

ALGUNS ASPECTOS DO CONFLITO FUNDIÁRIO URBANO EM SALVADOR: O ESTADO, A LEI E AS LUTAS

Luciana da Luz Silva*

RESUMO: *Este artigo discute a problemática do conflito fundiário urbano na cidade de Salvador, sob a perspectiva da luta de classes que se afigura entre os movimentos sociais e o capital imobiliário, considerando a mediação do Estado numa dupla acepção - regulação jurídica e implementação de políticas públicas. Neste sentido, analisar-se-á a natureza estrutural do desenvolvimento urbano informal e a responsabilidade do Estado em promover a regularização fundiária, enquanto política pública precípua para dirimir o déficit habitacional e intervir na luta por moradia que ocorre nas cidades. Por fim, serão enumeradas as ilações obtidas a partir da análise transversal e dialógica dos três aspectos centrais deste texto: as políticas públicas, a legislação e a atuação dos movimentos de luta por habitação.*

Palavras-chave: Movimentos sociais; Conflito fundiário urbano; Políticas públicas.

INTRODUÇÃO

No contexto do *déficit* habitacional em Salvador, existem questões sociais mais amplas, acessórias, porém de absoluta pertinência para compreensão da “Salvador, cidade das desigualdades” (ESPINHEIRA, 1999, p. 63): a discriminação ou segregação social; a prevalência dos direitos patrimoniais sobre os direitos humanos; a criminalização dos movimentos sociais; a intervenção policial nos conflitos sociais; a necessidade de uma reforma urbana democraticamente construída; a ausência de um marco jurídico que regule o conflito fundiário urbano; o *lobby* e a especulação imobiliária; dentre outras.

A complexidade que envolve o tema requer que a sociedade lance um olhar humanizado e multidisciplinar sobre essa realidade. Este artigo se propõe a encaminhar uma breve discussão que contemple a questão do *déficit* habitacional sob uma tripla configuração: a lógica das políticas públicas, a vertente jurídica e a perspectiva dos movimentos sociais. O objetivo é enriquecer o debate acerca da urbanização soteropolitana, problematizando um dos pontos mais controversos, qual seja, o desenvolvimento urbano informal, que é consequência direta da associação nociva entre a lógica capitalista excludente que está na gênese do mercado imobiliário e a omissão dos poderes públicos no sentido de atender à demanda carente por habitação das populações de baixa renda. O resultado é a reprodução da hierarquia social no espaço das cidades e a produção da chamada “cidade ilegal” (ALFONSIN, 2008).

Posto isto, ressalta-se a relevância de uma abordagem que não se limite à discussões isoladas ou perspectivas reducionistas do assunto, por tratar-se de um fenômeno que integra distintas dimensões. Esta é a razão da escolha da metodologia qualitativa de cunho: analítico, que envolveu a pesquisa bibliográfica; e empírico, através da participação em eventos promovidos para discussão de pesquisas e experiências acerca da reforma urbana a nível

* Mestranda do NEIM / Universidade Federal da Bahia, Bacharel em Administração pela Universidade Federal da Bahia. E-mail: lucianaluzsilva@yahoo.com.br.

nacional e local, bem como o acompanhamento dos espaços participativos de elaboração das políticas públicas existentes em Salvador, no qual se encontram os gestores públicos e representantes dos movimentos sociais e da sociedade civil em geral. Apesar da realização de entrevistas estruturadas e semi-estruturadas com atores envolvidos no processo, este trabalho se limitará a apresentar resultados analíticos mais gerais, não contendo, portanto, dados de natureza quantitativa nem citações diretas das entrevistas.

Após uma breve contextualização do processo de urbanização e da crise habitacional no Brasil, será apresentado um resgate histórico do conflito fundiário em Salvador e a fatuidade de tal processo para o desenvolvimento urbano da cidade, apesar do seu acentuado caráter informal. Em seguida serão cotejados os três eixos centrais do texto a partir da realidade coetânea, perpassada por algumas mudanças paradigmáticas tanto na concepção das políticas públicas, quanto na previsão jurídica e na atuação dos movimentos de luta por habitação. Por fim serão evidenciadas algumas ilações sobre o papel do conflito fundiário para o processo de urbanização da metrópole soteropolitana.

