



**UFBA – UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
EA – ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
PDGS – PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO E GESTÃO  
SOCIAL**

**Marcio Barros de Oliveira**

**Gestão Social das Cidades. Península de Itapagipe: Contornos  
da Regularização Fundiária Social**

Salvador - BA  
2023

**MARCIO BARROS DE OLIVEIRA**

**Gestão Social das Cidades. Península de Itapagipe: Contornos da Regularização Fundiária Social**

Trabalho apresentado ao Curso de Mestrado Interdisciplinar e Profissional em Desenvolvimento e Gestão Social do Programa de Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento e Gestão Social.

Orientador: Prof. Dr. André Luis Nascimento dos Santos

Salvador - BA  
2023

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema Universitário de Bibliotecas (SIBI/UFBA),  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

BARROS DE OLIVEIRA, MARCIO

Gestão Social das Cidades. Península de Itapagipe:  
Contornos da Regularização Fundiária Social / MARCIO  
BARROS DE OLIVEIRA. -- Salvador, 2023.  
92 f.

Orientador: André Luis Nascimento dos Santos.  
Dissertação (Mestrado - Mestrado Interdisciplinar e  
Profissional em Desenvolvimento e Gestão Social) --  
Universidade Federal da Bahia, Escola de  
Administração, 2023.

1. Regularização Fundiária. 2. Gestão Social das  
cidades. 3. Península de Itapagipe. I. Nascimento dos  
Santos, André Luis. II. Título.



Ata da sessão pública do Colegiado do PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO E GESTÃO SOCIAL (PPGDGS), realizada em 14/12/2023 para procedimento de defesa da Dissertação de MESTRADO PROFISSIONAL EM DESENVOLVIMENTO E GESTÃO SOCIAL no. 41, área de concentração Desenvolvimento e Gestão Social, do(a) candidato(a) MARCIO BARROS DE OLIVEIRA, de matrícula 2021105400, intitulada Gestão Social das Cidades. Península de Itapagipe: Contornos da Regularização Fundiária Social. Às 08:30 do citado dia, Plataforma RNP, foi aberta a sessão pelo(a) presidente da banca examinadora Prof. Dr. ANDRE LUIS NASCIMENTO DOS SANTOS que apresentou os outros membros da banca: Prof<sup>a</sup>. Dra. MORGANA GERTRUDES MARTINS KRIEGER e Prof. Dr. MARIA AMELIA JUNDURIAN CORA. Em seguida foram esclarecidos os procedimentos pelo(a) presidente que passou a palavra ao(à) examinado(a) para apresentação do trabalho de Mestrado. Ao final da apresentação, passou-se à arguição por parte da banca, a qual, em seguida, reuniu-se para a elaboração do parecer. No seu retorno, foi lido o parecer final a respeito do trabalho apresentado pelo(a) candidato(a), tendo a banca examinadora aprovado o trabalho apresentado, sendo esta aprovação um requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre. Em seguida, nada mais havendo a tratar, foi encerrada a sessão pelo(a) presidente da banca, tendo sido, logo a seguir, lavrada a presente ata, abaixo assinada por todos os membros da banca.

Documento assinado digitalmente  
**gov.br** MARIA AMELIA JUNDURIAN CORA  
Data: 21/02/2024 10:22:22-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

**Dr. MARIA AMELIA JUNDURIAN CORA, UFAL**

Documento assinado digitalmente  
**gov.br** MORGANA GERTRUDES MARTINS KRIEGER  
Data: 21/02/2024 10:43:46-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Examinador Externo à Instituição

**Dra. MORGANA GERTRUDES MARTINS KRIEGER, UFBA**

Examinadora Interna

**Dr. ANDRE LUIS NASCIMENTO DOS SANTOS, UFBA**

Presidente

Documento assinado digitalmente  
**gov.br** MARCIO BARROS DE OLIVEIRA  
Data: 22/02/2024 14:20:48-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Documento assinado digitalmente  
**gov.br** ANDRE LUIS NASCIMENTO DOS SANTOS  
Data: 16/02/2024 13:48:05-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

**MARCIO BARROS DE OLIVEIRA**

Mestrando(a)

À Deus.

Ao meu avô, pelo exemplo de luta  
e retidão;

À minha mãe, pelo carinho e pelo  
amor;

Ao meu filho e minha esposa, pela  
paciência, pelo carinho e pelo  
amor, minha eterna gratidão!

## **AGRADECIMENTOS**

O desenvolvimento deste trabalho de conclusão de curso contou com a ajuda de diversas pessoas, dentre as quais agradeço:

Aos professores do Programa de Desenvolvimento em Gestão Social da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia - UFBA, que através dos seus ensinamentos permitiram que eu pudesse hoje estar concluindo este trabalho, e ao professor orientador André Luis Nascimento dos Santos que me acompanhou, dando todo o auxílio necessário para a elaboração do projeto.

A todos que participaram das pesquisas, pela colaboração e disposição no processo de obtenção de dados.

A minha família e em especial a minha irmã, que me incentivaram a cada momento e não permitiram que eu desistisse.

“É a parte que te cabe  
deste latifúndio; não é cova  
grande, é cova medida; é a terra  
que querias dividida...”

(Chico Buarque de  
Hollanda e João Cabral de Mello  
Neto, Funeral de um lavrador)

## RESUMO

OLIVEIRA, M. B. Gestão Social das Cidades. Península de Itapagipe: Contornos da Regularização Fundiária Social. Universidade Federal da Bahia. Dissertação de Mestrado Profissional apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Gestão Social. 100f.

O espaço urbano está marcado pelo embate entre as agendas do mercado e do Estado Democrático de Direito. Por um lado, a cidade tende a ser apropriada como uma mercadoria e diversos de seus lugares são mantidos na ilegalidade e na vulnerabilidade social. Por outro lado, esse mesmo espaço pode ser compreendido como um lugar do direito à cidade, à convivência participativa e dialógica de todos em torno de alternativas democráticas, dentre elas a regularização fundiária. Nesse âmbito, o estudo parte da seguinte reflexão: Memórias e caminhos para regularização fundiária urbana, tendo como contexto a Península de Itapagipe/BA. Os objetivos da pesquisa são identificar o histórico das legislações voltadas à propriedade de espaços urbanos no Brasil, com ênfase no período posterior à CF/1988; analisar registros históricos acerca da questão fundiária da/na Península de Itapagipe, Salvador/BA; propor ideias e práticas pelo direito à cidade tendo como referência o cenário atual da regularização fundiária da/na Península de Itapagipe, Salvador/BA. Para tanto, são analisados documentos como leis, regulamentos e certidões das matrículas dos imóveis que pertenciam a empresas do antigo polo industrial itapagipano, bem como dados historiográficos referentes às políticas habitacionais federais e do Governo do Estado da Bahia. As análises demonstraram que a outrora estratégica e industrial Itapagipe na atualidade é uma região atravessada pela especulação imobiliária e por uma iniciativa estatal ainda incipiente em favor de uma política habitacional que tenha na Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb – S) um de seus pilares. Apesar de estar em emergência na região um associativismo popular que busca articular suas demandas pela Reurb - S, a concessão desse benefício ainda incide sobre parcelas limitadas da população de Itapagipe. Considerando a gestão urbana como uma construção social aberta a ressignificações igualitárias e plurais, a análise propõe três movimentos: conscientizar as comunidades desassistidas pela regularização fundiária sobre os aspectos jurídicos e histórico-sociais desse dispositivo; fomentar iniciativas de reivindicação e fiscalização das políticas de regularização fundiária; valorizar o patrimônio urbanístico, histórico e cultural da Península de Itapagipe. Espera-se que o estudo possa oferecer contribuições para a ampliação do direito à cidade nessa tão importante região soteropolitana.

**Palavras-chave:** Regularização Fundiária; Direito à Cidade; Península de Itapagipe.



## ABSTRACT

Urban space is marked by the clash between the agendas of the market and the Democratic Rule of Law. On the one hand, the city tends to be appropriated as a commodity and several of its places are kept illegal and socially vulnerable. On the other hand, this same space can be understood as a place of the right to the city, to participatory and dialogical coexistence of everyone around democratic alternatives, including land regularization. In this context, the study is based on the following reflection: Memories and paths for urban land regularization, with the Itapagipe Peninsula/BA as its context. The objectives of the research are to identify the history of legislation aimed at the ownership of urban spaces in Brazil, with an emphasis on the period after CF/1988; analyze historical records about the land issue of/in the Itapagipe Peninsula, Salvador/BA; propose ideas and practices for the right to the city with reference to the current scenario of land regularization in/on the Itapagipe Peninsula, Salvador/BA. To this end, documents such as laws, regulations and registration certificates of properties that belonged to companies from the former Itapagipano industrial hub are analyzed, as well as historiographical data relating to federal housing policies and those of the Government of the State of Bahia. The analyzes demonstrated that the once strategic and industrial Itapagipe is currently a region crossed by real estate speculation and a still incipient state initiative in favor of a housing policy that has Social Interest Land Regularization (Reurb – S) as one of its pillars. Despite the emergence of popular associations in the region that seek to articulate their demands for Reurb - S, the granting of this benefit still affects limited portions of the population of Itapagipe. Considering urban management as a social construction open to egalitarian and plural resignifications, the analysis proposes three movements: raising awareness among communities unassisted by land regularization about the legal and historical-social aspects of this device; encourage initiatives to demand and monitor land regularization policies; value the urban, historical and cultural heritage of the Itapagipe Peninsula. It is hoped that the study can offer contributions to the expansion of the right to the city in this very important region of Salvador.

**Keywords:** Land Regularization; Right to the City; Itapagipe Peninsula.

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 01 – A Península de Itapagipe e seus bairros

28

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 01 – Os critérios de análise documental preliminar propostos por Cellard	31
Quadro 02 – A legislação de propriedade de terras e gestão urbana no Brasil	33
Quadro 03 – Certidões das matrículas de imóveis onde funcionaram indústrias atualmente desativadas em Ipagipe	61

## **LISTA DE TABELAS**

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

BNH – Banco Nacional de Habitação

CAMMPI – Comissão de Articulação e Mobilização dos Moradores da Península de Itapagipe

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CDRU - Concessão de Direito Real de Uso

CF – Constituição Federal

CONDER – Companhia de desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia

CRF – Certidão de Regularização Fundiária

CUEM - Concessão de Uso Especial para fins de Moradia

HIS – Habitação de Interesse Social

HMP – Habitação de Mercado Popular

NAI - Núcleo de Articulação Institucional de Itapagipe

OSID - Obras Sociais Irmã Dulce

PNHU – Programa Nacional de Habitação Urbana

REURB-E - Regularização Fundiária de Interesse Específico

REURB-S – Regularização Fundiária de Interesse Social

TRANSCON - Transferência do Direito de Construir

ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social

## Sumário

<b>1 - INTRODUÇÃO.....</b>	<b>14</b>
1.1. PROBLEMÁTICA.....	14
1.2. OBJETIVOS.....	16
Objetivo geral.....	16
Objetivos específicos.....	17
1.3. JUSTIFICATIVAS .....	17
<b>2 - TECNOLOGIA DE GESTÃO SOCIAL.....</b>	<b>18</b>
<b>3 - REFERENCIAL TEÓRICO.....</b>	<b>20</b>
<b>4 - PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....</b>	<b>27</b>
4.1 CAMPO DE PESQUISA .....	28
4.2 ESTRATÉGIA METODOLÓGICA .....	30
<b>5 RESULTADOS.....</b>	<b>33</b>
5.1 O HISTÓRICO DA LEGISLAÇÃO DE TERRAS NO BRASIL .....	33
5.2. O HISTÓRICO FUNDIÁRIO DE ITAPAGIPE.....	49
5.3. O CENÁRIO FUNDIÁRIO DE ITAPAGIPE .....	59
<b>6. DISCUSSÃO.....</b>	<b>75</b>
<b>7 - CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>84</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>89</b>

# 1 - INTRODUÇÃO

## 1.1. PROBLEMÁTICA

Apesar de consistir numa garantia constitucional, no Brasil não raramente a regularização fundiária urbana se converte num campo de forças desiguais. Longe de se limitar a uma formalidade burocrática, o registro de imóveis tem importância central na reprodução de um sistema por vezes excludente.

