

## ANÁLISE SOBRE O PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DO MUNICÍPIO DE SALVADOR

Otavio Alexandre Freire da Silva, Rita Amália da Silva Carreiro\*  
Ana Paula Alves Silva Barreto, Cristiane dos Santos Pisa, Fernanda Cristina Ramos Costa de  
Oliveira, Larissa dos Santos Santana, Rafaele de Jesus Rodrigues, Edlene dos Santos Lima\*\*

**RESUMO:** *O artigo é extraído do relatório final da pesquisa realizada pela Equipe do Programa de Assessoria Jurídica Popular, da Universidade Católica do Salvador, analisando os dados levantados com as entrevistas realizadas com servidores públicos municipais e lideranças comunitárias, além da documentação sobre o Programa de Regularização Fundiária do Município de Salvador, executado pela Secretaria Municipal de Habitação, demonstrando a ação desta política pública essencial para a moradia de baixa renda e sua interação com os pressupostos para a regularização fundiária no país, notadamente a participação comunitária.*

**Palavras-chave:** Regularização fundiária; Participação; Direito Urbanístico

### REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: CONCEITO

Alfonsin (2000, p.195-267) define a Regularização Fundiária como: “... processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária”.

Concordante com essa concepção, há o pensamento de Fernandes (2003, p. 139-172), que destaca o caráter essencialmente curativo dos programas de regularização fundiária e defende que os mesmos devem ser combinados com investimentos públicos e políticas sociais e urbanísticas que gerem opções adequadas de moradia social para os grupos mais pobres.

Para Fernandes (2003, p. 139-172), a regularização fundiária visa a promoção da integração socioespacial das comunidades excluídas dentro da proposta mais ampla de erradicação da pobreza humana.

A partir desta análise verifica-se que a Regularização Fundiária tem como objetivos:

- regularizar juridicamente os lotes, reconhecendo a segurança jurídica individual da posse para os ocupantes. Neste caso, a titulação poderá ser concedida a homens e mulheres;

---

\* Coordenadores do Projeto de Assessoria Jurídica Popular: **Otavio Alexandre Freire** Mestre em Planejamento Urbano e Desenvolvimento Regional pelo IPPUR/RJ e Advogado, [otavio.freire@uol.com.br](mailto:otavio.freire@uol.com.br); **Rita Amália da Silva Carreiro** Especialista em Desenvolvimento de Comunidade e Planejamento Social e Assistente Social, [ritamalia@hotmail.com](mailto:ritamalia@hotmail.com);

\*\* Equipe do Projeto de Assessoria Jurídica Popular, composta por: **Ana Paula Alves Silva Barreto** acadêmica do curso de Serviço Social/UCSal, [anapbarreto2001@yahoo.com.br](mailto:anapbarreto2001@yahoo.com.br); **Cristiane dos Santos Pisa** acadêmica do curso de Serviço Social/UCSal, [Cristiane.pisa@bol.com.br](mailto:Cristiane.pisa@bol.com.br); **Fernanda Cristina Ramos Costa de Oliveira** acadêmica do Curso de Direito/UCSal, [nanda\\_crist@yahoo.com.br](mailto:nanda_crist@yahoo.com.br); **Larissa dos Santos Santana** acadêmica do Curso de Direito/UCSal, [lara\\_vip@terra.com.br](mailto:lara_vip@terra.com.br); **Rafaele de Jesus Rodrigues** acadêmica do Curso de Direito/UCSal, [rafaelrodrigues@yahoo.com.br](mailto:rafaelrodrigues@yahoo.com.br); **Edlene dos Santos Lima** acadêmica do Curso de Serviço Social, [edlenelima@yahoo.com.br](mailto:edlenelima@yahoo.com.br).

- urbanizar/ reurbanizar os assentamentos;
- adequar a legislação urbanística com a mudança do regime urbanístico aplicável à área;
- integrar socioespacialmente os assentamentos informais à cidade;
- contribuir para a formação de comunidades sociais e economicamente sustentáveis;
- melhorar o acesso a serviços básicos (coleta de lixo, saneamento, etc);
- viabilizar investimentos, acesso a créditos e financiamentos;
- promover o apoio e a motivação dos moradores para auto-organização, o associativismo e a cooperação mútua em iniciativas que impliquem a melhoria da qualidade de vida da comunidade.

As etapas a serem observadas são sugeridas no Programa de Regularização Fundiária com Inclusão Social – Assessoramento aos Municípios – da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Estado do Rio Grande do Sul (SEHADUR), que busca, através da regularização fundiária, a integração das famílias beneficiadas com o espaço urbano e seu desenvolvimento econômico, visando sua plena inclusão social.

- **Levantamento Topográfico Cadastral:** consiste na identificação das características físicas e topográficas da ocupação, incluindo dimensões de cada moradia, terreno, estrutura viária, bem como das demais incidências relativas a equipamentos, infraestrutura, declividades do terreno, etc.
- **Cadastro Socioeconômico:** é o instrumento com o qual é identificada cada família moradora, vinculando-a ao seu espaço físico, objetivando conhecer o perfil socioeconômico, definindo as diretrizes para o plano de trabalho social e de geração de renda;
- **Estudo de Viabilidade Urbanística:** estudo prévio que visa aprovar um projeto urbanístico, definido por diretrizes urbanísticas específicas (fornecidas pelo Poder Público Municipal), bem como definindo áreas públicas (leito de vias, áreas verdes, áreas de preservação, etc.), áreas institucionais (escolas, creches, etc) e áreas privadas, devendo ser construído com a participação da comunidade;
- **Pesquisa de Propriedade:** identifica, através de pesquisa cartorária, o proprietário legal da gleba ocupada, o limite da área de ocupação e se a posse é mansa (posse sem litígio). É especialmente necessária nos processos de usucapião, quando se desconhece a propriedade da gleba ocupada ou sempre que a propriedade pública não é registrada, o que ocasiona dúvida sobre os limites e confrontações legais da ocupação;
- **Instituições de Zonas ou Áreas Especiais de Interesse Social:** a instituição das ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) ou AEIS (Áreas Especiais de Interesse Social) pelo município é necessária para possibilitar a aprovação do parcelamento do solo com padrões urbanísticos especiais. Este instrumento garante que a gleba seja utilizada somente para habitações de interesse, evitando, assim, a especulação imobiliária ou a expulsão dos moradores após o processo de regularização. Também possibilita a aprovação do loteamento sem que o mesmo apresente percentual mínimo de áreas públicas, já que muitas áreas irregulares não apresentam condições de reservar locais para praças e equipamentos ou garantir os gabaritos mínimos de ruas e lotes, previstos para a cidade através de Lei municipal ou da Lei federal 6.766/79;
- **Urbanização:** a urbanização qualifica as condições de moradia e consolida a ocupação, integrando a comunidade a cidade. Esta etapa refere-se às obras de melhorias locais, como abertura de ruas ou acessos, implantação das redes de água, esgoto, energia elétrica e realização de pavimentação, conforme as diretrizes e padrões estabelecidos no projeto urbanístico;