URBANIZAÇÃO E CRISE HABITACIONAL NO BRASIL

No Brasil, segundo Abramo, a definição da configuração espacial das cidades, "[...] e, portanto o seu perfil segmentado e segregado do ponto de vista da distribuição espacial dos equipamentos, serviços e nível sócio-demográfico dos seus residentes" (2007, p. 1), está condicionada pela construção mesma do Estado Nacional e da própria generalização da lógica mercantil, que, no caso específico de nosso país, guarda ainda "[...] marcas e heranças de um passado colonial patrimonialista-escravista e profundamente excludente" (ABRAMO, 2007, p. 1). Numa sociedade regida pelo mercado, decerto o acesso à propriedade da terra estará limitado aos que acumulam recursos para sua aquisição, independente das questões sociais ocultas pela lógica capitalista, que por certo ignora a chamada "lógica da necessidade" (ABRAMO, 2007) regida, a princípio, pela "necessidade absoluta de dispor de um lugar para instaurar-se na cidade que seria o elemento para acionar essa lógica de acesso à terra urbana" (ABRAMO, 2007, p. 4). Tal dinâmica se coaduna com a problemática abordada por Maricato (1988), que aponta como o modelo inadequado de urbanização recente no Brasil tem peso na determinação do desprezo que tem acompanhado o debate da questão urbana em nosso país.

Apesar dos estudos que revelam o crescimento da população favelada na década de 1970, e como este ocorria mais rapidamente do que o total da população urbana, dada a abertura de loteamentos irregulares de forma desordenada e desenfreada, a idéia de crise habitacional só passou a ser discutida no âmbito da opinião pública a partir do momento em que se tornou uma ameaça à classe média, já em 1983, quando a dificuldade de acesso à moradia ganha espaço na mídia. O capitalismo impõe condições diferenciadas no espaço urbano, onde a luta dos trabalhadores é dupla: contra o capital em geral e contra o capital imobiliário, que promove a espoliação urbana. É a luta de classes no espaço urbano, que se materializa nas duas formas que o capital imobiliário assume: o que explora a cidade para se apropriar da renda (proprietários de terras, imóveis e incorporadores); e o que obtém lucro com a produção do próprio espaço urbano (construtoras e financeiras) (HARVEY *Apud* MARICATO, 1988). Estes são os atores cujos interesses empurram para favelas, invasões e periferias em todo país uma considerável parcela da população cujos recursos não dão acesso à aquisição de equipamentos residenciais.

Interessante notar que a dinâmica do capital encontra terreno fértil em que vicejar no

decurso da formação das cidades brasileiras, reprodutoras das desigualdades mais amplas observadas em uma sociedade na qual o Estado (bem como suas ações inerentes) e a legislação estabelecida (bem como sua aplicabilidade) estiveram, historicamente, subordinadas a uma discricionariedade em que interesses públicos se imiscuíam - quando não se curvavam - a interesses privados de caráter particularista em prejuízo da conveniência geral da população, sobretudo das camadas menos favorecidas. Logo, a alocação dos recursos públicos na área da habitação tem sido definida e priorizada atendendo sobremaneira a critérios de interesses de classe e, portanto, exclui a participação da comunidade (sobretudo dos movimentos sociais) que demanda tais políticas, às quais tem direito legítimo mas acesso limitado e precário. Inúmeros autores apontam uma imbricação muito clara entre o capital imobiliário e os poderes públicos na definição de uma política urbana, o que é facilmente perceptível com o avanço do capital no sentido de mercantilização do espaço, que se obvia na forma de uma intensa pressão sobre as comunidades instaladas em terrenos valorizados.

Cabe aqui a ressalva de que a produção e a distribuição da moradia relacionam-se com os investimentos públicos realizados, e que a orientação destes investimentos, por meio das políticas públicas, orienta também, em parte, a valorização imobiliária e a valorização fundiária o que leva a concluir que os interesses políticos envolvidos na produção da moradia e do espaço urbano, como se pode perceber são muitos e poderosos. "O crescimento urbano, aparentemente natural, tem por trás de si uma lógica que é dada pelos interesses em jogo e pelo conflito entre eles" (MARICATO, 1988, p. 2). Apesar disso, foi intensa a atividade de "invadir" e "ocupar" áreas urbanas brasileiras (também em Salvador) ao longo das décadas de 70 e 80. A legitimação destes espaços resultou nos chamados "bairros populares", e se dava de forma oficial ou tácita (quando os poderes públicos humanizavam os locais, através da construção de equipamentos urbanos básicos). Desde as primeiras ocupações, que datam da década de 40, até os dias de hoje, inicialmente toda infra-estrutura básica, bem como a manutenção da ordem pública é obra dos próprios moradores, que adotam instalações alternativas (os populares "gatos") para ter acesso a energia elétrica, água e um sistema precário de esgotamento sanitário.