Esta reflexão é motivada por uma trajetória profissional no ofício cartorial, além de estudos de cadeias dominiais imobiliárias no estado da Bahia. Nesse cenário, tenho observado, cotidianamente, os entraves administrativos e a consequente insegurança jurídica criada pela falta da devida titulação das propriedades imobiliárias.

Essa titulação pode ser obtida por intermédio de procedimento específico de Reurb - regularização fundiária - atualmente, com base na Lei 13.465/2017, ou pela usucapião, formas de aquisição originária da propriedade. Em 2016, o legislador brasileiro, com vistas a otimizar o procedimento de titulação através da usucapião, desafogar o judiciário e diminuir o tempo de espera, inseriu o art. 216-A na Lei de Registros Públicos e inaugurou a possibilidade de usucapião administrativa, realização do procedimento diretamente no Cartório de Registro de Imóveis competente, por meio de advogado devidamente constituído.

A regularização fundiária, contudo, não costuma ser um direito de acesso simples e fácil para todas as classes sociais no país. É certo, porém, que esse é um processo inserido numa lógica estrutural mais ampla, inerente à dinâmica do capitalismo e do Estado Nacional na atualidade.

O espaço urbano está marcado pelo embate entre as agendas do mercado e do Estado Democrático de Direito. Nesse contexto, a regularização fundiária tem sido um

dispositivo de aplicação bastante controversa e complexa, sobretudo em favor das classes populares.

Com efeito, a cidade contemporânea está sob o crivo da máquina privatizadora que desenha e redesenha os espaços urbanos conforme a lógica da circulação do capital (Bauman, 2000). Os lugares tendem a ser avaliados segundo seu valor de troca e o que sobra como um suposto “resíduo” inservível à relação mercantil, é posto à margem, em ilegalidade (Santos, 2020, p. 32). E muitos desses resíduos são a única forma de moradia possível para inúmeras famílias de baixa renda, algo bastante aquém do previsto pela Constituição Federal.

Dissemina-se, à luz do imperativo capitalista, um “pensamento único” (Arantes, Vainer e Maricato, 2002), fatalista, segundo o qual parece não haver alternativa ao cenário vigente. Entretanto, tal discurso hegemônico nada é do que uma visão particular que se pretende passar por universal e dogmática, sendo creditada como tal pelas autoridades de Estado e os conglomerados de mídia. Para além desse discurso, há uma construção alternativa: o direito à cidade (Lefebvre, 2001).

A cidade consiste em lugar de encontro, interação, diálogo e construção coletiva não necessariamente pautada pelo valor de troca. Um espaço e processo de exercício de direitos, dentre eles a moradia legalizada e digna, provida de todos os serviços públicos essenciais e das facilidades urbanas típicas. Por outro lado, a cidade também é o lugar dos direitos a colocar em xeque racional e propositivamente as políticas urbanísticas e de participar das suas deliberações.

A regularização fundiária de imóveis em comunidades de baixa renda, figura emergente no ordenamento jurídico brasileiro na forma da Reurb – S, a “Regularização Fundiária por Interesse Social”, pode desempenhar inestimável papel nessa direção.



Todavia, muitos tem sido os entraves burocráticos à efetivação dessas garantias nas cidades brasileiras.

Por certo, uma necessidade de gestão social está colocada: *favorecer a regularização fundiária para aqueles que mais precisam, ampliando seu direito à cidade*. Há uma clara demanda por informações sobre legislação e proposições práticas que auxiliem a tomada de decisão de indivíduos e comunidades populares que procurem exercer esse direito.

Frente ao exposto, o que se coloca para reflexão neste trabalho são:

**As memórias e os caminhos para regularização fundiária urbana, tendo como contexto a Península de Itapagipe/BA.**

A reflexão enfoca a produção do produto do estudo, peça central em qualquer Mestrado Profissional. Há uma necessidade no âmbito de uma prática profissional que demanda a proposição de alternativas, e a Dissertação de Mestrado Profissional procurará oferecer uma delas. Neste Programa de Pós-Graduação, essa alternativa recebe a denominação de “Tecnologia de Gestão Social” – TGS. Em especial, nesta pesquisa a proposta é a contextualização histórica de forma a oferecer dados e informações que contribuam com a formação de um senso crítico e propositivo de seu possível público-alvo em torno da Reurb – S.

## 1.2. OBJETIVOS

Objetivo geral

Refletir sobre as memórias e os caminhos para regularização fundiária urbana, tendo como contexto a Península de Itapagipe/BA

Objetivos específicos

(1) Identificar o histórico das legislações voltadas à propriedade de espaços urbanos no Brasil, com ênfase no período posterior à CF/1988;

(2) Analisar registros históricos acerca da questão fundiária da/na Península de Itapagipe, Salvador/BA;

(3) Propor ideias e práticas pelo direito à cidade tendo como referência o cenário atual da regularização fundiária da/na Península de Itapagipe, Salvador/BA.

### 1.3. JUSTIFICATIVAS

Pode-se justificar qualquer estudo científico apelando para razões de natureza pessoal-profissional, acadêmica e social.

Primeiro, como já apontado, o impulso inicial de propor essa discussão vem de um histórico profissional de atuação no campo cartorial em que se observaram diversas dificuldades à regularização fundiária para proponentes de baixa renda.

Por outro lado, a pesquisa se justifica também em face do estado da arte, repleto de estudos acadêmicos acerca do tópico no país nos últimos anos, mas que apresenta uma clara escassez de estudos que explorem a realidade itapagipana.

Por exemplo, no Portal de Periódicos da CAPES estão disponíveis 156 artigos redigidos em Língua Portuguesa e publicados entre 2014 e 2023 sobre a palavra-chave “regularização fundiária”. Quando se procuram artigos que se debrucem acerca do tópico relativamente à Península de Itapagipe, somente foi encontrado nesse banco de dados o trabalho de Conceição e Souza (2018) que aborda o conceito na perspectiva do geoprocessamento. Ainda que outras bases possam ser consultadas, este achado, resultante de um banco muito abrangente como o da CAPES, é bastante significativo e emblemático do estado da arte sobre o conceito de regularização fundiária.

Sem dúvida, outra motivação é o interesse de contribuir com uma prática social mais inclusiva e democrática, na qual o direito à cidade seja ainda mais ampliado. As classes populares necessitam de aportes de informações e ideias para reivindicar mais expressivamente seus direitos no espaço público. O produto resultante do estudo poderá oferecer alguma contribuição nesse sentido.

## **2 - TECNOLOGIA DE GESTÃO SOCIAL**

A Tecnologia de Gestão Social – TGS proposta é a contextualização histórica e atual da regularização fundiária na Península de Itapagipe, elaborada a partir dos achados, análises e conclusões da pesquisa. Considerando como “tecnologia de gestão social” qualquer artefato que possa alavancar processos e práticas inclusivos e plurais, a obra destina-se, fundamentalmente, aos atores sociais que mais necessitam da regularização fundiária de interesse social – Reurb – S: os itapagipanos que ainda residem em moradias irregulares e pouco providas de serviços públicos.

Caracteriza-se a obra como “informativa/educativa” pela sua funcionalidade frente a esse público-alvo e, por que não, a outras comunidades que tenham a mesma

demanda. Ofertamos um produto como uma proposta educacional num cenário em que iniciativas como esta ainda são bastante escassas. Desenvolvemos esse trabalho como um suporte que possa despertar interesses e oferecer instrumentos úteis a debates, propostas e práticas em favor da extensão do direito à regularização fundiária. Considerando a oportunidade de falar a sujeitos de diferentes trajetórias pessoais, educacionais e profissionais, delineamos a obra com uma linguagem menos comprometida com os padrões acadêmicos e mais interessada em estabelecer comunicações efetivas com os seus leitores.

Começamos com uma síntese do percurso trilhado na pesquisa. Após uma breve introdução do objeto, problema e objetivo da pesquisa, apresentam-se os aportes teórico-conceituais sobre o debate da cidade como mercadoria e o direito à cidade. Na sequência, serão apresentados três capítulos respectivos às análises realizadas: as abordagens históricas da questão fundiária no país e na Península de Itapagipe, bem como seu panorama atual na região. O pano de fundo das reflexões é a defesa da regularização fundiária como um instrumento crucial à viabilização do direito à cidade como política pública. O movimento proposto no estudo é partir do geral ao particular, abordando primeiro a regularização fundiária na perspectiva histórica da legislação nacional, para depois incidir sobre a realidade de Itapagipe.

Propõe-se o produto acreditando nas suas potencialidades mesmo diante dos ditames hegemônicos do capital, que, dentre outras esferas, avançam também sobre a gestão urbana. É sabido que expectativas nem sempre são satisfeitas, no entanto, em nossa ótica, acreditamos que a proposição ora realizada tenha condições de ajudar a conscientizar potenciais beneficiários da Reurb – S, em diferentes contextos e situações em que possa ser apropriada, fornecendo-lhes meios úteis para reivindicar esse dispositivo legal com eficácia no espaço público.

### 3 - REFERENCIAL TEÓRICO

O problema vislumbrado se fundamenta em algumas importantes referências do debate urbanístico. Dentre diversas possibilidades, o recorte privilegia os conceitos de privatização do espaço urbano, cidade ilegal, pensamento único, direito à cidade, inserindo a regularização fundiária nesse âmbito.

É certo que a cidade é uma instituição muito antiga e anterior à industrialização (Lefebvre, 1991, p. 11), mas é nesse processo que o pensamento urbanista floresce. O urbanismo é, pois, um pensamento moderno, voltado à compreensão e à gestão do espaço urbano diante da dinâmica internacional da circulação do capital e a política estatal, bem como de aspectos socioculturais e simbólicos relativos às comunidades nele inseridas.