- **Memoriais Descritivos:** contêm a descrição individualizada de cada lote, rua, áreas verdes e áreas de uso comunitário. Esta documentação é necessária para efetuar o registro do parcelamento do solo no Cartório de Registro de Imóveis, para ajuizamento das ações de usucapião e para a elaboração dos termos ou contratos de concessão de uso dos lotes. Nesta descrição constarão as dimensões, confrontações e a área de cada lote;
- **Registro do Parcelamento:** este registro deverá ser determinado através de uma sentença judicial ou decisão administrativa, baseada nas leis de uso do solo e nos provimentos expedidos pela Corregedoria Geral de Justiça do Estado, efetivando no Cartório de Registro de Imóveis. Os documentos necessários para o registro de parcelamento são: projeto urbanístico aprovado pela comunidade e pelo Poder Público Municipal, os memoriais descritivos individualizados, as matrículas de propriedade e lei ou decreto que instituiu a área ou zona especial de interesse social. Mediante o registro de parcelamento do solo, cada lote terá matrícula individual que possibilitará a sua concessão ou comercialização com os moradores. No caso de usucapião, o registro da sentença judicial também deverá ser efetivada junto ao Cartório de Registro de Imóveis, a fim de que a propriedade seja transferida ao beneficiário;

## **O PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DO MUNICÍPIO DE SALVADOR: CARACTERÍSTICAS E DIRETRIZES**

As informações sobre o Projeto de Regularização Fundiária, desenvolvido pela Prefeitura Municipal de Salvador durante o período de 2001 a 2004, através da Secretaria de Habitação – SEHAB - foram obtidas através de entrevistas realizadas com o Coordenador Substituto da Coordenação de Regularização Fundiária da SEHAB, nos dias 29/03/04 e 03/05/04, sendo a última delas gravada com o consentimento do informante, bem como através de material xerografado fornecido pelo mesmo.

O Projeto CEM (Concessão Especial para fins de Moradia), sobre o qual nos deteremos doravante, é um projeto de iniciativa da Prefeitura Municipal de Salvador, através da SEHAB, podendo ser pleiteado pela comunidade, via ofício ao Prefeito do Município, que objetivava a regularização fundiária, juntamente com outros projetos da SEHAB: o Projeto Cores da Cidade, em parceria com a Secretaria de Combate à Pobreza do Estado da Bahia, que visava à melhoria habitacional de casas populares, além do Projeto de Construção de Banheiros em Comunidades Carentes, em convênio com a Caixa Econômica Federal. Apesar de vinculados à mesma Secretaria, não havia, via de regra, uma articulação direta entre estes projetos, sendo cada qual operacionalizado por coordenações diversas que não dialogavam entre si com a finalidade de integrar suas metas e potencializar a ação municipal em determinadas áreas da cidade. Do mesmo modo, inexistiu uma integração entre outros órgãos da administração municipal, para qualificar o processo de regularização fundiária.

Tratava-se de um Projeto que visava exclusivamente a regularização fundiária, mediante a concessão de um título, no caso específico, um Termo de Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, outorgado por tempo indeterminado, de forma gratuita, sendo transferível por ato *inter vivos* e *causa mortis*. Inexistia, portanto, no Projeto, qualquer preocupação com os aspectos relativos à regularização urbanística das áreas objeto da sua intervenção, muito menos com outros tipos de informalização existentes.

O Projeto foi desenvolvido com recursos exclusivamente provenientes do erário municipal, sendo que o morador/beneficiário arcava com as custas cartoriais para registro do título, no momento em torno de trinta a quarenta reais, condição esta indispensável à validação de todo o processo desenvolvido.

A legislação que embasava a efetivação deste projeto de regularização fundiária era constituída pelo Decreto nº 13.532, art 1º, parágrafo 4º, que trata, a Lei Municipal nº 6.099/2002, a Emenda nº 16 à Lei Orgânica do Município, e a Lei 6.015/2001, art167, inciso 1º, item 37.