CONFLITO FUNDIÁRIO URBANO EM SALVADOR – UM RESGATE HISTÓRICO

Segundo dados oficiais do Governo do Estado da Bahia através da CONDER, Salvador apresenta um déficit habitacional de mais de 100 mil unidades e 80% dos indivíduos sem acesso a moradia são camelôs ou vendedores ambulantes, o que, segundo o discurso oficial, associaria as duas problemáticas, numa abordagem, no mínimo, simplista: a questão do *déficit* habitacional em Salvador estaria vinculada ao trabalho informal. Necessária se faz a desmistificação dos discursos falaciosos adotados para, por um lado minimizar a inércia do Estado em sua atuação historicamente tendenciosa no atendimento dos interesses do capital imobiliário e, por outro, descaracterizar a luta daqueles que almejam o atendimento de um direito básico essencial e a realização do sonho de ter uma moradia digna. Segundo Maricato:

Na cidade, além do capital geral, o trabalhador enfrenta o capital imobiliário que, articulado a outros setores capitalistas (serviços públicos principalmente), orienta os investimentos públicos. A crescente submissão da terra urbana ao capital imobiliário, combinada ao arrocho salarial e a depauperação das massas (excluídas do mercado imobiliário privado e ignoradas pelas políticas públicas) conduz a situação das cidades a um impasse (1988, p. 11).

Enquanto no período do Brasil Colonial Salvador era o epicentro, ponte principal entre a

produção do excedente e sua apropriação pela metrópole, hoje e desde há muito, Salvador (bem como a Bahia) é a periferia do sistema capitalista no Brasil. É válido (ainda que lamentável) observar como a capital baiana, que um dia jogou um papel de destaque na expansão da economia europeia e teve fundamental importância na articulação econômica triangular transoceânica entre Europa, América e África, se constituindo na segunda cidade de todo império português e no mais movimentado porto de todo Atlântico Sul (ANDRADE; BRANDÃO; 2006), entra em um processo de decadência, que deixará cicatrizes sociais e econômicas na configuração da cidade, cujos reflexos são ainda hoje perceptíveis. Contudo, já na década de 50 a cidade passou por um processo de aceleração do crescimento econômico, se tornando mais um espaço da expansão capitalista no Brasil.

Nesse período a migração rural-urbana aumentou extraordinariamente de volume e Salvador, que durante muito tempo não era um local de atração nem sequer ponto de triagem de migrantes em busca de outros centros, passou a receber enorme afluxo do interior do estado (OLIVEIRA, 1980). A partir de então, acompanha-se a inversão do peso demográfico na relação campo/cidade em todo território nacional, e, sobretudo na Bahia, onde ao aumento do contingente de imigrantes verificou-se proporcional aumento da degradação das condições de vida, da desigualdade social e do desemprego da população.

O reflexo desta construção histórica no estado da Bahia é consequência de um quadro perverso, cujo traço idiossincrático mais marcante é a manutenção de índices constrangedores, que fazem de Salvador capital nacional do desemprego e das desigualdades sociais. A precariedade das condições de moradia avança por dentro desta dinâmica e, nesse sentido, os segmentos populares adotaram como saída para sua necessidade de moradia as ocupações irregulares. A RMS (Região Metropolitana de Salvador) passa então a viver uma intensificação do processo de favelização. Sem infra-estrutura básica e com saneamento precário, vítimas do preconceito da sociedade e do descaso do Estado e das autoridades, estes cidadãos e cidadãs estão sujeitos a condições de vida sub-humanas.

Vianna (1980), em pesquisa de campo realizada no período de julho-agosto de 1976, na então favela de Nova Brasília (hoje um bairro popular da cidade de Salvador) identificou as estratégias de sobrevivência das famílias que ocupavam um terreno da prefeitura em regime de invasão, e que segundo a pesquisa: enfrentavam dificuldades na aquisição de cestas básicas e produtos de subsistência, tinham problemas relativos ao acesso à educação pública, dificuldade de transporte (apontada como uma questão crônica) não só pela precariedade do serviço como pelo custo elevado deste, além das limitações no acesso ao serviço de saúde pública e o exercício do trabalho informal pela maioria dos moradores da favela. Esta síntese (uma citação longa, porém necessária) bem poderia ser o resultado de uma pesquisa realizada em ocupações ou favelas de Salvador nos dias de hoje...