Como Freitag (2006) aponta, são inúmeras as “teorias da cidade”. Numa confluência entre estudos antropológicos, sociológicos, econômicos e arquitetônicos, o urbanismo vai se construindo como um campo cada vez mais profícuo de debates. A autora identifica diferentes escolas do pensamento urbanístico, como a francesa, a alemã, a inglesa e a Escola de Chicago. Na França, destacam-se as ideias de racionalidade e utopia; na Alemanha, os estudos culturais e históricos; na Inglaterra, o pragmatismo e utilitarismo; enquanto que em Chicago ascendeu uma perspectiva multicultural na investigação do fenômeno urbanístico.

Sem pretender examinar essas correntes a fundo, algo fora dos propósitos desta reflexão, pode-se assinalar que uma linha de pesquisa tem se mostrado viável nesse campo é aquela que admite o *espaço urbano como mercadoria*. Em uma possível interpretação desse fenômeno, a cidade tenderia a ser organizada numa espécie de zoneamento que confere valores de troca e significados diferenciados às suas áreas.

Algumas regiões servem à produção industrial, outras ao comércio, outras à residência das elites, outras à moradia das camadas mais populares e há aquelas áreas comuns, de usufruto da cidadania na interação comunitária. No entanto, transformações significativas nas instituições modernas ocorridas nas últimas décadas têm limitado cada vez mais este último tipo de espaço.

Vem a calhar neste debate a menção ao sociólogo polonês Zygmunt Bauman e sua famosa proposta de uma “modernidade líquida”: um tempo social em que os compromissos regulatórios típicos da modernidade, dentre eles garantias do Estado Democrático, tendem a ser flexibilizados, em favor de uma fluência mais tranquila dos capitais por todo o mundo. Ou seja, um período no qual os “sólidos” se desfazem. Dentre outras esferas, também na gestão urbana se percebe tal processo.

É significativa a citação de Bauman a alguns exemplos de mais de vinte anos atrás da redução dos espaços públicos de natureza civil, abertos à convivência e à interação entre os indivíduos e as identidades culturais, acompanhada do progressivo incremento dos espaços públicos de consumo. Por exemplo, a sisudez e a falta de hospitalidade da praça La Défense, em Paris, contrastam com a proliferação de centros comerciais, locais turísticos, arenas esportivas profissionais e shopping centers nos arredores:

A praça La Défense, em Paris, um enorme quadrilátero na margem direita do Sena, concebida, comissionada e construída por François Mitterrand (como monumento duradouro de sua presidência, em que o esplendor e grandeza do cargo foram cuidadosamente separados das fraquezas e falhas pessoais de seu ocupante), incorpora todos os traços da primeira das duas categorias do espaço público urbano, que não é, no entanto — enfaticamente não é —, “civil”. O que chama a atenção do visitante de La Défense é antes e acima de tudo falta de hospitalidade da praça: tudo o que se vê inspira respeito e ao mesmo tempo desencoraja a permanência. Os edifícios fantásticos que circundam a praça enorme e vazia são para serem admirados, e não visitados; cobertos de cima a baixo de vidro refletivo, parecem não ter janelas ou portas que se abram na direção da praça; engenhosamente

dão as costas à praça diante da qual se erguem. São imponentes e inacessíveis aos olhos — imponentes porque inacessíveis, estas duas qualidades que se complementam e reforçam mutuamente. Essas fortalezas/conventos hermeticamente fechadas estão na praça, mas não fazem parte dela — e induzem quem quer que esteja perdido na vastidão do espaço a seguir seu exemplo e sentimento. Nada alivia ou interrompe o uniforme e monótono vazio da praça. Não há bancos para descansar, nem árvores sob cuja sombra esconder-se do sol escaldante. (Há, é certo, um grupo de bancos geometricamente dispostos no lado mais afastado da praça; eles se situam numa plataforma um metro acima do chão da praça — uma plataforma como um palco, o que faria do ato de sentar-se e descansar um espetáculo para todos os outros passantes que, diferentemente dos sentados, têm o que fazer ali). De tempos em tempos, com a regularidade dos horários do metrô, esses outros — filas de pedestres, como formigas apressadas — emergem de debaixo da terra, estiram-se sobre o pavimento de pedras que separa a saída do metrô de um dos brilhantes monstros que cercam (sitiam) a praça e desaparecem rapidamente da vista. E a praça fica novamente vazia — até a chegada do próximo trem (BAUMAN, 2000, p. 113).

Com esta ilustração, Bauman nos ajuda a compreender que está em curso a implementação de uma política de controle social, de criação de uma comunidade homogênea de consumidores em lugar de uma política coletiva efetivamente cidadã, na qual, como Sennett afirma, “os estranhos têm chance de se encontrar” (Sennett apud Bauman, 2000, p. 111) e, nesse encontro, deliberar sobre o melhor para o bem comum. Assiste-se, de fato, à derrocada do cidadão em prol da celebração do consumidor, em processo no qual a cidade é muito mais do que um cenário, é ela própria uma *commodity* negociada.

Em tempos nos quais se ouve muito falar de conceitos como “cidade empreendedora” ou “cidade inteligente” (Santos, 2020), essas denominações situam-se no mesmo léxico abordado pelo pensador polonês: o da cidade como mercadoria, como uma “empresa” que gere a sua própria marca com a máxima eficácia no mercado global.

Com efeito, o espaço urbano está repartido segundo seus significados, possíveis usos e valores de troca. Nessa lógica, para Bauman (2000, p. 115 – 122), quatro seriam os tipos de lugares identificáveis nas metrópoles contemporâneas:

- (1) Lugares “fágicos”. Que assimilam o “outro”, aniquilando a sua alteridade e as possibilidades de diálogo com ela, em prol da aceitação dos padrões dominantes. Os espaços comerciais, onde o que importa é comprar e vender, em geral, têm essa característica.
- (2) Lugares “êmicos”. Que expulsam todos aqueles indivíduos que lhe parecem estranhos e alheios, como os condomínios fechados, por exemplo.
- (3) “Não lugares”. Espaços de passagem que se acredita serem desprovidos de expressões simbólicas de identidade, onde as interações são eventuais e efêmeras. Casos são aeroportos, transporte público e estradas.
- (4) Lugares “vazios”. Espaços residuais, considerados como destituídos de significado. Espaços nos quais não poderia haver negociações de diferenças, pois não haveria nelas interlocutores aptos a negociá-las.

Sobre os lugares “vazios” vale a pena ler estas considerações de Bauman:

Os espaços vazios que Kociatkiewicz e Kostera listam são lugares não colonizados e lugares que nem os projetistas nem os gerentes dos usuários superficiais reservam para colonização. Eles são, podemos dizer, lugares que “sobram” depois da reestruturação de espaços realmente importantes: devem sua presença fantasmagórica à falta de superposição entre a elegância da estrutura e a confusão do mundo (qualquer mundo, inclusive o mundo desenhado propositalmente), notório por fugir a classificações cabais. Mas a família dos espaços vazios não se limita às sobras dos projetos arquitetônicos e às margens negligenciadas das visões do urbanista. Muitos espaços vazios são, de fato, não apenas resíduos inevitáveis, mas ingredientes necessários de outro processo: o de mapear o espaço partilhado por muitos usuários diferentes (BAUMAN, 2000, p. 121).

O pensador polonês acrescenta uma relevante ilustração ao argumento:

Numa de minhas viagens de conferências (a uma cidade populosa, grande e viva do sul da Europa), fui recebido no aeroporto por uma jovem professora, filha de um casal de profissionais ricos e de alta



escolaridade. Ela se desculpou porque a ida para o hotel não seria fácil, e tomaria muito tempo, pois não havia como evitar as movimentadas avenidas para o centro da cidade, constantemente engarrafadas pelo tráfego pesado. De fato, levamos quase duas horas para chegar ao lugar. Minha guia ofereceu-se para conduzir-me ao aeroporto no dia da partida. Sabendo quão cansativo era dirigir na cidade, agradei sua gentileza e boa vontade, mas disse que tomaria um táxi. O que fiz. Desta vez, a ida ao aeroporto tomou menos de dez minutos. Mas o motorista foi por fileiras de barracos pobres, decadentes e esquecidos, cheios de pessoas rudes e evidentemente desocupadas e crianças sujas vestindo farrapos. A ênfase de minha guia em que não havia como evitar o tráfego do centro da cidade não era mentira. Era sincera e adequada a seu mapa mental da cidade em que tinha nascido e onde sempre vivera. Esse mapa não registrava as ruas dos feios “distritos perigosos” pelas quais o táxi me levou. No mapa mental de minha guia, no lugar em que essas ruas deveriam ter sido projetadas havia, pura e simplesmente, um espaço vazio (BAUMAN, 2000, p. 121).

Lugares vazios são concebidos pelo capital como espaços residuais nas cidades. Portanto, Bauman identifica um projeto hegemônico de organização do espaço urbano que tende a limitar sobremaneira a existência de lugares de interação cidadã. Nesse quadro, o que não serve à valorização mercadológica da cidade e a garantia do consumo é considerado como “vazio”, ficando à margem. Essa parcela urbana “esquecida” é a chamada “cidade ilegal” (Santos, 2020, p. 32 – 33): os tradicionais cortiços e favelas, por exemplo.

A cidade ilegal é o outro lado da moeda do planejamento urbanístico, pois consiste no produto de uma urbanização desordenada, fomentada por uma precária política habitacional e de empregos, bem como da histórica concentração de terras no campo nas mãos dos latifundiários e do conseqüente êxodo rural de comunidades carentes. Analogamente ao modelo analítico proposto por Bauman (2000), na cidade ilegal residiriam aqueles que não encontram oportunidades realmente significativas de ingressar na comunidade dos consumidores, a cidade legal. Permanecem em áreas marginais em estado de vulnerabilidade social, usualmente desassistidas ou pouco providas de serviços públicos essenciais, podendo até as suas moradias ser

desapropriadas em face de uma possível revalorização do espaço para fins econômicos – o que muitas vezes ocorreu.

Bastante antigo, o discurso dominante, reiterado por atores de Estado, mídia e sociedade civil, estabelece que “não há alternativa” ao paradigma vigente. Entretanto, concordando com Arantes, Vainer e Maricato (2002), há como pensar, propor e viabilizar um outro urbanismo, mais crítico, dialógico e alinhado à ordem democrática.

Uma dessas alternativas consiste no “direito à cidade”, pauta que teve como um de seus pioneiros acadêmicos o filósofo francês Henri Lefebvre, no final dos anos 1960. O espaço urbano poderia e deveria ser construído como um *habitat* de “trocas sem necessariamente ter valor de troca” (Lefebvre, 2001, p. 105). Na égide de um sistema no qual o *Welfare State* está em esgotamento e a tecnocracia está em ascensão, generosas parcelas desse habitat são impostas a uma nova forma de “miséria”, desta vez muito menos caracterizada pela precariedade no saneamento e nas condições de moradia e muito mais caracterizada pela quase completa incapacidade de as classes populares *participarem ativamente* da deliberação dos destinos da cidade. No contexto de referência do autor, remoções unilaterais, impostas pelo Estado e o Mercado, afastavam mais e mais as classes operárias para as bordas das metrópoles, afastando-as das melhores oportunidades urbanas. Lefebvre afirma que para a classe operária, “rejeitada dos centros para as periferias, despojada da cidade, expropriada assim dos melhores resultados de sua atividade, esse direito [à cidade] tem um alcance e uma significação particulares” (Lefebvre, 2001, p. 142 – 143).