### **Requisitos para participar do Projeto**

- O beneficiário devia residir há mais de cinco anos no lote contados até 30 de junho de 2001.
- A renda familiar mensal não devia exceder seis salários mínimos. Aquele que ultrapassasse o limite de seis salários mínimos deveria arcar individualmente com as despesas do processo.
- O projeto se aplicava exclusivamente a pessoas físicas maiores de 18 anos;
- O beneficiário não devia possuir outro imóvel urbano ou rural no Município.
- A área do terreno não devia exceder 250m<sup>2</sup>. Entretanto, não havia uma determinação do tamanho mínimo do lote passível de regularização. Segundo informações obtidas, desde quando o imóvel fosse de alvenaria, possuísse um cômodo e um banheiro e fosse usado para fins de moradia, mesmo tendo área construída de apenas 10m<sup>2</sup>, tornava-se passível de regularização. Este dado é preocupante porque se pode estar legalizando e perpetuando situações de exclusão, sendo que estudos indicam o uso generalizado do padrão de 40m<sup>2</sup> a 45m<sup>2</sup> de área para os menores lotes.
- O imóvel devia ter uso predominantemente residencial. No caso de imóvel de uso misto, a atividade comercial não poderia ocupar mais do que 50% da área do imóvel.
- O imóvel não podia estar em situação precária, ou seja, devia ser de alvenaria, sem rachaduras e sem risco de desabamento e, ao mesmo tempo, não devia estar localizado em áreas próximas a encostas, ribanceiras e charcos.
- O imóvel devia estar localizado em terras de domínio do Município, em áreas com infraestrutura preexistente e consideradas consolidadas, ou seja, situadas em bairros/comunidades com 10 anos ou mais de existência.

Uma vez identificada a situação precária ou de risco, expedia-se uma solicitação à Defesa Civil para estudo da situação e emissão de laudo técnico. Comprovada, no laudo, a situação de precariedade ou risco, o título não era concedido, e a situação era encaminhada à Defesa Civil para as suas possibilidades de intervenção, em geral, o pagamento temporário de um aluguel em outra localidade, o que constitui uma solução paliativa e provisória. Desta maneira, pode-se afirmar que o Projeto CEM não prevê soluções efetivas e duradouras para as situações de precariedade e risco identificadas nos limites das áreas de sua atuação.

É importante destacar que a ocorrência de situações desta natureza não se constitui em dado desprezível, uma vez que, observando-se o “Levantamento de Legalização – atualização em 19/10/2004”, fornecido pela SEHAB, a diferença entre os cadastros realizados e os processos deferidos atinge um percentual de 12,52%, muito embora possam estar aí incluídos os terrenos que não atendam a outros critérios como, por exemplo, os que excedem a 250 m<sup>2</sup> de área ou que são de uso predominante ou exclusivamente comerciais.

### **Etapas do Projeto CEM**

O primeiro passo era a definição da área a regularizar, verificando se a mesma atendia às seguintes condições básicas: ser do domínio pleno do Município, ser dotada de infraestrutura urbana “mínima” e ser consolidada;

Traçavam-se as coordenadas de limite da área de atuação, ou seja, delimitava-se a poligonal da área pertencente ao Município, o que poderia não coincidir com a área total de um bairro ou de uma comunidade;

Os escritórios da SEHAB, em geral, eram montados em espaços cedidos por associações de moradores, igrejas e em outros equipamentos de uso coletivo. Quanto às equipes técnicas, eram constituídas por pessoal terceirizado (em torno de 20 pessoas), vinculado a empresas contratadas pela SEHAB. A preocupação central demonstrada neste particular foi com a contratação de empresas competentes na realização de serviços de cadastramento. Inexistia a preocupação de constituição de equipes multidisciplinares que envolvessem técnicos, por exemplo, da área social.

Nesta etapa, as casas eram numeradas (com número da quadra e lote), oportunidade em que era entregue ao morador um panfleto, informando sobre o Projeto e convidando-o a comparecer ao escritório de campo portando a seguinte documentação: CPF, RG, comprovante de renda ou declaração de desemprego e comprovante de residência. .

O morador comparecia ao escritório de campo portando os documentos pessoais requeridos, que eram conferidos e o beneficiário assinava uma petição, também firmada por duas testemunhas, solicitando a sua inclusão no Projeto.

Visita domiciliar para a realização de cadastramento físico e socioeconômico, verificação das condições do imóvel e confirmação de que o requerente residia, de fato, no local.

Avaliação da possibilidade de deferimento ou não do processo, com base nos dados já coletados, sendo que, em caso positivo, o processo era encaminhado para digitalização dos dados e passavam a constituir um processo, ganhando numeração própria.

O processo era encaminhado para o setor de análise para nova conferência e, sendo mais uma vez deferido, era encaminhada a confecção do título a ser concedido, com a finalização pela solenidade de entrega dos títulos com a presença do Prefeito. Após a solenidade, parte da equipe de campo retornava ao escritório, por tempo limitado, para dar continuidade à entrega dos títulos. Findo o prazo, a população passava a ter que se dirigir até a Coordenação de Regularização Fundiária da SEHAB para receber os seus títulos.

A opção da SEHAB pelo título de Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia se deu por diversas razões que foram pontuadas pelo informante: é próprio para áreas públicas; permite que o título seja gratuito, uma vez destinado a pessoas de baixa renda; a sua legislação facilita o processo de regularização, tornando-o menos burocratizado se comparado ao CDRU (título anteriormente concedido), o que foi considerado de fundamental importância para o “sucesso do Projeto”, levando-se em conta, principalmente, o aspecto quantitativo, ou seja, o número de títulos concedidos; tem valor mais reduzido para registro em cartório.

Entretanto não houve um acompanhamento, por parte da SEHAB, junto aos cartórios (do 2º, 3º e 7º Ofícios) da quantidade de títulos registrados, ficando, assim, prejudicada uma avaliação sobre a efetividade do Projeto. Do ponto de vista quantitativo, havia a perspectiva de atingir a difícil meta de 100 mil títulos até dezembro de 2004, o que concretamente não se deu. Segundo dados da SEHAB, constantes do “Levantamento de Legalização – atualização: 19/10/2004” haviam sido entregues até esta data 48.798 títulos e outros 6.953 ainda estavam por ser entregues, perfazendo um total de 55.751 títulos confeccionados, aptos para a concessão.