Os primeiros movimentos populares de luta por moradia surgem logo em seguida, em 1946 (SIMÕES, 1987). São o Gengibirra (atual trecho que abrange Largo do Tanque e Bairro Guarani) e o Corta-Braço (atual Pero Vaz), que durante o governo Otávio Mangabeira enfrentaram forte repressão do aparelho estatal, com registros de prisões, violência e mortes. No ano seguinte (em 1947) a Prefeitura inicia o processo de loteamentos populares e ignora as áreas de invasão (os também chamados loteamentos clandestinos). Em termos de legislação, cabe ressaltar a Lei 376/51 que proíbe a enfiteuticação; a publicação do Livro do Tombo de 1953, que irá definir a posse da terra no município; o Decreto 2181 de 1968 que regulamenta a Reforma Urbana do município. Diante disso fica claro que:

O problema habitacional se agravou em Salvador desde o período que coincide com o governo municipal de Antônio Carlos Magalhães, quando a Lei da Reforma Urbana (1968) colocou à venda 21 km² de terras do município [...] A prefeitura renunciava, assim, a se comprometer com a solução do problema da moradia popular (MOURA, 1989, p. 28).

Durante quase duas décadas (entre 1947 e 1963), enquanto durou o populismo, a falta de recursos do governo municipal limitou a ação pública à meras rotinas (precárias) de manutenção da cidade. O descaso das autoridades competentes para com a questão urbana é historicamente notório e evidente, até o momento em que, já a partir dos anos 50, a economia passa a gerar alguns impactos estruturais sobre a urbe, sobretudo em função da industrialização e da integração com o Centro-Sul. É neste contexto que o regime de enfiteuse “cai”, dentre outras razões, sobremaneira porque excluía a possibilidade de associação entre o grande capital e a propriedade do solo.

Ao colocar a pergunta pela política habitacional dos poderes públicos, convém lembrar que o Estado sempre teve uma postura com relação à habitação, o que se evidenciou com a superação do antigo sistema de enfiteuse. A resposta política mais orgânica, porém, viria com a fundação do BNH, em 1964. Esta política parte de que há um *déficit* habitacional, não considerando as reais condições da população que em tese seria alcançada pelos programas de edificação. A maioria desta população está fora do mercado, sendo-lhe inviável contribuir com uma parcela fixa de seus rendimentos para ressarcir o Estado, ainda que parcialmente, com as despesas com a construção de uma moradia de mínimo padrão de qualidade. Como a oferta de moradias é insuficiente para atender a todas as famílias em necessidade, são escolhidas para o financiamento aquelas cujo orçamento oferece menor risco de inadimplência (MATTEDI, 1979, p. 31).

Tanto assim que, as primeiras políticas públicas mais estruturais voltadas para a habitação (particularmente a partir da fundação do BNH, em 1964) não contemplavam a população de baixa renda e, portanto, não estavam voltadas ao atendimento das demandas daqueles que mais necessitavam de habitação: os integrantes das camadas mais pobres da sociedade. *Pari passu*, a industrialização da capital baiana se intensifica entre meados da década de 60 e o início dos anos 70, mas guarda uma particularidade perversa: a ausência de uma conexão orgânica entre os diversos setores da economia, o que compromete os resultados do desenvolvimento capitalista em Salvador. E é justamente neste contexto de luta pelo espaço que as invasões passariam a encontrar um estoque cada vez menor de terras. Já na década de 70 os habitantes das invasões se deparam com um comportamento do poder municipal cada vez mais voltado para medidas de caráter repressivo (SIMÕES, 1987).

No fim dos anos 90 Salvador contava com 360 favelas (a maioria em áreas públicas), habitadas por cerca de 600.000 pessoas. Resultado da produção do espaço da cidade, reflexo do lado perverso do processo de metropolização, com conseqüente periferização e precarização das áreas de ocupação recente das fronteiras ao norte da cidade, que passaram a contar com o aumento do contingente populacional. O quadro de demanda reprimida e falta de alternativas claras que apontem para a resolução do problema histórico do *déficit* habitacional se materializa na aceleração dos processos que promovem as intensas desigualdades sócio-espaciais observadas na capital baiana, dada a existência concomitante de dois extremos: de um lado áreas que incorporaram inovações tecnológicas de modo extremamente rápido e, do outro lado, espaços de

condições precárias de vida, onde se vivencia um tempo lento (ANDRADE; BRANDÃO, 2006).

