situação de fato, cabendo a negativa apenas nas hipóteses previstas em lei.

Outro aspecto a ser ressaltado é que o Estatuto da Cidade também permite que a concessão de uso especial para fins de moradia seja contratada coletivamente nas áreas ocupadas por população de baixa renda e que não seja possível a individualização dos lotes. Por fim, a concessão especial de uso para fins de moradia pode ser utilizada para servir de garantia nos contratos de financiamento habitacionais, é passível de registro em cartório e pode ser transmitida por atos *inter vivos* ou *causa mortis*.

O entendimento dos limites e possibilidades da aplicação desses novos instrumentos, trazidos pelo Estatuto da Cidade, passa por um exame mais detalhado de cada realidade urbana no seu processo de ocupação e nas interações já desenvolvidas a partir da sua aprovação.

Salvador: regularização fundiária - uma história em construção

Notas sobre a formação do tecido fundiário da cidade e da informalidade

A Cidade do Salvador surgiu no início do processo de colonização do Brasil. Fundada em 1549 é a mais antiga cidade do país e foi a sua primeira capital, permanecendo nessa condição por mais de duzentos anos (1549-1763). Esse processo de formação histórica implicou numa estrutura urbana antiga e com algumas peculiaridades no que concerne aos seus aspectos fundiários que podem ser observadas ainda na Salvador contemporânea. Isso porque, até o meado do século passado, a Cidade mantinha a estrutura fundiária gerada no século XVI, estando a quase totalidade das terras municipais sob o domínio do Município, de ordens religiosas e de alguns grandes proprietários particulares.

Prevalecia então um regime fundiário de base enfiteutic, regime em que o proprietário fragmenta o direito de propriedade, mantendo para si a titularidade do domínio direto sobre o bem e transferindo o seu domínio útil para ser explorado, mediante o pagamento de uma renda anual. Desse modo, a estrutura concentrada de terras nas mãos de poucos proprietários dificultou o acesso por parte de grande parte da população da cidade à terra urbana, atingindo de forma mais acentuada as classes populares que ficaram submetidas a contratos de arrendamentos, autorizações precárias ou simplesmente construíam à revelia do proprietário.

Essa situação permanece sem ensejar grandes preocupações até a década de 1940. Nesse período, o aumento populacional decorrente do fluxo migratório⁹ do campo para a cidade em busca de um mercado de trabalho causou uma forte pressão sobre as áreas residenciais existentes, passando a refletir diretamente no uso e na ocupação do solo na cidade. É nesse contexto que se pode registrar, segundo pesquisa realizada por Neves (1985) a primeira ocupação coletiva e organizada ocorrida em meados de 1946, denominada Corta-Braço, -e que após um longo processo de negociação com os poderes públicos teve, em 1ª de maio de 1947, o terreno desapropriado.

Essas ocupações coletivas passaram a ser uma prática reiterada para provisão de moradia e, por se darem sem respaldo em qualquer documento ou ato legal que expressasse a anuência do proprietário do terreno, ou seja, à margem da legalidade, passaram a ser denominadas de “invasões”. Assim, o termo “invasão” passa a ser utilizado pelo Estado, pela imprensa e sociedade em geral com uma carga pejorativa, de modo a transformar a questão habitacional em caso de polícia, reforçando a ideologia da ilegitimidade.

Ao lado das chamadas “invasões”, outras formas de ocupação informal do solo urbano foram empreendidas pela população de baixa renda. Os proprietários de grandes glebas de terra urbana passavam a autorizar o seu uso através de contratos de arrendamento ou subenfitêuse, sem um projeto urbanístico prévio. Embora houvesse a anuência expressa do proprietário para a ocupação e uso do solo, permanecia a incerteza quanto à garantia de permanência no local, já que os contratos impunham uma série de restrições quanto ao uso e ocupação do solo, demonstrando a intenção de retomada dos terrenos. Nesse sentido, Juvenilda Carvalho, ao analisar os contratos de arrendamento feitos por moradores do Engenho Velho da Federação – assentamento localizado na área central da cidade -, afirma que “mesmo pagando o arrendamento do terreno, há, em alguns casos, restrições quanto ao tipo de ocupação a ser construída, não sendo permitida a construção em “pedra e cal” (CARVALHO 1993, p. 39).

Formatado: Não Realce

A estrutura fundiária do Município de Salvador só veio a ser modificada no final da década de 1960, através da Lei Municipal 2.181/68¹⁰ que, sob o fundamento da

⁹ 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, 1958, p. 47).