Não convém que no primeiro plano da política urbanística esteja o afã pelo lucro e a socialização democrática fique relegada ao último plano. Para questionar esse estado de coisas, Lefebvre (2001, p. 109) convida a uma “transdução”, ou seja, a uma práxis urbanística renovada que garanta o morar, o estar, o viver e o conviver de todos.

## O urbanismo projetado por Lefebvre define essa práxis

[...] como forma superior dos direitos, enquanto direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e a habitação. O direito à obra (atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto da propriedade) que se imbricam dentro do direito à cidade, revelando plenamente o uso. Nesse sentido, segundo o Autor, acabar-se-ia com a separação cotidianidade-lazer, vida cotidiana-festa e, justapondo-se na cidade dos espaços trabalho produtivo, da obra e do lazer. A cidade seria, nesta direção, a obra perpétua dos seus habitantes, contrária a ideia de receptáculo passivo da produção e das políticas de planejamento. Com essas ideias avanta a necessidade de uma nova cidade: aquela do homem urbano para quem a cidade e a própria vida cotidiana na cidade torna-se obra, apropriação, valor de uso (e não de troca) servindo-se de todos os meios da ciência, da arte, da técnica, da dominação sobre a natureza material (LEFEBVRE, 2001, p. 140).

Lefebvre vislumbra uma reforma urbana que não esteja sujeita ao realismo fatalista do discurso dominante e que tenha a liberdade de experimentar projetos urbanísticos variados nos diferentes espaços da cidade que ampliem a sua utilização comum e cidadã. Certamente, o projeto do autor está inserido num tempo anterior à sociedade pós-moderna e se situa na visão de mundo marxista, mas suas proposições têm eco na esfera pública contemporânea.

De fato, nessa direção convergiu o V Fórum Urbano Mundial do United Nations Human Settlements Programme (Un-Habitat), realizado na capital carioca em 2010, o qual, em seu relatório, determinou que

o conceito de direito à cidade tem sido usado de diferentes maneiras em todas as regiões, países e cidades do mundo. Em alguns lugares tem sido usado como um arco teórico e político, focado no cumprimento, empoderamento, participação, autorrealização, autodeterminação e várias formas de proteção dos direitos humanos em nível municipal. Em outros lugares, o conceito tem servido como plataforma para ação, entretanto, em algumas cidades, o conceito está ausente do discurso político: ou não se usa ou está completamente banido (UN-Habitat, 2010).

O fórum da UN-Habitat afirma, ainda, que “o direito à cidade pode oferecer às autoridades municipais a plataforma de que elas precisam para uma ampla gama de políticas e iniciativas que promovam um entorno urbano inclusivo”. Em outras palavras, uma agenda humanística de expansão do direito de todos ao espaço urbano, a nele conviver, habitar, estar e construir coletivamente a vida. Essa proposta não é estranha, certamente, ao ordenamento jurídico atualmente vigente no Brasil.

Mesmo no âmbito de uma política estatal que tende a privilegiar os interesses de mercado, há brechas plurais, como a regularização fundiária. Dispositivos como, por exemplo, a usucapião e a Reurb podem servir de questionamento à manutenção da figura da “cidade ilegal”, afirmando o significado político e cultural da cidade para além da estrita lógica do mercado. Indivíduos e comunidades dos subúrbios, periferias e favelas têm o direito de residir na cidade legalmente e com os direitos e serviços presentes na “cidade legal”. Como o levantamento coordenado por Rolnik (2007) sugere, políticas do Ministério da Cidade iniciaram trabalhos em prol da ampliação desse direito nos primeiros anos após a edição do Estatuto da Cidade (2001), contudo havia muito o que se conquistar nessa direção no país – e ainda há.

O urbanismo é, pois, perpassado por um embate entre o real e o desejável, ou seja, entre a hegemonia do capital e um projeto efetivamente democrático. Cabe identificar o histórico da legislação nacional acerca da propriedade de terras, gestão urbana e regularização fundiária sem perder de vista as ideias acima pontuadas.

#### **4 - PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

O estudo tem caráter qualitativo (Poupart, 2007), por lidar com um objeto não quantificável. A pesquisa qualitativa caracteriza-se por explorar universos de

*significados*, subjacentes a contextos sociais, culturais e ambientais diversos (Minayo, 1994). Não há como mensurar tais objetos, propondo e “testando” hipóteses sobre eles. Sendo irredutíveis a esse tipo de abordagem, esses objetos requerem estratégias hermenêuticas, que elenquem compreensões do fenômeno e possibilitem possíveis propostas frente a ele.

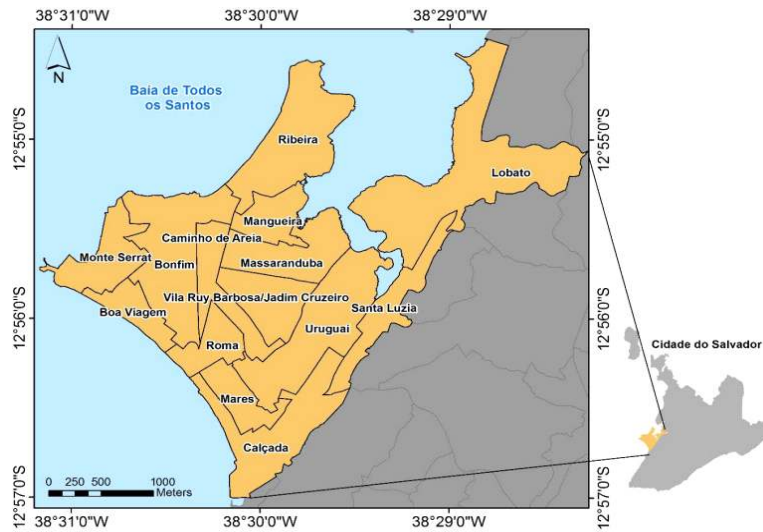
No estudo, está em cena a análise de concepções sobre o uso do espaço urbano e de suas relações de poder na Península de Itapagipe. Especificamente, são problematizadas a tendência dominante à mercantilização do espaço e as tentativas de questionamento e resistência democrática em favor da ampliação do direito à cidade. Diferentes evidências são recolhidas e apreciadas nesse esforço compreensivo e propositivo.

#### 4.1 CAMPO DE PESQUISA

A Península de Itapagipe é um microcosmo em que históricas mazelas nacionais como a exclusão e a vulnerabilidade social estão às claras. De um histórico de ocupação cultural, religiosa e industrial, a Península convive hoje entre o abandono e a escassez de serviços públicos básicos e condições dignas de sobrevivência. Não surpreende que uma parcela significativa de seu espaço possa ser considerada uma “cidade ilegal” (Santos, 2020).

A Península corresponde à chamada “Cidade Baixa” de Salvador, localizando-se no noroeste da capital baiana, na Região Administrativa III. Ao todo, a região é constituída por catorze bairros, conforme o mapa a seguir:

Figura 1: A Península de Itapagipe e seus bairros



Fonte: Souza, Souza e Spinola (2018, p. 342).

A região de Itapagipe tem uma população superior a 175.000 habitantes, com índices baixíssimos de renda e alto analfabetismo (Flexor, 2011a, p. 16). Sua organização territorial permite identificar três áreas:

- O eixo turístico. Lugar onde se situa o patrimônio histórico e cultural, os bairros da Ribeira, Bonfim, Monte Serrat e parte da Boa Viagem e do Uruguai;
- Uma área mista, comercial e residencial, que envolve os bairros de Dendezeiros, Vila Rui Barbosa, Machado, Itapagipe, Roma e Mares;
- Os Alagados, com os bairros de Massaranduba, Jardim Cruzeiro e parte do Uruguai.

Apesar da afluência de turistas e de alguns investimentos na área mista, a região é marcada de maneira expressiva pela situação dos Alagados, onde reside grande parte da população mais carente de Salvador e se observa um cenário de degradação ambiental. Em Alagados, há uma considerável necessidade de regularização fundiária.

## 4.2 ESTRATÉGIA METODOLÓGICA

Diante do problema e dos objetivos traçados, o estudo se apoia no emprego da *análise documental* como estratégia metodológica, subsidiada pelo levantamento de fontes historiográficas e documentos oficiais pertinentes.

É notável que, na dinâmica de qualquer instituição, organização e/ou estabelecimento, discursos políticos, culturais e axiológicos normatizam, orientam ou influenciam, em alguma medida, as opiniões e performances dos sujeitos nesses espaços. Documentos, escritos ou não escritos, são artefatos que veiculam tais discursos e sua análise possibilita explorar esse rico campo de significados (Quivy, Van Campenhoudt e Marquet, 2017, p. 274 – 281).

Num primeiro momento, a análise proposta procura correlacionar fenômenos macrossociais, mudanças institucionais e valores ético-políticos subjacentes ao histórico das legislações sobre a propriedade de terras no país. O recorte abrange documentos que vão desde o regime sesmarial até o atual ordenamento jurídico, no qual figuram o Estatuto da Cidade e o Estatuto das Metrôpoles. Appreciar esses documentos proporciona uma perspectiva relativamente acurada das transformações ocorridas nessa ordem normativa, identificando nela o papel da regularização fundiária.

Por um lado, o estudo mobilizou uma série de estudos historiográficos da questão fundiária na Península de Itapagipe. Procurou-se verificar, em artigos, dissertações e teses acessíveis pela Internet, fatos, processos e atores que compõem a dinâmica histórica da ocupação de Itapagipe até os tempos atuais, em que uma significativa população local vive em moradias irregulares e pouquíssimo assistidas pelo Estado. O levantamento abordou também iniciativas artísticas e científico-

acadêmicas de revitalização da região, bem como de um incipiente processo de regularização fundiária.

Por outro lado, a análise incidiu, ainda, sobre documentos institucionais como o Plano Diretor de Salvador, o Decreto Municipal nº 33.421/2020 e o Plano de Bairros de Itapagipe. Esteve em questão comparar os relatos com os regulamentos fundiários especialmente voltados ao território de Itapagipe, ampliando a compreensão do quadro.

Na sequência, porém, o foco se voltou a propor ideias e práticas pelo direito à cidade tendo como referência o cenário atual da regularização fundiária da/na Península de Itapagipe. O recorte privilegia fontes de diferentes usos do espaço urbano local: (1) escrituras de propriedades de empresas do antigo polo industrial itapagipano e (2) relatos de atos administrativos de Reurb – S promovidos, em anos recentes, pela Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia – CONDER na região. Mapas e dados adicionais sobre os contextos dos imóveis também são mobilizados na abordagem.