Um outro aspecto que merece referência diz respeito à participação das lideranças locais, vinculadas às associações de moradores, no processo de regularização desenvolvido pela SEHAB. Em nenhuma das etapas do processo enumeradas pelo Coordenador Substituto do Projeto foi mencionada alguma ação nesta direção, levando a crer que, quando muito, trata-se de uma ação subsidiária. Somente quando indagado diretamente sobre a articulação do Projeto com as lideranças e organizações locais, houve referência à procura dessas lideranças, sendo aquelas que se dirigiam à SEHAB, reivindicando a implantação do Projeto em sua comunidade, ou

outras indicadas pelas Administrações Regionais por intermédio de solicitação encaminhada à CADES.

A participação dessas lideranças, segundo a mesma fonte de informação, se dava no sentido de ajudar na mobilização da comunidade para participar do Projeto, esclarecendo dúvidas a respeito do mesmo e fortalecendo o Projeto pela credibilidade que muitas vezes gozam em suas comunidades. Neste sentido, afirmou que “o trabalho é mais facilitado quando realizado em parceria”. Entretanto, trata-se de uma participação restrita, que parte de uma adesão ao Projeto e se estabelece em sentido utilitarista. Não se trata de uma participação decisória, que se estabelece desde a concepção do Projeto ou que pode alterá-lo em algum momento, a depender das particularidades de uma dada área.

Assim, a participação das lideranças locais no Projeto CEM foi posta como importante, mas não como condição necessária. Entretanto, sabe-se que a participação efetiva dos moradores em todas as etapas de um Projeto desta natureza é essencial para o alcance de metas qualitativas e para a sua efetividade, ou seja, o seu envolvimento com o resultado final.

Para participar, um dos aspectos fundamentais é a informação. E este é um outro aspecto pouco enfatizado nas etapas de realização do Projeto CEM. No relato do informante, registra-se apenas a utilização de meios de informação indireta, como os panfletos e o carro de som. Os meios de informação direta, que se estabelece na relação face a face, podem ocorrer, de forma individual, nos contatos estabelecidos no escritório de campo. Entretanto, não há referências explícitas à realização de reuniões ou a outras alternativas de informação direta de caráter coletivo.

## **PESQUISA DE CAMPO**

Para que se pudesse avaliar o Projeto CEM, sua execução e efetividade considerou-se indispensável ouvir a população beneficiária a respeito da aplicação deste Projeto, identificando procedimentos adotados, problemas por eles identificados, bem como as opiniões sobre a sua importância.

Cabe registrar que houve alguma dificuldade na realização desta etapa do trabalho, considerando a necessidade de identificação e contato com as lideranças locais, não só por considerá-las informantes indispensáveis, como por possibilitarem o acesso à área e a outros informantes, o que acabou por retardar demasiadamente a aplicação das entrevistas.

Deste modo, a definição das áreas a pesquisar foi determinada muito mais pela possibilidade de acesso às lideranças locais do que por qualquer outro fator. Foram, assim, definidas para a realização da pesquisa de campo, nove entre as cinquenta e uma áreas que, até outubro de 2004, haviam sido consideradas como regularizadas, o que representa 17,65% deste universo. As áreas são: Engomadeira, Vila Dois Irmãos, Saramandaia, Bairro da Paz, Rocinha do IAPI, Nova Brasília de Itapuã, IAPI – Vila Antônio Balbino, Chapada do Rio Vermelho e São Cristóvão. É importante registrar que, em São Cristóvão, foram pesquisadas duas comunidades: a Nova União Paraíso e São Cristóvão propriamente dito, razão pela qual algumas questões, nesta área, apresentam respostas nem sempre convergentes.

A coleta de informações se deu através de entrevistas semi-estruturadas com informantes qualificados, sendo lideranças locais (44,83%) ou beneficiários que acompanharam o processo de desenvolvimento do Projeto em suas respectivas áreas (55,17%). Foram aplicadas de duas a cinco entrevistas por área, totalizando 29 entrevistas. Em todas as áreas, tomou-se o cuidado de entrevistar lideranças locais além de beneficiários, sendo que no Bairro da Paz entrevistaram-se apenas lideranças.

## CARACTERÍSTICAS URBANÍSTICAS GERAIS DAS ÁREAS PESQUISADAS

A grande maioria das áreas pesquisadas é de ocupação espontânea já consolidada, a exceção de duas delas (Vila Antônio Balbino e Nova União Paraíso/São Cristóvão), que se constituem em loteamentos públicos implantados pelo Município para abrigar população removida de outras áreas da cidade ou desabrigada pelas chuvas.

Nestas áreas, predominam as vias com pavimentação e drenagem de águas pluviais, a exceção do Bairro da Paz e da Rocinha do IAPI, muito embora nem sempre esta pavimentação e drenagem se apresentem em bom estado de conservação. O sistema viário também é caracterizado pela existência de poucas vias com capacidade de tráfego para viaturas de grande porte tipo caminhão de lixo, transportadoras ou caminhões do Corpo de Bombeiros, predominando as vias estreitas, para uso exclusivo de veículos leves, vias íngremes (como no caso de Vila Dois Irmãos e Engomadeira) e, nas áreas mais densas, como Saramandaia, predominam as vias exclusivamente de pedestres. Exceções, neste particular, se dão em áreas como Nova Brasília de Itapuã e São Cristóvão, onde o sistema viário é, no geral, melhor estruturado.

Os serviços em rede de água e energia elétrica estão implantados em todas as áreas pesquisadas, embora o uso destes serviços se faça, também, através do “gato”. Em relação ao sistema de esgoto, todas as áreas já haviam sofrido a intervenção do Programa Baía Azul, embora a grande maioria dos entrevistados (62,1%) tivesse considerado o serviço inconcluso, muito provavelmente pela qualidade do mesmo, reclamada por todos. A rede de iluminação pública também está presente na maior parte das áreas pesquisadas, embora, no geral, seja falha e deficiente.