Formatado: Não Realce

¹⁰ A Lei nº 2.181/68 assegurava aos ocupantes dos terrenos pertencentes a Prefeitura comprovar no prazo de 90 (noventa) 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 (sessenta) dias e, se assim não o fizessem, cabia ao Poder Executivo municipal o direito de desapropriação, por interesse social o domínio útil dos terrenos enfitêuticos e benfeitorias dos terrenos

necessidade de desenvolver e expandir o tecido urbano da cidade permite a venda do domínio direto dos imóveis da Prefeitura aforados, arrendados ou ocupados a qualquer título, devendo a renda auferida com a alienação ser utilizada para a execução de planos urbanísticos e para ampliação do sistema viário. Esse fato se deu porque as velhas formas de uso do solo, que eram firmadas por contratos de enfiteuse, se apresentavam como um obstáculo ao capital imobiliário, na medida em que encontravam em mãos de velhos foreiros ou posseiros não-capitalizados ~~excluíam~~excluíam a possibilidade de associação entre o capital e propriedade do solo. (BRANDÃO, 1981).

Formatado: Não Realce

A Reforma Urbana, ao optar pela alienação do domínio direto das terras públicas do município, consolidando o domínio pleno em mãos do capital imobiliário¹¹ em detrimento de promover o resgate do domínio útil dos terrenos ociosos, perdeu a chance de promover o uso planejado do solo. Essa opção repercutiu diretamente no forjar escassez do solo urbano e conseqüentemente no valor do preço da terra, dificultando ainda mais o acesso à população de baixa renda.

As ocupações coletivas passaram a ser uma constante desde o final dos anos 40 do século passado, manifestando-se de formas diferenciadas, a depender das relações políticas na cidade. Ocorriam de forma mais camuflada e em terrenos residuais, nos períodos mais repressivos, e ocupavam grandes glebas de terra, em períodos mais democráticos, como a partir de 1980, quando apenas em uma década foi conquistada a mesma quantidade de área que já havia sido ocupada nas três décadas anteriores, desde o início do processo. Em 1991, essas áreas abrigavam 28% da população da cidade, representando 14,3% do total da área de ocupação habitacional da cidade, equivalendo a 1,6 hectare. Ao longo desse período, várias ações de remoção e erradicação dessas ocupações foram promovidas pelo poder público, sobretudo daquelas que se situavam nas áreas mais valorizadas da cidade, dando origem aos loteamentos públicos, implantados na periferia (GORDILHO SOUZA, 1990 e 1999).

Sobre o tipo de propriedade fundiária das áreas ocupadas, com base em informações de moradores, os estudos de Angela Gordilho Souza para o início da década de 1990 verificam que, do total das ocupações coletivas por invasões, a maior parte das terras ocupadas é de propriedade pública, correspondendo a 48,4%, sendo 43,9% de propriedade municipal. O restante compreende 24,7 % em terras

arrendados destinado-os a núcleos coloniais para o desenvolvimento da lavoura de subsistência ou núcleos habitacionais. (SALVADOR, 1968).

¹¹ No total foram alienados 4.679 hectares, 15 % da superfície do município, sendo que cinco glebas constituem 67,3% da superfície alienada, a maior parte em zona de futura expansão. (RIBEIRO E DEBEFFE, 1979).

particulares; 25,6%, em terras diversas (mais de um tipo); 1,0% sem informação e apenas 0,2% em áreas de propriedade da Igreja. Em relação à possibilidade de permanência, levando-se em consideração tipo de uso previsto e risco, observa-se que, a maior parte dessas áreas, aproximadamente 63%, quais sejam, ocupações em glebas vazias, áreas verdes, áreas previstas para equipamentos comunitários e remanescentes de loteamentos, são passíveis de consolidação, enquanto 20% correspondem a áreas que deverão ser cuidadosamente analisadas e apenas 17% representam áreas impróprias, essas, sim, sujeitas a um processo planejado de relocação (GORDILHO SOUZA, 1990 e 1999).

Dados atuais de habitação e informalidade da ocupação em Salvador

Salvador, que teve sua população acrescida abruptamente de 1940 a 1950, como já assinalado, manteve índices de crescimento elevados até a década de 1980, em torno de 50% a cada década, equivalente a mais de 4,0% a.a. A partir da década de 1990 passa a índices menores, registrando-se, no último Censo, um crescimento de 1,8% a.a. A Cidade entrou no terceiro milênio com quase 2,5 milhões de habitantes, o que a faz ocupar o 3º lugar em contingente populacional no país, sendo que a maioria da sua população vive em assentamentos informais, conforme se analisa a seguir.