Diante dessas etapas, o estudo buscou respaldo no modelo proposto pelo historiador canadense Andre Cellard (2008). Segundo o autor, todo documento escrito é composto por forma e conteúdo, elementos indissolavelmente articulados que cabem ser explorados com profundidade. Documentos tem formas diferentes. São públicos ou privados, arquivados ou desarquivados, escritos por um ou por muitos, para um ou para muitos, com estilos variados de escrita e raciocínio lógico. De acordo com as formas que assumem, os documentos versam sobre matérias diferentes.

Nesse sentido, Cellard propõe que todo documento escrito deveria ser analisado em duas etapas:

- (1) A fase preliminar, na qual são identificados a autoria, o contexto, a confiabilidade, a natureza e a lógica interna do documento, e



(2) A fase de leituras e releituras do conteúdo documental tendo em vista os interesses de pesquisa.

Preliminarmente, Cellard aponta cinco aspectos a serem identificados nos documentos:

Quadro 1: Os critérios de análise documental preliminar propostos por Cellard (2008)

<b>Categorias</b>	<b>Itens a identificar</b>
A autoria	As instituições, grupos e/ou atores que elaboraram o documento
O contexto	Os referenciais históricos, sociopolíticos e socioculturais da produção do documento
A confiabilidade	A validade do documento
A natureza	A forma discursiva do documento
A lógica interna	As partes, as teses e conceitos principais do documento

Fonte: O autor.

Este é um momento capital, no qual Cellard sugere sempre o senso crítico quanto à credibilidade, à representatividade e à constituição das fontes documentais e de seus dados no contexto da pesquisa (Cellard, 2008, p. 296). O primeiro contato com os documentos pressupõe situá-los nas cinco categorias acima.

Os documentos sempre têm uma autoria, seja ela individual ou institucional. Eles veiculam os discursos dos agentes que os elaboraram frente aos terrenos histórico-sociais e culturais diversos em que são produzidos e para onde se propõe que produzam efeitos. Cabe ressaltar, nesse tópico, que o teor de documentos oficiais costuma representar de maneira desigual as demandas dos grupos direta ou indiretamente envolvidos na sua produção e no usufruto dos seus benefícios. Por outro lado, é preciso também ter presente os formatos dos materiais de acordo com as suas finalidades

específicas. No caso desta análise, estarão em tela legislações: documentos que enunciam disposições que preveem a garantia de direitos. Enfim, tais aspectos proporcionam uma primeira perspectiva do documento e sua institucionalidade no campo onde ele atua.

Na sequência, convém realizar uma leitura analítica do conteúdo, uma abordagem tópica e teórica. Ela examina no material todas as menções ao conceito em análise e suas noções constitutivas, num primeiro momento. Depois, busca indícios de proposições coerentes com a perspectiva teórica de referência e seus debates com outros modelos teóricos. Nesta investigação, estes pressupostos são, certamente, os modelos hegemônico e contra-hegemônico de gestão urbana, representados pelas agendas do mercado e do direito à cidade (Lefebvre, 1991). Segundo Cellard, “o pesquisador deve compreender adequadamente o sentido da mensagem e contentar-se com o que tiver à mão” (Cellard, 2008, p. 296). Ou seja, o exercício é hermenêutico dentro do que o documento permite, nunca para além desse limite.

Em suma, a abordagem metodológica adotada passa pela análise das legislações sobre a propriedade de terras no Brasil, na forma e no conteúdo. Legislações antigas, hoje inacessíveis, como o Regime Sesmarial e o Regime de Posses serão tratadas mediante o recurso a fontes historiográficas secundárias. Investigar concepções veiculadas por esses materiais pode propiciar um olhar crítico sobre a emergência da regularização fundiária como uma garantia legal no ordenamento jurídico nacional.

## 5 RESULTADOS

### 5.1 O HISTÓRICO DA LEGISLAÇÃO DE TERRAS NO BRASIL

Visando o alcance do primeiro objetivo específico do estudo, cabe agora proceder à análise documental pretendida. Como um juízo geral sobre os achados, pode-se adiantar que eles revelam um cenário no qual os interesses privatistas e mercadológicos se chocam com o interesse social, embora garantias democráticas estejam em emergência, a partir da Constituição Federal de 1988.

Eis a amostra de documentos considerada na análise:

Quadro 2: A legislação de propriedade de terras e gestão urbana no Brasil

<b>Data</b>	<b>Ato normativo</b>
1530	Regime Sesmarial
1822	Regime de Posses
1850	Lei nº 601 - Regime da Lei de Terras
1854	Decreto n 1.318 - O Registro Paroquial ou Registro do Vigário
1864	A Lei Hipotecária
1964	Lei nº 4.504 - Estatuto da Terra
1988	Constituição Federal
2001	Lei nº 10.257 - Estatuto da Cidade
2009	Lei nº 11.977 – Minha Casa Minha Vida
2015	Lei nº 13.089 - Estatuto das Metrôpoles
2017	Lei nº 13.465 – Reurb

Coerentemente com o modelo de Cellard (2008), a análise formal dos documentos revela semelhanças e diferenças. Evidentemente, como se tratam de documentos oficiais, eles foram emitidos e validados pela autoridade estatal vigente. Sua natureza do texto é normativa, organizada em torno de disposições sobre obrigações e garantias. A lógica textual é estruturada em títulos, compostos por seções que contêm artigos, alguns deles com o acréscimo de incisos, parágrafos e alíneas.

Por outro lado, o contexto dos documentos envolve alguns significados importantes. Os atos normativos analisados exprimem diferentes arranjos políticos da história nacional, como a Colônia, o Império, a Ditadura Militar de 1964 e a Nova República, a partir de 1985.

Não é pouco relevante ressaltar que esses desenhos institucionais indicam aspectos como o grau de concentração de renda e propriedade, a hegemonia do sistema político vigente, o eco das demandas pela ampliação de direitos na esfera pública e o progressivo advento das garantias isonômicas a todos os atores sociais. O teor democrático da legislação posterior à CF/88 é uma construção recente cuja eficácia fática ainda precisa ser plenamente garantida. Cabe percorrer os princípios e disposições principais dos documentos listados, frente aos seus respectivos contextos.

Durante todo o período colonial, esteve em vigência o Regime Sesmarial. Trata-se de ato outorgado por D. Fernando I, Rei de Portugal, em 1375, que doava terras virgens para exploração de um beneficiário particular. Literalmente, as sesmarias faziam referência à ideia de um sexto de terra. Na prática, porém, o dispositivo se referia a qualquer tamanho de terra estabelecido pelo Rei. O ato teve regulamentação por meio das Ordenações Afonsinas (1446), Manuelinas (1521) e Filipinas (1603). A partir da última década do século XVII, para o caso do Brasil, foi emitida uma vasta legislação complementar com alvarás, decretos, cartas régias e avisos régios para aprimorar a regulamentação.

Inicialmente, as sesmarias respondiam a uma grave demanda pela produção de alimentos em Portugal, intensificada por quadro de guerras e epidemias e da muitas vezes observada inação dos proprietários quanto ao cultivo das terras (Motta, 2009). Era preciso, então, conceder terras a quem pudesse lavrá-las em proveito do país. As

sesmarias não previam sua transmissão a herdeiros, ao contrário do praticado na América Portuguesa.

Já estabelecido há séculos na Metrópole, o Regime Sesmarial foi implantado no Brasil na adoção da política das Capitânicas Hereditárias. Todavia, na Colônia a transmissão se devia à escassez de população para lavrar as terras. Estava em questão a necessidade premente de ocupar as terras à leste da linha demarcada pelo Tratado de Tordesilhas, prevenindo eventuais tentativas da Coroa Espanhola de anexá-las aos seus domínios (Schwarcz e Starling, 2015, p. 33). Quinze faixas de terra de até dez léguas foram doadas a nobres portugueses com a condição de que, mantendo-se fiéis à Coroa, pudessem explorá-las.

O legado desse modelo fundiário é marcante por toda a história brasileira. As sesmarias representam a instituição das ideias de latifúndio, propriedade hereditária e coronelismo. Tal paradigma assinala a concentração da posse do espaço e de seus valores de troca nas mãos de uma pequena elite que a conferia influência significativa sobre as políticas locais, com a concordância da autoridade estatal. É com a declaração da Independência do Brasil que o panorama das legislações de terras no país começaria a se modificar lentamente, mas, ainda assim, essas marcas do Regime Sesmarial continuam presentes até os dias atuais.

Em 1822, a legislação sesmarial foi oficialmente abolida por D. Pedro I. Por vinte e oito anos, esteve em cena o Regime de Posses, nada mais do que uma regularização de áreas invadidas. Como não havia mais sesmarias, as terras seriam daqueles particulares que delas se apossassem e mantivessem sob seu domínio, sem a presença de consulta e solicitação às autoridades administrativas. Ao menos em seus primórdios, o regime de posses favoreceu a conquista de lavradores de baixa renda,

tendo a Coroa garantido suas posses desde que fossem efetivamente cultivadas (Pinheiro Filho, 2016).

Nesse período, podemos observar a emergência do direito a quem reside e explora a terra, não importando sua posição social, mas a *função social* desempenhada por quem ocupa a terra. Ainda que se possam lançar várias objeções a ainda persistente concentração de terras no período, esse é um dos princípios basilares do conceito de regularização fundiária presente no atual ordenamento jurídico brasileiro.

O vácuo de regulamentação do Regime de Posses foi substituído pela Lei de Terras, lei 601/1850, que dispunha sobre as terras devolutas do Império. Naquele momento, observa-se um cenário no qual os antigos latifundiários e aqueles que adquiram suas terras após 1822 estavam em confronto. Respectivamente, eles compunham os dois partidos da política do II Reinado: os conservadores e os liberais. Os primeiros defendiam uma reforma fundiária que freasse as invasões de terras e sua posterior regularização, enquanto os últimos procuravam afirmar suas posses. Após sete anos de negociações, abertas por um projeto de lei do Partido Conservador, chegou-se a um acordo. A lei foi promulgada e os direitos dos liberais foram assegurados.

Segundo o Art. 3º da lei 601/1850:

São terras devolutas:

§ 1º As que não se acharem applicadas a algum uso público nacional, provincial, ou municipal.

§ 2º As que não se acharem no dominio particular por qualquer titulo legitimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em commisso por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura.

§ 3º As que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em commisso, forem revalidadas por esta Lei.

§ 4º As que não se acharem occupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em titulo legal, forem legitimadas por esta Lei [sic].