Em suma, trata-se de áreas que foram sendo paulatinamente dotadas de alguma infraestrutura, através de investimentos realizados pela gestão pública, mas sem eliminar a precariedade e as marcas da diferença em relação às áreas que já surgem regularizadas. Obviamente, como relatamos, algumas áreas apresentam, comparativamente entre si, maior precariedade de condições urbanas, a exemplo do Bairro da Paz e da Rocinha do IAPI, enquanto outras apresentam sérios problemas de adensamento, como Saramandaia e Chapada do Rio Vermelho. Outras, ainda, apresentam problemas decorrentes da grande declividade dos terrenos, da necessidade de drenagem de córregos, de áreas verdes e de lazer, de equipamentos de uso coletivo e assim, sucessivamente, poderia ser arrolada uma série de problemas que careceriam de enfrentamento pela municipalidade nas áreas pesquisadas, para proporcionar qualidade de vida aos seus ocupantes.

A concepção aqui adotada é a de que os programas de regularização fundiária devem objetivar a integração socioespacial dos assentamentos informais ao conjunto da cidade e não apenas o reconhecimento da posse individual, conferindo segurança aos seus ocupantes. Sem dúvida, esta última vertente é importante, mas não deve ser exclusiva.

Avançando nesta concepção, FERNANDES (2002) afirma que os programas de regularização têm uma natureza essencialmente curativa e não podem ser dissociados de um conjunto mais amplo de políticas públicas, diretrizes de planejamento e estratégias de gestão urbana destinadas a reverter o atual padrão excludente de crescimento urbano. Assim, as políticas de regularização fundiária não podem ser formuladas de maneira isolada, inclusive, para quebrar o ciclo de exclusão que tem gerado e reproduzido a informalidade, o que, do contrário, provoca a multiplicação permanente da demanda por recursos públicos, além de renovar o sofrimento da população.

Ao mesmo tempo, o ciclo que leva diretamente da informalidade à regularização tem frequentemente reafirmado e ampliado as bases da política clientelista tradicional, co-responsável pela própria produção da informalidade. ROLNIK (2002) adverte que a distribuição

de títulos de terra sem uma melhora significativa nas condições urbanísticas e apenas com objetivos político-eleitorais pode ter efeitos nefastos para a cidade e para a própria população envolvida. Não se quer afirmar aqui que este tenha sido o objetivo primordial do Projeto CEM. Entretanto, na sua trajetória e, notadamente, no último ano de sua execução, o mesmo foi excessivamente apropriado e direcionado nesta intenção, conforme veremos a seguir, em vários trechos deste relatório.

## **ASPECTOS RELEVANTES DA APLICAÇÃO DO PROJETO CEM**

### **Iniciativa do Projeto**

Embora o Projeto CEM tenha sido concebido, implementado e desenvolvido por uma Secretaria Municipal – a SEHAB – no imaginário dos entrevistados, apenas 13,79% o têm como um projeto de iniciativa da Prefeitura de Salvador, sendo estes moradores de Engomadeira, Nova Brasília de Itapuã e São Cristóvão/Nova União Paraíso. 41,38% afirmaram que a execução do Projeto em sua comunidade foi de iniciativa de vereadores, e isto se deu nas áreas de Engomadeira, Vila Dois Irmãos, Rocinha do IAPI e Chapada do Rio Vermelho, o que pode ter contribuído para ampliar as bases de uma política clientelista tradicional. 37,93% devem a iniciativa do Projeto à solicitação da comunidade formulada à Prefeitura, sendo que esta resposta incide em seis áreas pesquisadas: Saramandaia, Bairro da Paz, Rocinha do IAPI, Nova Brasília de Itapuã, Vila Antônio Balbino – IAPI e São Cristóvão propriamente dito. Este dado pode denotar certo protagonismo da população em relação à realização do Projeto em sua comunidade. É importante destacar que, mesmo apresentando um menor percentual, esta resposta incide sobre um maior número de áreas. Nota-se, também, que não há uma unanimidade de respostas por área pesquisada, sendo mais relevante, neste caso, o que ficou gravado no imaginário da população.

### **Articulação do Projeto CEM com outros projetos ou políticas públicas**

Embora na Chapada do Rio Vermelho tivesse sido registrada pelos entrevistados a realização do Projeto Cores da Cidade e de Melhoria Habitacional, com a construção de banheiros em algumas unidades residenciais, não houve, na prática, uma articulação entre estes e o Projeto CEM. Corrobora esta afirmativa o fato de que em nenhuma das demais áreas pesquisadas foi informada a realização de qualquer outro projeto ou política pública em articulação com o Projeto CEM.

Ora, a realização de um projeto de regularização fundiária que se limite à concessão de um título, por si só, não é suficiente para romper com o processo de exclusão e segregação espacial que se verifica nos centros urbanos. Ele deve ser acompanhado e integrado ao conjunto de políticas existentes no município e alavancar outras medidas que a ele confirmam resultados mais eficazes, a saber: deve incorporar no ordenamento jurídico municipal as zonas ou áreas especiais de interesse social e gravar todas as áreas nas quais se pretende intervir; deve realizar a implantação ou melhoria de infra-estrutura nos assentamentos e possibilitar maior acessibilidade à cidade; deve estar compatibilizado com projetos de ampliação das políticas de educação, saúde, esporte, lazer, segurança e outras; deve desenvolver políticas de capacitação profissional e acesso a crédito para ampliar as oportunidades de trabalho e renda, levando em conta os recursos naturais e os contextos locais da economia; deve possibilitar a cobertura documental: identidade, CPF, carteira profissional, etc.; deve, ainda, definir políticas de “taxas sociais” para pagamento

de serviços públicos, cartoriais e do IPTU para aqueles que não possam arcar com os custos, entre outras medidas.