Lamentavelmente, este breve histórico da questão do conflito fundiário na RMS deixa claro que os avanços na luta por moradia por parte dos movimentos populares ainda enfrenta as mesmas vicissitudes com que se confrontaram os pioneiros que se puseram nesta empreitada. Isto demonstra que, a despeito de que o tempo passe e de que supostamente as sociedades avancem, tais mudanças servem, no mais das vezes, para assegurar a manutenção da ordem estabelecida, qual seja: ricos vivendo em bairros ricos e pobres vivendo em bairros de pobres: “A concentração maior de invasões é hoje observada no Subúrbio Ferroviário, porção mais pobre da cidade, onde a especulação imobiliária é menos acentuada” (MOURA, 1989, p. 29). A luta política pela democracia não é internalizada no urbanismo. Este continua pautado em critérios de funcionalidade e na dependência dos jogos dos agentes construtores da cidade legal (ESPINHEIRA, 1999), apesar das expectativas geradas pelos novos instrumentos jurídicos, principalmente o Estatuto da Cidade e das promessas de novos investimentos governamentais, a exemplo do PAC (Plano de Aceleração do Crescimento). A história nos mostra a mudança como uma promessa contínua, nunca concretizada. Cabe questionar se, de fato, estamos enfim diante de um novo paradigma na urbanização brasileira.

AS ATUAIS POLÍTICAS PÚBLICAS, A ABORDAGEM JURÍDICA COEVA E OS NOVOS MOVIMENTOS SOCIAIS: A LUTA PELA MORADIA CONTINUA

A natureza estrutural do desenvolvimento urbano informal se traduz na multiplicação do fenômeno de acesso informal ao solo urbano e à moradia nas cidades. Dentre as principais causas para este processo precário de urbanização que vem se desenvolvendo ao longo dos anos pode-se apontar: de fatores globais e macroeconômicos a fatores locais; incapacidade estrutural de oferecer lotes com serviços acessíveis, adequados e em número suficiente; ausência de opções decorrentes da natureza das políticas fundiárias, habitacionais, urbanas e fiscais; dinâmicas dos mercados de terras; clientelismo político; planejamento urbano elitista e tecnocrático; sistemas jurídicos e processos judiciais obsoletos. O resultado é por todos bem conhecido, com efeitos que se traduzem em sérias implicações (sociais, ambientais, políticas, culturais e legais) para moradores e para cidades. A informalidade, ou seja, a habitação com posse precária, não é uma opção barata: cidades caras, programas de regularização caros, altos preços de terras para moradores em assentamentos. Estudos comprovam que em uma perspectiva mais ampla, todos perdem e o fazer política pública neste contexto custa mais aos cofres públicos e à sociedade.

As respostas institucionais mais recorrentes têm sido a tolerância crescente com os espaços de habitação precária e inadequada, muitos destes frutos de ocupações organizadas por movimentos que propugnam a luta legítima pelo direito constitucional à habitação e politicamente conveniente para governos e governantes que não querem arcar com o ônus de enfrentar os interesses do capital imobiliário. Em geral, o que se observa em termos de políticas públicas de combate ao *déficit* habitacional são programas isolados, fragmentados, setoriais, marginais, sem recursos e erráticos. Algumas das principais limitações observadas são programas que não confrontam a natureza e as causas do fenômeno – e geram mais distorções nos mercados imobiliários; não interferem na estrutura fundiária (terras vazias, propriedades subutilizadas, terras públicas, falta de unidades habitacionais, concentração de equipamentos e serviços, etc.); não quebram o círculo vicioso e não promovem integração sócio-espacial; programas que não coadunam objetivos declarados com os necessários processos, mecanismos, recursos e instrumentos; programas não compatibilizados com o quadro mais amplo de políticas públicas

preventivas, especialmente orçamentárias; além da utilização política dos programas.

Quando se fala em política pública, deve-se considerar que permanece inconcluso o debate sobre a diferença entre políticas estatais ou governamentais e políticas públicas. Aquelas não são, necessariamente, políticas públicas, na medida em que não atendem à função de diminuição do nível de pobreza ou desigualdade social. O papel das políticas públicas é responder a demandas, ampliar e efetivar os direitos de cidadania, promover desenvolvimento com equidade (social, de gênero, raça e etnia), regular conflitos (inclusive o conflito fundiário urbano) e incluir a participação dos movimentos sociais em sua elaboração e implementação. O que se observa é que, no mais das vezes, as medidas governamentais não atendem aos interesses e demandas postas pela coletividade sob a perspectiva dos movimentos sociais (sobretudo os que lutam pela habitação). Portanto, tais ações não devem ser consideradas políticas públicas e sim políticas estatais ou governamentais, porque não visam responder às demandas carentes, não ampliam e nem efetivam os direitos de cidadania, não fomentam o desenvolvimento regional, não regulam conflitos sociais e não promovem a igualdade social, nem o debate público muito menos a mobilização da sociedade civil em sua elaboração e execução. Além disso, as políticas estatais obedecem a um tempo de mandato, enquanto as públicas, de fato, desenvolvem-se num tempo teórico (tempo necessário para o cumprimento das finalidades). É necessária cautela quanto aos conceitos envolvidos nesse debate, uma vez que não necessariamente a elaboração de projetos no âmbito das secretarias de governo irá se materializar em um conjunto de ações e medidas pautadas no atendimento do melhor interesse da sociedade.