O Art. 1º da lei 601/1850 determinava que “ficam prohibidas as aquisições de terras devolutas por outro titulo que não seja o de compra”, excetuando-se as terras

situadas em limites com países estrangeiros numa faixa de dez léguas. Era finalmente vedada a invasão de terras, sob pena de prisão de dois a seis meses e multa de cem contos de réis (Art. 2º). A lei revalidou as sesmarias que fossem cultivadas para fins de troca e que servissem de residências do proprietário ou de concessionário (Art. 4º). Por outro lado, ratificou as posses oriundas das invasões no período do Regime de Terras (Art. 5º). A Coroa se reservou a prerrogativa de explorar terras devolutas para “1º, para a colonização [sic] dos indígenas; 2º, para a fundação de povoações, abertura de estradas, e quaesquer [sic] outras servidões, e assento de estabelecimentos publicos: 3º, para a construção naval” (Art. 12). A lei oficializou o registro imobiliário pela primeira vez no país, condicionando o instituto a multas e penas àqueles que não o fizessem (Art. 13º).

A Lei de Terras representou um marco na legislação nacional. Ao mesmo tempo em que contemporizou a querela entre conservadores e liberais, afirmou a centralidade do espaço como mercadoria e da terra como valor de troca, desde que observadas algumas obrigações cartoriais. A Lei de Terras transformou a terra em mercadoria ao mesmo tempo em que garantiu a posse aos antigos posseiros, latifundiário, cafeicultores e outros do gênero.

Adendos à Lei de Terras vieram em anos posteriores. Em 1854, o Regulamento 1.318, conhecido como o Registro do Vigário ou Paroquial, determinava o vigário da Igreja Católica como o agente competente para o registro de imóveis. Doze anos mais tarde, a lei orçamentária 317 regulou os registros hipotecários, ausentes na legislação anterior.

No II Reinado se estabeleceram bases jurídicas, políticas e econômicas que se cristalizariam por longa data. Mesmo no Estado Republicano, os princípios da Lei de Terras permaneceram intocados. Sob o pressuposto de sua função social, em geral a

terra estava sob o poder de grandes latifundiários, que extraíam dela todo tipo de vantagens econômicas e políticas. Por força do *lobby* perene dos latifundiários no Poder Público, todas as Constituições Federais Brasileiras anteriores a 1988 mantiveram intocada a exigência de indenização prévia em dinheiro por imóvel que fosse desapropriado, mesmo por interesse social. A Constituição de 1946 acrescentou a possibilidade de desapropriação de terras por necessidade ou utilidade pública, mas conservou a indenização ao proprietário.

Convém assinalar que em meados da década de 1950 as ligas camponesas, enfraquecidas pelo Governo Vargas, começavam a ganhar força política, articulada ao Partido Comunista e a um segmento esquerdista da Igreja Católica. As ligas pleiteavam direitos civis e sociais dos camponeses no Poder Judiciário. Porém, sua demanda central era a conquista de uma reforma agrária que desapropriasse terras improdutivas superiores a quinhentos hectares, que lhes concedesse terras devolutas gratuitamente, regularizasse as propriedades de posseiros, com indenizações custeadas pela dívida pública (Schwarcz e Starling, 2015, p. 658). A pauta contou com acenos favoráveis do Presidente João Goulart e seu Plano de Reformas de Base (Schwarcz e Starling, 2015, p. 708). Com a Lei Delegada nº 11, de 11 de outubro de 1962, formalizou-se um projeto de reforma agrária. Encaminhado ao Congresso em março de 1963, esse projeto estabelecia como pré-requisito a modificação dos artigos 141, parágrafo 16, e 147 da Constituição Federal, com o fim de possibilitar a desapropriação por interesse social com base em indenização em títulos da Dívida Pública resgatáveis no prazo de 20 anos.

Embora uma coalizão conservadora liderada pelas Forças Armadas tenha articulado a deposição de Goulart, favorecendo os interesses das elites, o Estatuto da Terra foi sancionado pelo Presidente Castello Branco em novembro de 1964.



Entretanto, a implementação do ato normativo se mostrou ser bem mais conservadora do que o projeto inicial, ratificando os interesses privatistas dos latifundiários.

Em seus dois primeiros artigos, o Estatuto da Terra dispõe que:

Art. 1º Esta Lei regula os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola.

§ 1º Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade.

§ 2º Entende-se por Política Agrícola o conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinem a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização do país.

Art. 2º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei.

§ 1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente:

- a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias;
- b) mantém níveis satisfatórios de produtividade;
- c) assegura a conservação dos recursos naturais;

À primeira vista, o Estatuto da Terra parece voltado a uma distribuição mais equânime da terra, segundo sua função social e o desenvolvimento do país. No Artigo 16, o ato especifica os propósitos da reforma agrária e o agente federal competente:

Art. 16. A Reforma Agrária visa a estabelecer um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do país, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio.

Parágrafo único. O Instituto Brasileiro de Reforma Agrária será o órgão competente para promover e coordenar a execução dessa reforma, observadas as normas gerais da presente Lei e do seu regulamento.

Quanto à desapropriação de terras:

Art. 18. À desapropriação por interesse social tem por fim:

- a) condicionar o uso da terra à sua função social;

- b) promover a justa e adequada distribuição da propriedade;
- c) obrigar a exploração racional da terra;
- d) permitir a recuperação social e econômica de regiões;
- e) estimular pesquisas pioneiras, experimentação, demonstração e assistência técnica;
- f) efetuar obras de renovação, melhoria e valorização dos recursos naturais;
- g) incrementar a eletrificação e a industrialização no meio rural;
- h) facultar a criação de áreas de proteção à fauna, à flora ou a outros recursos naturais, a fim de preservá-los de atividades predatórias.

Ao todo, a lei é carregada de medidas de assistência e proteção à economia rural, assistência técnica, produção e distribuição de sementes e mudas, criação, venda, distribuição de reprodutores e uso de inseminação artificial, mecanização agrícola e cooperativismo (Título II, Capítulo IV; Título III). Também estabelece tributações para garantir a função social da propriedade (Título III, Capítulo I).

Legislações vinculadas ao Estatuto da Terra surgiram nos anos seguintes:

- (1) Decreto-Lei nº 494, de 16 de março de 1969, regulamentando a aquisição de terras por estrangeiros, revogado pela Lei nº 5.709, de 7 de novembro de 1971, regulamentada pelo Decreto nº 74.965, de 26 de novembro de 1974.
- (2) Decreto-Lei nº 554, de 25 de abril de 1969, sobre a desapropriação de imóvel.
- (3) Decreto-Lei nº 582, de 15 de maio de 1969, criando o Grupo Executivo da Reforma Agrária, com a finalidade de intensificar a execução da reforma agrária.
- (4) Decreto-Lei nº 1.110, de 9 de julho de 1970, criando o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e extinguindo o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário e o Grupo Executivo de Reforma Agrária.
- (5) Decreto-Lei nº 1.179, de 6 de julho de 1971 instituindo o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste (Proterra).

Mesmo minucioso em muitos aspectos, o Estatuto da Terra não envolve a participação dos lavradores, parceiros e arrendatários, isto é, beneficiários potenciais da reforma agrária, na execução desta medida, e nenhum dispositivo existe vinculando a sindicalização rural à boa execução da reforma. Sem sindicatos rurais fortes, típicos do período democrático de 1946 a 1964, não houve quem se mobilizasse para exigir o cumprimento dos dispositivos contrários aos interesses dos latifundiários. Nos tempos do Regime de 1964, esse tipo de associação esteve sempre sob desconfiança e repressão.

Na prática, o Estatuto da Terra em nada alterou o *status quo*. Ratificava os interesses privatistas dos latifundiários em detrimento da coisa pública. Como em outras matérias públicas no Brasil, representava um claro descompasso entre discursos e ações, intenções e iniciativas.

A Constituição Federal de 1988 é o mais significativo ponto de inflexão nessa narrativa. A aurora de uma nova ordem democrática envolveu a inserção de diversas disposições inéditas no país. Nesse âmbito, a *cidade* emerge como um ente jurídico com significação política e cultural própria, embora nela se identifique a mesma concentração da renda e da propriedade que no campo. Diversas leis e regulamentações em torno do tópico têm sido editadas desde então.

Manteve-se o direito à propriedade privada (Art. 5º) com função social (Art 5º, XXIII, Art. 170, III). No que se refere à cidade:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (...)

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

A Constituição Federal introduz a figura do Plano Diretor, prerrogativa concedida ao Poder Municipal de promover o ordenamento territorial e o desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (Arts. 182 e 183). Ascende o entendimento de que as realidades locais são diversas e cabe a cada comunidade municipal deliberar sobre procedimentos e avaliações com base em suas características sociais, culturais e espaciais. Os objetivos gerais e as diretrizes desse planejamento, porém, estão reunidos na lei nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, a principal normatização quanto ao espaço urbano.

Segundo o Art. 2º do Estatuto da Cidade, “a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais”:

- I. garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;
- II. gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
- III. cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;
- IV. planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

- V. oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;
- VI. ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:
  - a. a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
  - b. a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
  - c. o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana;
  - d. a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente;
  - e. a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
  - f. a deterioração das áreas urbanizadas;
  - g. a poluição e a degradação ambiental;
- VII. integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;
- VIII. adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;
- IX. justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;
- X. adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;
- XI. recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;
- XII. proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;
- XIII. audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;
- XIV. regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;
- XV. simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a

- permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;
- XVI. isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

O Estatuto da Cidade acena, pois, a uma gestão crítica, participativa e dialógica, que diagnostique demandas relativas a setores como o comércio, da indústria, da prestação de serviços, da educação, da assistência médica, do lazer, do transporte, da habitação, do ensino e muitos outros que promovam o bem-estar da população. Nesse rol, a regularização fundiária está incluída (XIV).

Para tanto, a política urbanística deve utilizar, dentre os planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (Art. 4º, I), aspectos do planejamento municipal e outros dispositivos, quais sejam:

Art. 4º, III [...]

- a) plano diretor;
  - b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;
  - c) zoneamento ambiental;
  - d) plano plurianual;
  - e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;
  - f) gestão orçamentária participativa;
  - g) planos, programas e projetos setoriais;
  - h) planos de desenvolvimento econômico e social;
- IV – institutos tributários e financeiros:
- a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU;
  - b) contribuição de melhoria;
  - c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;
- V – institutos jurídicos e políticos:
- a) desapropriação;
  - b) servidão administrativa;
  - c) limitações administrativas;
  - d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;
  - e) instituição de unidades de conservação;

- f) instituição de zonas especiais de interesse social;
  - g) concessão de direito real de uso;
  - h) concessão de uso especial para fins de moradia;
  - i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
  - j) usucapião especial de imóvel urbano;
  - l) direito de superfície;
  - m) direito de preempção;
  - n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;
  - o) transferência do direito de construir;
  - p) operações urbanas consorciadas;
  - q) regularização fundiária;
  - r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;
  - s) referendo popular e plebiscito;
  - t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária (Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009);
  - u) legitimação de posse (Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009).
- VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

O Estatuto da Cidade prescreve alternativas favoráveis à garantia da função social do espaço. Dentre os seus institutos, encontram-se modalidades de regularização fundiária. Esses e outros mecanismos da política urbanística carecem sempre de ser “objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil” (Art. 4º, § 3º).