### **Estrutura do Projeto CEM em campo**

Constatou-se que, em todas as áreas de atuação do Projeto CEM pesquisadas, ou nas proximidades destas, a SEHAB instalou provisoriamente um escritório de campo para dar suporte ao desenvolvimento do Projeto. Geralmente, foi utilizado para este fim o espaço de Associações de Moradores, Igrejas, Creches, entre outros. Segundo informações coletadas, a população tinha acesso livre a este escritório de campo, embora 25% dos entrevistados não chegassem a freqüentá-lo ou não soubessem informar sobre a sua finalidade. Os que acorreram ao escritório de campo, o fizeram com a finalidade principal de cadastrar-se no Projeto e entregar cópia da documentação pessoal exigida (30,5%), seguido da finalidade de receber o título (27,8%) e tirar dúvidas sobre o Projeto (16,7%). É importante destacar que o cadastramento, segundo informações da SEHAB, é um procedimento a ser realizado através de visita domiciliar. Entretanto, na prática, aparece uma incidência significativa de cadastros realizados no escritório de campo. Uma das hipóteses levantadas pelos entrevistados é o domicílio fechado durante o momento da visita, oportunidade em que os cadastradores deixavam, por sob a porta, um convite de comparecimento ao escritório de campo.

Esta ocorrência foi verificada na maioria das áreas pesquisadas, a exceção de Bairro da Paz, Nova Brasília de Itapuã e Vila Antônio Balbino.

### **Participação das Associações locais no Projeto**

Quando indagados sobre a participação das associações locais no início ou implantação do Projeto na área, 44,83% dos entrevistados responderam afirmativamente, enquanto 31,03% responderam negativamente e 24,1% não souberam precisar. Destaca-se que, nas áreas de Vila Dois Irmãos, Rocinha do IAPI e Vila Antônio Balbino, não houve qualquer referência à participação das associações locais no momento de implantação do Projeto.

Aprofundando o estudo da questão da participação das associações locais no Projeto CEM, dos que afirmaram terem sido as associações chamadas a participar no momento inicial do Projeto, apenas 46,1% permaneceram participando durante todo o processo, enquanto 30,8% só participaram no momento inicial. 23,1% não souberam responder ou responderam inadequadamente. Dos que informaram que as associações não participaram no momento inicial, 66,7% permaneceram sem participar nas demais etapas e 22,2% participaram apenas no momento da entrega dos títulos. Estes dados revelam um nível de envolvimento relativamente baixo das organizações locais na realização do Projeto CEM, tanto em termos quantitativos como qualitativos.

Considerando a participação das associações locais nas demais etapas do Projeto CEM, segundo a área pesquisada, tem-se que nas áreas de Saramandaia, Nova Brasília de Itapuã, Chapada do Rio Vermelho e São Cristóvão propriamente dito, o processo de participação se deu de forma continuada, durante todas as etapas de desenvolvimento do projeto, representado 20,7% das respostas, embora com alguma controvérsia no caso de Saramandaia. Destaca-se que nas áreas de Vila Dois Irmãos e Rocinha do IAPI, as associações locais permaneceram sem participar das demais etapas do processo de regularização fundiária, representando 24,1 das respostas. Tem-se a considerar, também, que 13,8% das associações só participaram na etapa inicial e 6,9% participaram apenas da etapa final de entrega dos títulos, confirmando, assim, os limites deste processo de participação.

Quando se relacionam as áreas onde, segundo os entrevistados, o Projeto CEM se deu por solicitação da comunidade e aquelas em que as associações locais participaram durante todo o processo de desenvolvimento do Projeto, verifica-se que apenas as áreas de Saramandaia, Nova Brasília de Itapuã e São Cristóvão propriamente dito incidem coincidentemente. Nas áreas de Bairro da Paz, Rocinha do IAPI e Vila Antônio Balbino, a participação das associações locais foi inexistente ou diminuta (só no início do processo ou na entrega dos títulos). Esta constatação, em parte, contradiz o eventual protagonismo das Associações locais quanto à iniciativa de implantação do projeto em suas respectivas áreas, desqualificando, ainda mais, a participação dessas organizações no Projeto CEM.

### **Meios de informação à população utilizados no Projeto**

Indagados os entrevistados sobre os meios utilizados para informar a população sobre o Projeto CEM, observou-se, na prática, não haver um procedimento regular quanto ao aspecto, posto que não incidem igualmente em todas as áreas. O meio de informação mais incidente foi o carro de som (27%), seguido das reuniões (22,2%), das visitas domiciliares e dos panfletos (ambos com 19%). Entretanto, a maior regularidade no uso de meios de informação se deu com o carro de som e o panfleto, ambos citados por entrevistados de sete áreas pesquisadas, sendo estas formas de comunicação indireta, impessoal e, conseqüentemente, menos eficazes. As reuniões e visitas domiciliares, que se constituem meios de comunicação direta, foram citadas em apenas cinco comunidades. É importante chamar a atenção para o fato de que nem todos se referiram às visitas domiciliares, embora necessariamente elas tenham sido realizadas em todas as áreas, uma vez que o seu objetivo era realizar os cadastros físico e socioeconômico. Atribui-se a isto, provavelmente, o fato de muitos não terem considerado estas como um meio de informação, visto que os cadastradores, todos eles terceirizados, em geral não sabiam informar detalhes do Projeto e tirar dúvidas dos moradores, segundo depoimentos.

Outros meios de informação foram, também, utilizados com bem menor incidência, sendo todos eles de iniciativa das próprias comunidades. Foram eles: as rádios comunitárias (4,8%), registrado no Bairro da Paz, Nova Brasília de Itapuã e São Cristóvão, o boca-a-boca (3,2%), registrado em Saramandaia, a colocação de faixas, registrada na Chapada do Rio Vermelho, a ação de lideranças, registrada na Vila Antônio Balbino, e a ação de cabos eleitorais, na Engomadeira, todos com 1,6% de incidência. Este último caso ocorreu em área de intensa disputa eleitoral, tendo sido os títulos entregues em pleno momento de campanha, havendo uma clara intenção de vincular o Projeto ao nome de um candidato.