Existe uma dívida histórica do Estado para com as camadas carentes da população que vivem em situação de moradia precária e/ou de risco, cabendo, portanto, ao poder público o estabelecimento de um marco regulatório adequado (bem como o acompanhamento de seu cumprimento) para a formulação de políticas preventivas e curativas de democratização do acesso à moradia, além de viabilizar a materialização dos princípios da função sócio-ambiental da propriedade, bem como da responsabilidade territorial. Esse é o pressuposto fundamental no combate à irregularidade fundiária, o que torna evidente a importância da intervenção jurídica.

A regularização fundiária é uma intervenção que, para se realizar efetiva e satisfatoriamente, deve abranger um trabalho jurídico, urbanístico, físico e social. Se alguma destas dimensões é esquecida ou negligenciada, não se atingem plenamente os objetivos do processo. Trata-se de uma concatenação supostamente conduzida em parceria entre o poder público e a população beneficiária, cujo objetivo principal é legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e, acessoriamente, promover melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, incentivando o pleno exercício da cidadania pela comunidade sujeito do projeto. Supostamente porque a maioria destes projetos leva anos sendo negociado entre os poderes públicos estabelecidos, os órgãos competentes e os moradores das áreas ocupadas, sem nunca sair do papel a despeito dos esforços dos atores envolvidos e da propaganda promovida e amplamente divulgada pelos governos.

A cidade enquanto espaço hierarquizado, no qual a experiência da cidadania é diferenciada nas partes em que se localiza o capital e nas partes pobres reflete distorções alimentadas historicamente, como foi supracitado, mas é também resultado de imposições ou posições jurídicas, posto que o Código Civil de 1916 se filia ao sistema de base romanística, adotando o modelo liberal e o individualismo jurídico, com forte influência do Código Napoleônico de 1804. O direito de propriedade assume caráter absoluto, exclusivo e perpétuo. O

modelo dominial¹ faz da propriedade a “massa de granito” sobre a qual se edifica todo o ordenamento jurídico (RODOTÁ *Apud* COSTALDELLO, 2008). Para as cidades, a técnica dominial de atribuição exclusiva do uso do bem ao proprietário, gera uma exclusão perversa, pela natureza da terra urbana. Milhões de pessoas disputam o acesso ao solo urbano, no entanto, apenas uma parcela ínfima de cidadãos possui os recursos necessários para a aquisição de um imóvel. Nesse sentido, uma boa parte da população das cidades é condenada a uma condição de sub-cidadania, já que sua relação com a terra não é titulada e a ocupação está sempre desconforme com os preceitos urbanísticos previstos nos marcos jurídicos.

Deriva daí uma profunda desigualdade na distribuição dos investimentos públicos, que historicamente, no Brasil, sempre ocorrem nas regiões já bem infra-estruturadas da cidade. Assim, a irregularidade jurídica/urbanística da ocupação serve como uma espécie de “escudo” para justificar o abandono dos territórios “fora da lei” pelo Poder Público e a lei serve como instrumento de acumulação de riqueza e concentração da renda nas cidades, e, portanto, como fonte inequívoca de legitimação de uma ordem excludente e injusta. É nesse ponto que as políticas públicas, o marco jurídico e os movimentos sociais se entrelaçam para tecer o complexo tecido social que se descortina sobre o conflito fundiário urbano no Brasil. O resultado é a produção da ilegalidade urbana. Logo, morar na cidade “fora da lei” é não ter direito à cidade. Esta é uma realidade que atinge entre 25% e 50% da população urbana brasileira, conforme a região (ALFONSIN, 2008). Especificamente a cidade de Salvador, segundo dados oficiais do Governo do Estado da Bahia através da CONDER, apresenta um *déficit* habitacional de mais de 100 mil unidades. Na luta para compensar tal demanda carente, cidadãos e cidadãs excluídas da cidade legal são coagidos por força das circunstâncias a buscar alternativas habitacionais. Alguns o fazem individualmente, outro se organizam em movimentos populares e assim participam da dinâmica da construção da cidade, a partir do que o discurso oficial chama de irregularidade fundiária, que é a “impossibilidade de acesso à moradia por meio das regras e condições do mercado formal” (SEDUR, 2007), o que é uma característica estrutural das metrópoles brasileiras.