Para organização democrática e sustentável das aglomerações metropolitanas brasileiras, editou-se a lei nº 13.089/2015 (o Estatuto das Metrôpoles), as quais são criadas por lei complementar estadual (CF/88, Art. 25, § 3). Tal como o Estatuto da Cidade, o Estatuto das Metrôpoles (Art. 7º) estabelece meios para que as decisões a respeito do desenvolvimento urbano e das políticas setoriais de interesse comum devem ser partilhadas ou divididas, assim como a organização administrativa das funções públicas e os custos da realização das funções públicas de interesse comum; deverá ter participação da sociedade civil, através de seus representantes, no planejamento e decisões tomadas, acompanhando a realização os serviços e obras públicas.

Quanto aos instrumentos jurídicos utilizados para a regularização fundiária, destacam-se: a concessão de direito real de uso; a concessão de uso especial de moradia; a usucapião individual e coletivo; a legitimação na posse e a legitimação fundiária (previstos no Decreto Lei 271/67, no Código Civil de 2002, na Medida Provisória 2.220/2001, na lei do Minha Casa Minha Vida, bem como na recente alteração realizada pela lei nº 13.465/2017, em seu artigo 15). Nessa direção, foi implantado o programa Minha Casa Minha Vida, lei 11.977/2009, alterada posteriormente pela lei 13.465/2017, que disciplinou requisitos, critérios de atendimento (Art. 3º) e as bases do Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU (Art. 4º).

Em 2017, foi editada a lei nº 13.465/2017, que “dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; e dá outras providências” (Art. 1º). A Reurb, dispositivo que emerge da citada lei, visa criar direitos reais para os ocupantes de áreas ilegais, garantindo o direito à moradia, a função social da propriedade, a eficiência no uso do território, favorecendo a geração de emprego e renda.

A Reurb consiste em duas modalidades (Art. 13): (1) Reurb de interesse social, Reurb –S; (2) Reurb de interesse específico, Reurb – E. A primeira está voltada a assentamentos irregulares ocupados em grande medida por populações de baixa renda. Outros casos se enquadram na segunda possibilidade. É especialmente a Reurb – S que importa tratar quanto à regularização da “cidade ilegal”, onde residem comunidades recorrentemente pouco assistidas pelo Poder Público.

Para tanto, a lei da Reurb define que:



Art. 19. O poder público poderá utilizar o procedimento de demarcação urbanística, com base no levantamento da situação da área a ser regularizada e na caracterização do núcleo urbano informal a ser regularizado.

§ 1º O auto de demarcação urbanística deve ser instruído com os seguintes documentos:

I - planta e memorial descritivo da área a ser regularizada, nos quais constem suas medidas perimetrais, área total, confrontantes, coordenadas georreferenciadas dos vértices definidores de seus limites, números das matrículas ou transcrições atingidas, indicação dos proprietários identificados e ocorrência de situações de domínio privado com proprietários não identificados em razão de descrições imprecisas dos registros anteriores;

II - planta de sobreposição do imóvel demarcado com a situação da área constante do registro de imóveis.

§ 2º O auto de demarcação urbanística poderá abranger uma parte ou a totalidade de um ou mais imóveis inseridos em uma ou mais das seguintes situações:

I - domínio privado com proprietários não identificados, em razão de descrições imprecisas dos registros anteriores;

II - domínio privado objeto do devido registro no registro de imóveis competente, ainda que de proprietários distintos; ou

III - domínio público.

§ 3º Os procedimentos da demarcação urbanística não constituem condição para o processamento e a efetivação da Reurb.

Eis as fases da Reurb, conforme o Art. 28:

I - requerimento dos legitimados;

II - processamento administrativo do requerimento, no qual será conferido prazo para manifestação dos titulares de direitos reais sobre o imóvel e dos confrontantes;

III - elaboração do projeto de regularização fundiária;

IV - saneamento do processo administrativo;

V - decisão da autoridade competente, mediante ato formal, ao qual se dará publicidade;

VI - expedição da CRF pelo Município; e

VII - registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado perante o oficial do cartório de registro de imóveis em que se situe a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada.

Parágrafo único. Não impedirá a Reurb, na forma estabelecida nesta Lei, a inexistência de lei municipal específica que trate de medidas ou posturas de interesse local aplicáveis a projetos de regularização fundiária urbana.

Cabe ressaltar que, para que seus trâmites característicos sejam delineados, a Reurb compete ser solicitada por aqueles diretamente interessados, os moradores de ocupações ilegais. Nesse aspecto, reside um problema jurídico, político e cultural de significativa relevância. Por vezes, os requerimentos de Reurb - S não são iniciados pela desinformação de ocupantes de baixa renda e escolaridade. Não raramente, tais legitimados desconhecem seus direitos, não estando a par do dispositivo e dos meios de reclamá-lo. Outras vezes, porém, alguns desses ocupantes, individual ou coletivamente, chegam a procurar a garantia desse direito, mas esbarram em aspectos burocráticos das políticas de Estado que dificultam e atrasam o processo.

## 5.2. O HISTÓRICO FUNDIÁRIO DE ITAPAGIPE

A região itapagipana é povoada desde os primórdios da colonização, no século XVI. A partir do final do século XIX, indústrias de diversos ramos se instalaram no local. Migrações de trabalhadores rumo à região se intensificaram entre os anos 1950 e 1960, atraídos pelas indústrias. Nos últimos quarenta anos, porém, a industrialização decaiu e as políticas públicas voltadas à revitalização do lugar também. Abordemos esse histórico e, então, trataremos do contexto fundiário da Península, com ênfase na Reurb – S.

Sem dúvida, a Bahia marca o início da constituição da América Portuguesa. Não apenas porque a esquadra de Pedro Álvares Cabral chegou a Porto Seguro, em 1500, mas graças à fundação de Salvador cerca de cinco décadas mais tarde como capital colonial (1549), pela intervenção do Governador-Geral Tomé de Sousa. Localizada sobre uma geografia acidentada, na Baía de Todos os Santos, a capital baiana se

notabilizou como uma cidade-fortaleza. E um dos pontos estratégicos escolhidos foi a Península de Itapagipe (Cardoso, 2004, p. 19).

A região itapagipana passou a abrigar fortes e currais administrados pelo fidalgo Garcia D'Ávila e o engenho de cana-de açúcar de Antônio Cardoso. Também havia a pesca de baleia, o fumo e a exploração madeireira. Mais tarde, uma oficina de embarcações se instalaria. Logo, a região prosperaria dentro do projeto colonial português. Já no começo do século seguinte, estavam construídas as basílicas e capelas até hoje existentes no local.

Desde o início, a região itapagipana demonstrava-se como um espaço de considerável interesse produtivo e vida cultural. Era o alvorecer do que estaria por vir nos tempos da industrialização, em meados do século XIX.

Com efeito, a proximidade com o mar, a área de planície e a densidade populacional ainda baixa faziam da Península uma região interessante à atividade industrial (Flexor, 2011a, p. 21). Após catorze anos de estudos coordenados por especialistas, a partir de 1858 o Poder Público se mobilizou em torno de melhorias de infraestrutura. Era necessário unir a Península ao continente, pois eles eram separados por um canal. Uma estrada de ferro foi construída para tanto. Também estava em pauta um saneamento das áreas alagadiças. O projeto era erguer uma “Cidade Nova”, tornando a área ainda mais atraente a empreendimentos industriais.

De fato, a partir das décadas seguintes, a Península abrigaria importantes indústrias têxteis, químicas, farmacêuticas, alimentícias e de transportes (Santos, 1958, p. 257). Cardoso (2004, p. 102) aponta que, entre 1891 e 1945, foram instaladas ao todo 112 unidades industriais na Península de Itapagipe. A região se valorizou sobremaneira, a ponto de a administração provincial planejar mudar-se para lá, o que não acabou por se concretizar. Mesmo assim, a região foi recebendo mais e mais levas de migrantes à

procura de trabalho e/ou moradia na área mais valorizada da cidade. Esta fama, em medida muito expressiva, devia-se aos investimentos de Luiz Tarquínio.

No bojo da crescente industrialização itagipana, Tarquínio fundou a Companhia Empório Industrial do Norte e a vila operária. De origem humilde, pouco escolarizado e egresso da importadora suíça Bruderer e Cia (Flexor, 2011b, p. 152), Tarquínio pode ser considerado um empreendedor de vasta bagagem de conhecimentos econômicos, administrativos, sociológicos e artísticos que o credenciaram a promover uma série de projetos sociais de educação e saúde voltados à comunidade, bem como benfeitorias infraestruturais por toda a Península de Itapagipe (Flexor, 2011b).

A concepção industrialista de Tarquínio claramente questionava o modelo da indústria que procura somente maximizar lucros às custas do bem-estar social. Aquele empreendedor, contudo, acreditava numa perspectiva socialista na qual trabalho e bem-estar das forças produtivas caminhariam de mãos dadas, de maneira interdependente (Flexor, 2011b). Trabalhadores que dispunham de salários e moradia dignos e facilidades educativas e sanitárias operariam com mais produtividade e menos tendência a greves e insubordinações.

Tarquínio deixou um legado de obras altamente relevantes em Salvador. Foi Intendente Municipal, em 1890, e Conselheiro Municipal, em 1896. Escreveu diversos artigos em jornais da Bahia e do Rio de Janeiro. Faleceu em 1903, aos cinquenta e nove anos.

Luiz Tarquínio pode ser considerado como um símbolo de uma Península de Itapagipe industrial e promissora, lar e praça de encontro entre sujeitos e grupos sociais variados. Por mais cerca de cinco décadas, a região seguiu como um polo industrial pujante e atraente a trabalhadores, serviços e moradores.

Contudo, entre os anos 1940 e 1960, a região de Itapagipe recebeu ondas consecutivas de migrantes vindos, sobretudo, de outras partes do estado, que mudariam gradativamente o seu cenário demográfico e socioambiental. Milton Santos, em sua clássica tese doutoral, caracteriza essas migrações como invasões “sobre manguezais aterrados com lixo” em áreas alagadiças (Santos, 1959, p. 54). Foram erguidas palafitas sobre as águas, dada a impossibilidade de muitos migrantes em obter moradia. Nasceram, assim, as favelas da área dos Alagados, um dos maiores bolsões de pobreza e vulnerabilidade social de Salvador até a atualidade.

Nesse sentido, Carvalho e Pereira (2006) assinalam que:

[...] [o acesso] à moradia da população de baixa renda esteve vinculado a processos de parcelamento improvisado e autoconstrução, envolvendo as invasões, os loteamentos clandestinos e outras formas de moradia deficientes de atributos de habitabilidade, que constituem a ocupação informal na área urbana. Informal, no sentido de que se constituíram à revelia dos parâmetros urbanísticos estabelecidos e cresceram fora das regras de segurança e conforto estabelecidos pelo poder público para edificações e parcelamento (CARVALHO; PEREIRA, 2006, p. 138 apud BALTRUSIS; MOURAD, 2014, p. 270).