Como conseqüência dos meios de informação utilizados no Projeto, ou mesmo, do modo como foram utilizados, um percentual significativo de entrevistados (44,8%) não tem clareza quanto aos critérios de participação no Projeto CEM, enquanto 51,7% responderam afirmativamente e 3,5% não responderam. Quando se relaciona à existência de clareza na informação dos critérios de participação no Projeto com a condição de participação do informante, verifica-se que as lideranças foram mais críticas quanto ao aspecto, quando 58,3% consideraram que não houve clareza quanto aos critérios de participação no Projeto, contra 41,7% que responderam afirmativamente. No caso dos que participaram como beneficiários, a situação se inverte: 58,8% responderam afirmativamente, enquanto 35,3% responderam negativamente e 5,9% não responderam.

Quando se relaciona à existência de clareza quanto aos critérios de participação no Projeto CEM com os meios de informação utilizados, verifica-se que, quando se utilizou de meios de informação direta, especificamente as reuniões, ainda que associadas a outros meios, houve maior eficácia no objetivo de informar, desde quando 85,7% dos que participaram de reuniões informaram ter clareza quanto aos critérios de participação no Projeto. Dos que

informaram ter conhecimento do Projeto através apenas de carro de som e panfleto, 77,8% estão entre aqueles que não têm clareza quanto a este mesmo aspecto. Este dado evidencia a importância dos meios de informação direta para que a população fique esclarecida e possa participar do projeto de modo consciente, possibilitando maior eficácia nos seus resultados.

As áreas onde os entrevistados demonstraram estar unanimemente desinformados quanto aos critérios de participação no Projeto foram; Engomadeira, Dois Irmãos, Bairro da Paz e São Cristóvão, embora tivessem incidido respostas neste sentido em Saramandaia e na Chapada do Rio Vermelho. As áreas, onde os entrevistados afirmaram unanimemente sentir clareza quanto aos critérios de participação no Projeto, foram: Rocinha do IAPI, Nova Brasília de Itapuã e Vila Antônio Balbino, esta última provavelmente pelo fato de a liderança local ter complementado o trabalho de informação diretamente junto aos moradores. As dúvidas mais frequentes apontadas pelos entrevistados foram de diversas ordens, a saber: a) a vinculação do Projeto com o pagamento de IPTU, razão pela qual muitos não foram receber seus títulos; b) quanto ao pagamento do registro do título em cartório, antes anunciado como gratuito; c) o desconhecimento da importância de registrar o título em cartório para validar a concessão; d) a razão pela qual os donos de casas comerciais ou de uso misto não podiam participar do Projeto; e) a razão da troca do título de CDRU, anteriormente concedido, pela Concessão Especial de Uso para fins de Moradia, no caso de Nova União Paraíso/ São Cristóvão.

### **Dificuldades identificadas e suas conseqüências**

Buscou-se saber dos entrevistados se eles identificaram dificuldades na realização do Projeto em suas respectivas áreas, sendo que 58,6% responderam afirmativamente, 37,9% responderam negativamente e 3,5% não souberam responder.

Apenas nas áreas de Saramandaia, Vila Antônio Balbino e Chapada do Rio Vermelho os entrevistados não identificaram dificuldades. Nas demais áreas, as dificuldades identificadas foram de diversas ordens, a saber: em Engomadeira e Vila Dois Irmãos, a interferência de cabos eleitorais de um candidato a vereador prejudicou bastante o processo de informação, sendo que, por isto, alguns moradores deixaram de procurar o escritório de campo; na Vila Dois Irmãos também houve desorganização no cadastramento, uma vez que alguns moradores que tiveram o seu cadastramento socioeconômico e físico realizado e estavam dentro dos critérios do Projeto, não receberam o título; nesta mesma área, foi identificado que várias pessoas deixaram de aderir ao Projeto, quer seja pela exigüidade de tempo da equipe do Projeto em campo e pela incompatibilidade de horário com o morador/trabalhador, quer por receio de ter que pagar IPTU; o problema da exigüidade de tempo do projeto na área, agravado pela ausência do morador de sua residência por motivo de trabalho, foi um fator dificultador também apontado em Nova Brasília de Itapuã; no Bairro da Paz, identificaram como dificuldades a falta de contato com a comunidade e o desacordo com algumas cláusulas constantes do título de concessão que, na visão dos entrevistados, “engessavam a liberdade dos beneficiários”, uma vez que não poderiam vender o terreno e só poderiam transferi-lo para parentes de 1º grau; além do mais, os entrevistados do Bairro da Paz denunciaram que a faixa de terra mais valorizada, próxima à Av. Paralela, ficou fora da poligonal do Projeto, permanecendo os seus ocupantes em situação de insegurança quanto à propriedade da terra; na Rocinha do IAPI, ocorreram dificuldades relacionadas à infra-estrutura de acesso à comunidade e de contenção de encostas, fazendo com que parte da área não fosse legalizada; além disto, nesta mesma área foram apontados problemas decorrentes do período pré-eleitoral, com muita interferência negativa, fruto da questão político-eleitoreira; em São Cristóvão, houve dificuldades decorrentes da falta de documentação pessoal de alguns moradores e de dúvidas quanto à legitimidade do domínio de alguns lotes; uma

observação verificada, quase unanimemente, diz respeito ao pouco tempo de permanência da equipe de campo na área durante a fase de entrega dos títulos.

Esta série de dificuldades levou a que muitos moradores ficassem indevidamente excluídos do Projeto CEM e que outros tantos ficassem sem receber o seu título. Conforme informação da própria SEHAB, em 19/10/2004, 6.953 beneficiários ainda não haviam recebido os seus títulos, embora o processo, em diversas áreas, não tivesse sido concluído recentemente.

A debilidade dos processos informativos e de participação da população nas diversas etapas do Projeto, aqui constatada, ratifica a afirmativa de que sem informação e participação efetiva no Projeto, a população não se compromete com o seu resultado final.