Ainda que a intensa produção estatal, através da política do BNH/SFH, tenha tido um papel significativo no mercado imobiliário local e na expansão da cidade, as chamadas “invasões”, associadas aos processos de parcelamento improvisado e autoconstrução, representam a principal alternativa habitacional na cidade. Formaram-se à revelia dos parâmetros urbanísticos estabelecidos para o município e continuam a crescer fora das regras de segurança e conforto previstos para edificação, portanto, sem controle público.

Desde 1965 foram produzidas, através das políticas públicas para as faixas de renda de 3 a 12 SM, um total de aproximadamente 90 mil unidades habitacionais (URBIS¹² e INOCOOP¹³), o que representa 13 % do total de 650 mil domicílios cadastrados pelo IBGE em 2000. Para as faixas abaixo de 3 SM, as intervenções públicas nas últimas três décadas restringiram-se praticamente aos loteamentos públicos municipais para atendimento emergencial, num total de 20 mil unidades.¹⁴ Atualmente, essa camada da população representa a sua maior parte,

Formatado: Não Realce

Formatado: Não Realce

¹² URBIS – Habitação e Urbanização da Bahia S.A.

¹³ INOCOOP – Instituto de Orientação Cooperativas Habitacionais da Bahia.

¹⁴ Dados para URBIS, conforme Espírito Santo (2002); para INOCOOP, Souza (2000); para loteamentos públicos, Gordilho-Souza (1999).

Formatado: Não Realce

correspondendo a 49,3% dos chefes dos domicílios, ou seja, quase a metade da sua população de 2,5 milhões (IBGE/Censo 2000).

Formatado: Não Realce

Formatado: Cor da fonte: Automática

Formatado: Não Realce

Atualmente, a ocupação informal de habitação representa 32% do total de ocupação habitacional no município, correspondendo a 60% da população, o que corresponde aproximadamente a 460 mil domicílios, equivalendo ao chamado déficit qualitativo de habitação. A situação é mais grave ao se considerar áreas formais deficientes de benfeitorias urbanísticas, incluindo loteamentos populares que cresceram sem a devida gestão pública, que representa 54% da área ocupada e 73% da população, equivalente a 550 mil domicílios. Essa ocupação está concentrada sobretudo nas áreas do Subúrbio e Miolo da cidade, demarcando uma nítida segregação em relação à ocupação formal da cidade, ao longo da orla oceânica (GORDILHO SOUZA, 1999).

A partir de 1996, as intervenções públicas, através da CONDER/Governo do Estado, se voltaram para a melhoria dessas áreas ocupadas, através do Programa Viver Melhor, que atuou de 1996 a 1998, implementando melhoramento no sistema viário, construção de equipamentos comunitários e melhoria/reposição de unidades habitacionais precárias, tendo investido cerca de 150 milhões de reais e promovido a substituição de 8 mil unidades, em 65 áreas em Salvador, onde predominam população com renda de 1 a 5 SM. Esse projeto previa também a regularização fundiária dessas áreas, com poucos avanços registrados até então nessa questão (GORDILHO SOUZA, 1999).

Mais recentemente, observam-se novas ocupações promovidas pelo MSTs (Movimento dos Sem-Teto de Salvador), grande parte delas em prédios ociosos nas áreas centrais. É possível afirmar que, além da escassez gradativa de terrenos suscetíveis à ocupação, registram-se altos índices de domicílios vagos, 11,6%, correspondendo praticamente ao mesmo percentual do déficit quantitativo estimado para esse município, próximo a 14% do total de domicílios existentes, conforme o IBGE/Censo 2000.

Formatado: Cor da fonte: Automática

Formatado: Não Realce

As primeiras iniciativas públicas para a regularização fundiária

A situação de insegurança em que sempre estiveram submetidos os moradores dos assentamentos construídos à margem da legalidade urbana fez com que o reconhecimento e a legalização dos lotes pelos poderes públicos estivessem presentes nas reivindicações dos setores populares. Nesse sentido, Aragão (1992) revela, -nos seus estudos sobre movimento popular de luta pela terra em Salvador, que a reivindicação da legalização representou uma das suas idéias-força nas

décadas de 1970 e 1980, também sendo reivindicado, no início dos anos 80, um programa oficial de legalização da posse da terra pela Federação de Associações de Bairro de Salvador e do Movimento de Defesa dos Favelados.