As formas da irregularidade habitacional são diversas: favelas, cortiços, loteamentos clandestinos e irregulares, conjuntos habitacionais ocupados, casas sem “habite-se”², dentre outras formas congêneres. São o complexo que constitui a cidade informal. A produção “ilegal” da cidade, no entanto, é profundamente legítima, posto que todos precisam morar em algum lugar. O direito à moradia é direito humano fundamental, constitucionalmente garantido, o que legitima as demandas colocadas pelos movimentos de luta por moradia num cenário urbano marcado sobretudo pela concentração da riqueza em determinadas regiões da cidade – a pequena porção da urbe produzida legalmente e pela condenação da maior parte do território a um abandono pelos serviços e investimentos públicos em função da condição “ilegal” (embora legítima) de sua produção.

Um exemplo claro da subordinação jurídica e política a interesses de classe que se sobrepõem aos próprios interesses da sociedade é a lei federal de desenvolvimento urbano (Estatuto da Cidade), que não por acaso ficou em “banho maria” durante uma década de

¹A propriedade particular não está isenta de limites por sua essência — em seu núcleo ontológico —, ao cumprimento da função social em solo urbano, independente do domínio privado, sendo rechaçada a possibilidade absoluta e irresponsável do abuso dominial. Em suma, o paradigma do pleno domínio das coisas não se sobrepõe (ou, teoricamente, não deveria se sobrepor) ao direito constitucional à moradia e ao cumprimento da função social do solo urbano.

²Condições mínimas de infra-estrutura adequada para habitação.

tramitação. Calcada no princípio da função social da cidade e da propriedade, a lei estabelece um novo paradigma legal, enfraquecendo a concepção liberal que preconiza um direito de propriedade absoluto, exclusivo e perpétuo e que esteve presente no ordenamento civil do século passado, mas que é ainda largamente influente. Longe de idealizar esta peça jurídica, reconhecendo, contudo suas potenciais virtudes e eventuais limitações, não se pode ignorar que o Estatuto da Cidade, para ser eficaz, requer considerável vontade política e proporcional aporte orçamentário, sob o risco de se tornar o que popularmente no Brasil se chama de uma “lei que não pegou”.

As principais mudanças observadas no campo jurídico estão relacionadas ao direito de propriedade, que passa a ser regulado pelo Direito Urbanístico – ramo do Direito Público subordinado ao cumprimento da Função Social da Propriedade. Nesse contexto surgem “novos direitos”: Direito à segurança da posse e à moradia, Direito à cidade, Direito à gestão democrática e Direito ao planejamento urbano, que se somam no nascedouro das políticas de regularização fundiária. A regularização fundiária corresponde à mais recente estratégia da política habitacional brasileira e atua sobre o passivo legado séculos de sucessivas estratégias distintas com um traço em comum: a segregação sócio espacial da população de baixa renda (ALFONSIN, 2008). Na perspectiva oficial do Estado brasileiro, a valorização do Ministério da Cidade associada à inclusão substancial de projetos desta pasta ministerial no PAC (Plano de Aceleração do Crescimento) seria o indicativo de uma ruptura paradigmática na história da política habitacional: a "autoconstrução" da moradia (e da cidade) passaria a ser reconhecida e valorizada pelos poderes públicos. Trata-se de uma abordagem que contempla: a regularização jurídica e registrária dos lotes; segurança da posse com fins de moradia a urbanização/reurbanização do assentamento; moradia adequada e habitabilidade; a adequação da legislação urbanística com a mudança do regime urbanístico aplicável à área; integração à cidade e à “ordem urbanística”; o apoio e a motivação dos moradores para a auto-organização; o associativismo e a cooperação mútua; qualidade de vida; e sustentabilidade. Tudo isso sendo planejado e executado sob a supervisão dos principais interessados: moradores das áreas atendidas pelos projetos e movimentos sociais de luta por habitação.

As contribuições mais significativas para a regularização fundiária promovidas pelo Estatuto da Cidade são os institutos políticos e jurídicos que se traduzem em instrumentos de política urbana: a instituição de zonas especiais de interesse social (ZEIS); concessão de direito real de uso; concessão de uso especial para fins de moradia; usucapião especial de imóvel urbano; e a assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos. Diante da impossibilidade de aprofundar a análise de cada um destes instrumentos, destaca-se a pertinência dos mesmos, coletivamente falando, uma vez que prevêm: o direito à igualdade, à cidade, à habitabilidade, à moradia digna; a flexibilidade de padrões e regime urbanístico; o respeito à produção social e cultural do espaço urbano (ALFONSIN, 2008). Todo esse processo é muito recente, cerca de sete anos, desde que foi aprovado o Estatuto da Cidade em 2001, entretanto o que se pode observar até aqui é que a participação dos movimentos sociais tem se restringido a espaços de pseudo-participação popular em que não são tomadas as decisões cruciais que lhes interessa diretamente, servindo, entretanto para legitimar políticas e projetos que atendem, por enquanto aos mesmos interesses de ontem: do capital imobiliário (empreiteiras e construtoras) envolvido na execução dos projetos, ressaltando ainda que o Ministério das Cidades sofreu um dos maiores cortes de recursos no orçamento de 2008 por conta do fim da CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira). Logo, percebe-se a complexidade que envolve o processo de urbanização no Brasil, e como o imbricamento entre elementos políticos jurídicos e sociais é imprescindível na determinação dos avanços e recuos do