### **Importância do Projeto CEM para os beneficiários**

Quando indagados sobre a importância do Projeto CEM, 53,65% das respostas atribuem a sua importância à segurança quanto à propriedade do imóvel, garantida por um documento, um “título de propriedade”. Isto se explica pelo fato de se tratarem, em geral, de moradores de comunidades que experimentaram muitos revezes até a conquista deste título e sobre os quais pairava o temor constante de expulsão, a insegurança quanto ao direito de moradia. Não é por outra razão que as ressalvas feitas neste particular por alguns entrevistados, em geral, se referiam ao fato de ter uma parcela dos moradores ficado fora da poligonal do Projeto ou, em outro caso, pelo fato de já terem obtido um título anterior (o CDRU).

A importância do Projeto foi também atribuída à valorização do imóvel, com 21,95% das respostas e, embora com menor incidência (9,76%), duas outras conseqüências positivas do Projeto merecem referência: a primeira, diz respeito ao aumento da auto-estima e da dignidade dos titulados, como que passassem a fazer parte da sociedade, sobressaindo o sentimento de inclusão; a segunda refere-se à melhoria das casas pelos moradores que, sentido-se seguros, passaram a investir nesta direção.

É importante destacar que apenas um percentual ínfimo de respostas (2,44%) fez referência à preocupação, após a titulação, com a especulação imobiliária, temendo a expulsão dos moradores através do mercado.

Assim, no que pese todos os problemas e restrições apresentadas e evidenciadas pelos entrevistados, durante o processo de desenvolvimento do Projeto CEM, parecem perder importância diante da obtenção de um documento que assegura o direito de moradia, muito embora sem a dignidade necessária.

### **CONCLUSÃO**

O Programa de Regularização Fundiária do Município de Salvador teve como pressuposto o aspecto político, em primeiro plano. Pela análise entre o processo de utilização do instrumento da concessão de uso especial para fins de moradia em ocupações em terras urbanas de domínio municipal demonstrou uma preocupação maior com a entrega de títulos como resposta política à comunidade, do que efetivamente tratar da questão fundiária de Salvador.

Com base no conceito e nas etapas da regularização fundiária, como deve ser feita e com vem sendo exigida pelo Ministério das Cidades, vê-se que muitos pressupostos não foram atendidos, senão vejamos:

- o programa apenas tratou de entrega de títulos possessórios, pura e simplesmente, não tendo preocupação com o registro destes títulos, uma vez que a informação para registro não foi bem clara; sequer há um meio de acompanhamento dos registros nos cartórios de registros públicos.

- inexistente qualquer articulação com os programas da própria Prefeitura, o que impede um trabalho mais adequado, já que regularizar significa todo um processo de qualificação fundiária. O processo deveria incluir articulação com melhorias habitacionais, solução para as áreas de risco, infra-estrutura, acessibilidade, limpeza, etc. Tudo poderia ser articulado com as Secretarias de infra-estrutura, transportes, saúde, planejamento, educação e serviços públicos, para citar algumas. Assim o processo não seria apenas de titulação possessória, mas também de inclusão na cidade.

- inexistente um processo adequado de informação. Segue a tradição de planejamento e execução centralizada e verticalizada, com participação da população de forma incipiente apenas para entrar na comunidade. O projeto não está claro na cabeça da população, que não tem a devida compreensão da importância do projeto e de suas conseqüências. Saliente-se que os resultados demonstram que a falta de um acompanhamento no processo registrário impede o conhecimento da real situação de legalidade dos imóveis e se, efetivamente, chegaram a ser efetuados os registros dos termos de concessão.

- o programa não apresentou um processo claro de socialização das informações e participação da comunidade no processo decisório. Pelos resultados das entrevistas, via-se claramente que as comunidades tinham contatos iniciais no processo e os demais eram feitos pelas consultorias terceirizadas e técnicos da SEHAB, contrariando a legislação vigente e a concepção de processo de regularização fundiária que prevê ação integrada e participativa, em todas as fases, concepção, gestão, fiscalização.

## REFERÊNCIA

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Políticas de regularização fundiária: Justificação, impactos e sustentabilidade. In. FERNANDES, E. (Org.). Direito urbanístico e política urbana no Brasil. cidade: ed. Del Rey, 2001.p. 195-267.

ALFONSIN, Betânia, “Instrumentos e experiências de Regularização Fundiária nas Cidades Brasileiras” in “Estatuto da Cidade-guia para implementação pelos municípios e cidadãos”. Brasília, 2001.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF : Senado,1988.

BRASIL. Lei nº 9785 de 29 de janeiro de 1999. Altera o decreto-lei nº 3365 de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as leis nºs 6015 de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e 6766 de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano).

BRASIL. Lei nº 6766 de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo e dá outras providências - INSTITUTO POLIS. Costa, Fernanda, “Concessão de Direito Real de Uso” in “Regularização da Terra e Moradia - O que é e Como Implementar”; 2002.

BRASIL. Medida Provisória nº 2220 de 4 de setembro de 2001. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o §1º do artigo 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano-CNDU e dá outras providências.

DENALDI, Rosana; DIAS, Solange G. Limites de regularização fundiária: a experiência do município de Santo André. In. ABRAMO, P. (Org.). A cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras, 2003.p.303-327.

FERNANDES, Edésio (Org.). Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil. Belo Horizonte. Del Rey, 2000.

FERNANDES, Edésio. Perspectivas para renovação das políticas de renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. In:ABRAMO, P. (Org.). A cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras,2003.p.139-172.

GORDILHO-SOUZA, Ângela. Limites do Habitar: segregação espacial e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX. Salvador: EDUFBA, 2000.

SAULE JR., Nelson. Direito à cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis. São Paulo: Instituto Pólis/Max Limonad, 1999.- SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 3ª ed. revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2000 - BRASIL. Lei nº 10257 de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

INSTITUTO POLIS. Estatuto da Cidade-guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília, 2001.

INSTITUTO POLIS. Regularização da Terra e Moradia. O que é e Como Implementar. Direito de Superfície, Nelson Saule Jr., junho-outubro, 2002.

Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador, 2002.