No plano dos instrumentos urbanísticos, o Plano de Desenvolvimento Urbano de Salvador - PLANDURB elaborado entre os anos de 1975-78 e institucionalizado através da Lei 3.584/84, dá um importante passo no processo de reconhecimento dos assentamentos informais, ao prevê as APSEs, que foram enquadradas e delimitadas através da Lei n. 3.592/85.¹⁵

A Lei n. 3592/85 estabelece parâmetros específicos visando garantir a permanência da população residente nos assentamentos consolidados de baixa renda e propõe melhorar as condições de vida da população residente nessas áreas. Embora esse instrumento não tenha obtido maiores avanços no que tange à regularização urbanística, teve uma importância fundamental na garantia da permanência da população de baixa renda, nas áreas centrais da cidade.

No que se refere à legalização dos lotes, em 1984/85 foi implementado o Programa de Legalização Fundiária Municipal pela Coordenação de Desenvolvimento Social - Secretária de Administração, utilizando o instrumento jurídico da Concessão de Direito Real de Uso (Lei Municipal n. 3.293/83), com a proposta de atender 4.000 famílias em loteamentos públicos. Posteriormente, em 1986, foi elaborado um novo programa pela Secretária de Habitação em convênio com a RENURB¹⁶, cuja proposta era atingir 20 mil lotes (SALVADOR, 1988).

As décadas de 1980 e 1990 foram marcadas pelas tentativas de implementação de programas de regularização fundiária. Apesar desse objetivo constar expressamente nos relatórios de atividades de todas as gestões municipais, não foram alcançados resultados significativos em relação ao imenso universo de informalidade no espaço urbano da Cidade do Salvador.

A regularização fundiária em Salvador depois do Estatuto da Cidade

No âmbito do município de Salvador houve a modificação da Lei Orgânica Municipal através da Emenda nº 16 (SALVADOR, 2002b) e a promulgação da Lei nº 6.099/2002 (SALVADOR, 2002c), regulamentada pelo Decreto nº 13.532/2002, a fim

¹⁵ O PLANDURB, na sua proposta de intervir para enfrentar os “desequilíbrios sociais” na ocupação urbana, não só reconhece a permanência da ocupação informal na cidade, como institui esse novo instrumento legislativo, classificando inicialmente 33 áreas no Município de Salvador como APSEs, e incluindo de mais uma a *posteriori*, o núcleo de Nova Brasília.

¹⁶ RENURB – Companhia de Renovação Urbana de Salvador.

Formatado: Não Realce

Formatado: Não Realce

Formatado: Não Realce

Formatado: Não Realce

de adequar a legislação local ao Estatuto da Cidade. Essas modificações na legislação municipal buscaram possibilitar a legalização de lotes situados em área urbana utilizados para fins de moradia, ocupados pela população de baixa renda,¹⁷ cuja área não ultrapasse 250m².

O projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo enviado à Câmara Municipal de Salvador com essa finalidade propunha que o poder público municipal procedesse à **alienação** dos bens públicos integrantes de programa habitacional, em detrimento da concessão de uso especial para fins de moradia. Enquanto objeto de um longo debate na Câmara dos Vereadores, foi apresentada uma emenda substitutiva que obrigava o poder público à utilização do instrumento da concessão de uso especial para fins de moradia.

É importante salientar a mensagem do Prefeito que encaminhando o projeto de lei que propõe a modificação dos instrumentos de regularização fundiária com vista a adequá-los ao Estatuto da Cidade exalta a importância da titulação através de títulos de propriedade plena, recorrendo a argumentos que se baseiam nas concepções 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, 2002d).

Programa municipal em curso: titulação individual

Após superada essa questão e acatada a sugestão da Câmara de ser utilizada a concessão de uso especial para fins de moradia, as medidas que vêm sendo empreendidas pela Prefeitura, através da Coordenadoria de Regularização Fundiária (CRF) da Secretária de Habitação, vão no sentido de efetivar, até o final do ano de 2004, 100 mil escrituras de concessão de uso para fins de moradia. Para tanto, sendo que já foram cadastrados e deferidos cerca de 52 mil processos e entregues pouco mais 27 mil escrituras, envolvendo 59 áreas (SALVADOR, 2004). Esse conjunto de áreas compreende exclusivamente glebas de propriedade municipal que foram ocupadas coletivamente ou parceladas pela própria Prefeitura, através de

¹⁷ O decreto n. 13.532/2002 considera população de baixa renda para fins de regularização fundiária os ocupantes de terras públicas que percebam uma renda familiar de até 6 (seis) salários mínimos. (SALVADOR, 2002a)

loteamentos públicos.