desenvolvimento urbano em todo território nacional.

CONCLUSÃO

A gestão democrática é condição precípua para que esse novo modelo de políticas públicas orientadas para a redução do *déficit* habitacional e da urbanização com justiça social atenda plenamente aos interesses dos movimentos sociais e camadas mais carentes da sociedade, historicamente excluídos do processo de construção das cidades. Assim, a regulação deve se basear na capacidade de concertação dos atores envolvidos no conflito fundiário urbano: moradores, poder público, Ministério Público, ambientalistas, movimentos sociais, sociedade civil, dentre outros. As mudanças paradigmáticas elencadas não sairão do papel sem mudanças profundas nos procedimentos, fluxos e rotinas administrativas, bem como na própria concepção adotada pelos gestores públicos acerca das políticas públicas e nas relações do poder público com os demais atores sociais. Segundo Alfonsin (2008), garantir uma gestão adequada às inovações legais, provocando (positivamente) atores que tradicionalmente opuseram obstáculos à regularização e dar efetividade à nova ordem jurídica brasileira, comprometida com a função social da propriedade urbana, seria a única maneira de transformar as cidades brasileiras em espaços marcados por superior justiça social, para as presentes e futuras gerações.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Pedro. **O mercado de solo informal em favelas e a mobilidade residencial dos pobres nas grandes metrópoles: notas para delimitar um objeto de estudo para a América Latina**. Disponível em:

<<http://216.239.51.104/searchq=cache:A1YaeAcIJDYJ:www.worldbank.org/urban/symposium2005/papers/abramo.pdf+relat%C3%B3rio+sobre+conflito+fundi%C3%A1rio+urbano+movimentos+sociais&hl=pt-BR&ct=clnk&cd=32&gl=br>>. Acesso em: 08 jul. 2007.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à Moradia: Instrumentos e Experiências de Regularização Fundiária nas cidades brasileiras**. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas, FASE/IPPUR, 1997.

_____. **O significado do Estatuto da Cidade para os processos de Regularização Fundiária no Brasil**. Disponível em:

<<http://www.sedur.ba.gov.br/pdf/versao.final.pdf>>. Acesso em: 08 jun. 2008.

ANDRADE, Adriano B; BRANDÃO, Paulo R. Baqueiro. **Geografia de Salvador**. Salvador: EDUFBA, 2006.

BICHIR, Renata M.; MARQUES, Eduardo C. **Estado e espaço urbano: revisitando criticamente as explicações sobre as políticas urbanas**. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n16/a02n16.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2008.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República do Brasil**, Poder executivo, Brasília, DF, 10 jul. 2001.

COSTALDELLO, Angela Cassia. **As transformações do regime jurídico da propriedade privada: a influência no direito urbanístico**. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/direito/article/viewFile/8754/6573>>. Acesso em: 05 maio 2008.

ESPINHEIRA, Gey. Salvador: a cidade das desigualdades. **Cadernos do CEAS**, n. 184, p. 63-78, nov/dez 1999.

MARICATO, Ermínia. A cidade é um grande negócio. **Teoria e Debate**, nº 3, p. 11-26, jun 1988.

MATTEDI, Maria R. M. **As invasões em Salvador: uma alternativa habitacional**. 1979. 193 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1979.

MOURA, Milton. Notas sobre o verbo invadir no contexto social de Salvador. **Cadernos do CEAS**, nº. 125, p. 41-57, 1989.

OLIVEIRA, Francisco. **Bahia de todos os pobres**. São Paulo: Cebrap, 1980.

SIMÕES, Maria Lúcia. Invasões: agentes de produção da cidade do Salvador. **Cadernos do CEAS**, nº. 99, p. 23-34, 1985.

VIANNA, Ângela Ramalho. **Estratégias de sobrevivência num bairro pobre de Salvador**. Salvador: 1980.