Em síntese, o procedimento para a legalização fundiária passa por vários passos. Após a escolha da área, a SEHAB-CRF prepara uma “pasta mãe”, em que constam a escritura e o mapa de toda a área a ser regularizada. Em seguida, é 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. Após reunida a documentação necessária, um processo administrativo é aberto e remetido para análise da Procuradoria Jurídica do Município que verifica se os requisitos legais - renda, tempo de posse, condições do imóvel - foram preenchidos. A seguir são emitidas “as escrituras de legalização” referentes aos processos deferidos e, por fim, acontece a entrega dos títulos individuais em ato solene. De posse do título, o(a) o beneficiado (a) deve dirigir-se ao cartório de imóvel para proceder ao registro das escrituras concedidas mediante o pagamento da taxa de 20 reais¹⁸.

Desse modo, percebe-se que o programa de regularização fundiária proposto visa à titulação individual em larga escala, sem, contudo proceder a regularização do parcelamento urbano, restringindo-se portanto à legalização. Não há um trabalho concomitante de elaboração de um plano de intervenção urbanística para as áreas objeto de legalização. Assim, a regularização do parcelamento como um todo fica mais difícil de ser implementada, uma vez que as modificações e relocações que se façam indispensáveis para a melhoria do ambiente construído teriam que passar necessariamente por processos de desapropriações individuais, demorados e mais custosos para o erário, dificultando futuras intervenções em prol do benefício coletivo. Por outro lado, a perspectiva pós-intervenção de se imprimir regulamentos próprios para essas áreas, de forma a garantir um ambiente construído mais adequado urbanisticamente e com boas condições de habitabilidade, torna-se uma condição mais remota de ser atingida.

Outra questão a ser considerada é que uma titulação desvinculada da dinâmica do planejamento urbano poderá gerar efeitos perversos na cidade como um todo, intensificando o processo de segregação socioespacial, na medida em que permite a comercialização individual e provável especulação em áreas valorizadas.

¹⁸ Dados fornecidos em entrevista concedida à autora advogada por Santos (2004)

Iniciativas para a titulação coletiva: o caso da Mata Escura

Embora em Salvador registrem-se algumas tentativas coletivas para levar a cabo regularizações jurídicas em áreas informais, não necessariamente essas iniciativas desencadearam processos de titulação coletiva. Na década de 1990, os moradores do Engenho Velho da Federação, bairro originado por arrendamento, assessorados pelo Projeto de Assessoria Jurídica Popular da UCSAL, se reuniram para juntos buscarem a legalização da posse dos terrenos ocupados. Mais recentemente, a Santa Casa de Misericórdia, proprietária dos terrenos onde fica a comunidade do Calabar, propôs a venda desses terrenos por preço simbólico para os moradores, buscando em contra-partida assegurar a regularização pela Prefeitura do parcelamento pela Prefeitura de imóveis circunvizinhos da sua propriedade.

No que se refere à -titulação coletiva, merece destaque uma iniciativa toma em uma área de propriedade particular, objeto de ação de usucapião coletivo, situada no bairro de Mata Escura, localizado na periferia de Salvador. Esse bairro teve origem há mais 30 anos e na área passível de ser regularizada residem aproximadamente 40 mil pessoas. A fim de promover a regularização jurídica dos lotes ocupados, evitando o despejo forçado de centenas de famílias que, segundo dados expostos na petição inicial, configuram como réus em mais de duzentas ações de despejo, foi proposta a ação de usucapião coletiva pela Associação Beneficente, Cultural da Comunidade de Mata Escura, que atuou como substituto processual.

Apesar de não se ter ainda a decisão definitiva em relação ao pedido, pois a ação se encontra em processo de tramitação na 24ª Vara Cível da Comarca de Salvador, essa iniciativa tem uma importância significativa, pois abre caminho para o ajuizamento de outras ações em áreas da cidade que se encontram em situação semelhante¹⁹. Por outro lado, sendo essa uma iniciativa que poderá permitir um processo de titulação fundiária coletiva, a implementação de discussões para definição de um plano de bairro poderá levar essa experiência a desdobramentos adequados e inovadores na perspectiva da regularização fundiária e da construção de ambientes de moradia mais adequados para uma cidade socialmente justa.²⁰

¹⁹ A partir das pesquisas realizadas pela autora advogada junto ao sistema de distribuição da Comarca de Salvador, pode-se verificar que, entre o período de julho/2001 à março/2004, essa é a única ação de usucapião coletiva proposta por uma associação de moradores em Salvador. Essa pesquisa integra um trabalho mais amplo em curso para elaboração de Dissertação de Mestrado, a ser defendida no Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUFBA.

²⁰ A autora arquiteta, responsável por uma das disciplinas de graduação da Faculdade de Arquitetura da UFBA, em junho de 2004 iniciou um trabalho de pesquisa-ensino-extensão no bairro de Mata Escura, visando a elaboração de alternativas de plano urbanístico de melhoria, de forma participativa.

Considerações finais

É preciso estar atento para o fato de que a titulação individual em massa deslocada de políticas públicas redistributivas podem resultar apenas numa aparente segurança individual sem, contudo, garantir a permanência da população originária nem melhoria ao ambiente construído. Nesse sentido, entende-se 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.

Essa pesquisa e essa discussão, ainda em fase inicial, apontam para a necessidade de uma maior interdisciplinaridade entre arquitetos e juristas nas intervenções públicas para a melhoria do habitar e a garantia dos direitos sociais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, Pedro (org.). *A cidade da Informalidade*. O desafio da cidade latino-americana. Rio de Janeiro: Livraria Sete Letras/FAPERJ, 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.

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

AZEVEDO, Sérgio de. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-1986): criação, trajetória e extinção do BNH. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 22, n. 4, 1988.

BRANDÃO, Maria de Azevedo. O último dia da criação: mercado, propriedade e uso do solo em Salvador. In: VALLADARES, Lícia do Prado. *Habitação em questão*. 2ª. 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.

CARVALHO, Juvenilda Soares de. *O governo local e sua relação com o movimento organizado: Engenho Velho da Federal um estudo de caso*. Dissertação (Mestrado em Administração). Faculdade de Administração, Universidade Federal da Bahia, 1993.

DE SOTO, Hernando. *O mistério do capital*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

ESPÍRITO SANTO, Maria Teresa do. *Habitação social na Bahia: trajetória e produção da URBIS (1965/1998)*. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2002.

FERNANDES, Edésio. 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, 2003a.

FERNANDES, Edésio. Perspectivas para renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. In ABRAMO, Pedro. *A cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro: Sete Letras, FAPERJ, 2003b.

GORDILHO SOUZA, Angela. *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.

-GORDILHO SOUZA, Angela. *Limites do habitar; segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX*. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade do Estado de São Paulo, São Paulo, 1999.

[IBGE. Censo Demográfico 2000. Características da população e dos domicílios: resultados do universo. Rio de Janeiro, 2001](#)

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

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, São Paulo, 1985.

RIBEIRO, Elizabete Andrade e DEBEFFE, Charles. Poder público municipal e propriedade fundiária urbana In: *Habitação e urbanismo em Salvador*. Salvador: SEPLANTEC/OCEPLAN, 1979.

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

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

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. 2002b.

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

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

SALVADOR. Prefeitura Municipal. *Mensagem n. 02/2002* enviada a Câmara dos Vereadores. Salvador, 2002d.

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

SANTOS, Almir. Subcoordenador do Programa de Regularização Fundiária do Município do Salvador. Entrevista (fev. 2004). Entrevistadora: Adriana Nogueira Vieira Lima. Salvador, 2004. 1 cassete sonoro.

SANTOS, Milton. *O centro da Cidade do Salvador*. Estudo de geografia urbana. Publicações da Universidade da Bahia, Brasil: 1958.

SAULE JUNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: SAFE, 2003.

SOUZA, Luiz Antônio de, & Consultores Associados. Estudo de habitação: Relatório Final. Salvador: PDDU-SEPLAM/PMS, 2000.

SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes In DALLARI, Adilson Abreu e FERAZ, Sérgio (Coord.). *Estatuto da Cidade: comentários à Lei: 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros, 2003.

TASCHNER, Suzana Pasternak. Favelas e cortiços no Brasil: 20 anos de pesquisas e políticas. In: *Cadernos de Pesquisa do LAP*, São Paulo, Universidade de São Paulo, n. 18 mar./abr.1997.

Formatado: Não Realce