Em outras palavras, tratava-se de um contingente muito grande de pessoas para um espaço limitado, em migrações nada planejadas. Nos anos 1940, a decadência das culturas do açúcar e do cacau na Bahia impulsionaram crescentes migrações. Salvador pulou de 655.735 para 1.027.142 habitantes somente na década de 1960, um incremento de 56% (Baltrusis e Mourad, 2014, p. 270). E a situação nas palafitas dos Alagados desde então é a mais dramática, com inúmeras famílias se aglomerando em residências ilegais e insalubres, sendo, em grande medida, compostas por analfabetos e desempregados ou subempregados.

À época, o parque industrial da região já estava em declínio. Um conjunto de fatores promoveu o desmonte das indústrias itapagipanas (Flexor, 2011a, p. 17). Parte do parque industrial não suportou a concorrência das indústrias das regiões Sudeste e Sul do país. Após a política de expansão rodoviária de Juscelino Kubitschek, os transportes marítimos industriais declinaram. Houve, ainda, pressão popular contra a poluição causada pela atividade industrial. No caso da indústria têxtil, pode-se apontar também a emergência dos tecidos sintéticos após a Segunda Guerra Mundial, que progressivamente foram substituindo o algodão como matéria-prima. Ruínas, poluentes e uma série de desempregados foram os restos deixados por uma era prolífica que havia terminado.

A partir dos anos 1970, porém, a especulação imobiliária passa a ser cada vez mais significativa em Salvador. Shoppings, escolas particulares e outros empreendimentos ganham espaço, inclusive de algumas antigas fábricas itapagipanas. A parte da população que residia em moradias regulares reivindicava remoções dos assentamentos irregulares da região.

O Poder Público promoveu remoções em algumas áreas de Itapagipe. Quanto aos Alagados, a política buscou outro caminho:

[...] enquanto outras invasões, existentes em Salvador, estavam sendo reprimidas ou, até mesmo, erradicadas, a área de Alagados era objeto de investimentos do setor público que lhe assegurava progressivas melhorias das condições habitacionais o que possibilitou a consolidação urbana de grandes áreas alagadas antes da intervenção de 1973 (CARVALHO, 2002, p. 87 – 89 apud LISIAK, 2020, p. 165).

Em 1973, dois terços da população dos Alagados residiam em áreas urbanizadas. A operação, implementada até 1987, erradicou as palafitas existentes com um grande aterro, provendo a rede de serviços essenciais (água, saneamento e eletricidade) nos

termos da política do Banco Nacional de Habitação – BNH (Lisiak, 2020, p. 165). Deve-se destacar, porém, que o valor do aluguel social praticado pelo BNH era alto demais para a parcela mais carente da população arcar. Ademais, novos migrantes chegaram e começaram a construir sobre as águas. Outras políticas têm buscado urbanizar a região, mas morosas e malsucedidas, são constantes fontes de atritos entre o Estado e os moradores (Volpini, 2017).

O contraste social permanece entre uma região em quem existem ilhas providas de recursos e serviços básicos e áreas desprovidas desses mesmos direitos. Somente nos anos 1990 que começam a emergir alguns movimentos em prol de uma cidadania mais efetiva na região. Antes, tem buscado uma organização para buscar seus direitos e afirmar sua identidade e sua resistência como comunidade. Nessa direção, Volpini comenta que:

A atividade de autoconstrução de palafitas, pontes, aterros, é hoje celebrada como “luta” e tem um valor quase mítico. Muitas associações de bairro e organizações culturais da Península declaram ter nascido da “luta das palafitas”. A organização coletiva necessária para ocupar, construir e defender-se das remoções forçadas pelo poder público, foi crucial para o movimento de bairro que, em seguida, passou a reivindicar melhorias e serviços urbanos [...] (VOLPINI, 2016).

Não somente nos Alagados, como também em outras áreas carentes da Península, parcerias com universidades visam ao desenvolvimento local (Carreiro, Alencar e Fontes, 2011) e ao estudo da balneabilidade das praias (Silva, 2011). Projetos de arte e educação procuram valorizar a identidade local e exaltar a importância pregressa da região (Freire, 2011). Associações de moradores, como a CAMMPI e NAI, se organizam em ações conjuntas e intersetoriais favoráveis à garantia de direitos urbanísticos frente à Administração Pública (Soares, 2011; Volpini, 2017). Neste

particular, a CAMMPI traçou um plano estratégico para a região em 2000, com os seguintes objetivos:

[...] a) elaborar o Plano de Desenvolvimento de Itapagipe e iniciar sua negociação; b) fortalecer as organizações que compunham a Comissão; c) divulgar o potencial artístico e cultural da Península; d) dar visibilidade ao trabalho da Comissão; e) influenciar os projetos públicos em andamento, ou iniciá-los, na Península, em benefício da população; f) iniciar o processo de negociação para a *regularização fundiária*; g) organizar uma campanha de melhoria da infraestrutura com base comunitária; h) participar dos conselhos locais (SOARES, 2011, p. 55, *itálico meu*).

Procura-se, enfim, questionar o quadro de abandono vivenciado na região de Itapagipe, afirmando a relevância histórico-cultural do lugar e a necessidade de este ser valorizado por inteiro. No que se refere à regularização fundiária, a CAMMPI iniciou negociações com a Delegacia de Patrimônio da União em 2001. O NAI também buscou alternativas em favor desse direito. No entanto, o cotidiano das áreas mais carentes, insalubres e vulneráveis da Península, sugere que essas negociações pouco caminharam rumo ao êxito.

Esse processo ocorre em paralelo com a inserção paulatina da questão fundiária urbana no ordenamento jurídico nacional. Na ordem institucional instaurada pelo Estatuto da Cidade, o Plano Diretor soteropolitano (lei nº 9.069/2016) coloca a regularização fundiária de interesse social, a Reurb – S, dentre as suas prioridades. Outros documentos municipais são emitidos em consonância com o plano.

Na chave do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor de Salvador tem como seus princípios:

Art. 10. [...]  
I - a função social da cidade;  
II - a função social da propriedade urbana;



- III - o direito à cidade sustentável;
- IV - a equidade e inclusão racial, social e territorial;
- V - o direito à informação;
- VI - a gestão democrática da cidade.

Na agenda do direito à cidade, o Plano estabelece vinte e um objetivos (Art. 11), dentre os quais figura: “X - promover a regularização e a urbanização de assentamentos precários”. Em outras palavras, a Reurb – S, dispositivo disciplinado pela lei nº 13.465/2017 e declarado como uma das diretrizes do Plano Diretor (Art. 12, II) e eixo da Política Municipal de Habitação de Interesse Social (Art. 48, VI).

Em especial, para a Reurb – S o Plano Diretor estabelece que:

Art. 71. O Executivo Municipal deverá promover a regularização fundiária - urbanística e jurídico-legal - dos assentamentos precários urbanizáveis, por meio dos seguintes instrumentos:

- I - Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS);
- II - Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), de acordo com o Decreto-Lei nº 271, de 1967;
- III - Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM), de acordo com a Medida Provisória nº 2.220, de 2001;
- IV - demarcação urbanística e legitimação de posse, de acordo com a Lei Federal nº 11.977, de 2009, e alterações posteriores;
- V - Transferência do Direito de Construir - TRANSCON;
- VI - assistência técnica, urbanística, jurídica e social gratuita;
- VII - apoio técnico às comunidades na utilização de instituto da usucapião especial de imóvel urbano.

A regularização fundiária de interesse social pressupõe, além da garantia do uso e da posse da terra, assistência técnica, urbanística, jurídica e social gratuita a todos os moradores das chamadas ZEIS, criadas pela Prefeitura para melhor gerir a concessão do direito.

Conforme a lei municipal nº 9.148/2016,

Art. 20. As Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS são destinadas à regularização fundiária - urbanística e jurídico-legal - e à produção, manutenção ou qualificação da Habitação de

Interesse Social - HIS e da Habitação de Mercado Popular - HMP, e se classificam em 5 (cinco) categorias:

I - ZEIS-1: corresponde aos assentamentos precários - favelas, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais irregulares -, habitados predominantemente por população de baixa renda e situados em terrenos de propriedade pública ou privada, nos quais haja interesse público em promover a regularização fundiária e produzir HIS e HMP;

II - ZEIS-2: corresponde à edificação ou conjunto de edificações deterioradas, desocupadas ou ocupadas predominantemente sob a forma de cortiços ou habitações coletivas, localizados em regiões com infraestrutura urbana consolidada, nos quais haja interesse público em promover a regularização edilícia, sua reutilização e a regularização das unidades imobiliárias, destinando-as prioritariamente a HIS e HMP;

III - ZEIS-3: corresponde aos terrenos não edificados, subutilizados ou não utilizados, nos quais haja interesse público na implantação de HIS e HMP, nos termos da Lei 10.257/2001 - Estatuto da Cidade;

IV - ZEIS-4: corresponde aos assentamentos precários ocupados por população de baixa renda, inseridos em APA ou em APRN, localizados em áreas públicas ou privadas, nos quais haja interesse público em promover os meios para a regularização fundiária e recuperação ambiental, considerando a legislação específica vigente;

V - ZEIS-5: corresponde aos assentamentos ocupados por comunidades quilombolas e comunidades tradicionais, especialmente aquelas vinculadas à pesca e à mariscagem, localizados em áreas públicas ou privadas, nos quais haja interesse público em promover os meios para a regularização fundiária e recuperação ambiental e medidas necessárias à manutenção de suas tradições e cultura.

As ZEIS facilitam uma gestão que venha “Art. 2º [...] VII - assegurar a produção de moradia social, promovendo a Habitação de Interesse Social - HIS e a Habitação de Mercado Popular - HMP de forma integrada aos bairros”. Percebe-se que diversas áreas itapagipanas se enquadram em alguma das categorias listadas. Por exemplo, as favelas de Alagados e os bairros de Pedra Furada e Uruguai são classificados na ZEIS-1 (Salvador, 2021, p. 11).

Segundo o Plano Diretor (Art. 79):

O Plano de Regularização Fundiária de ZEIS será constituído por:

I - Plano de Massas da Urbanização;

II - Plano de Regularização Jurídico-Legal;

III - Plano de Ação Social e Reassentamento.

§ 1º Nas ZEIS-2, fica dispensada a exigência de Plano de Massas da Urbanização.

§ 2º Nas ZEIS-3, fica dispensada a exigência de Plano de Regularização Fundiária.

Mais recentemente, o Decreto Municipal nº 33.421/2020, já no período pandêmico, instituiu as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana no âmbito do Município de Salvador. O Decreto instituiu a Comissão de Regularização Fundiária Urbana, que será responsável pela orientação, avaliação, acompanhamento e validação dos expedientes referentes aos processos administrativos da Reurb (Art. 1º). O propósito da Comissão é facilitar o alcance do objetivo de impulsionar a regularização fundiária popular na capital baiana (Art. 6º), agilizando o processo administrativo (Capítulo III) para a Concessão de Direito de Real Uso (CDRU) e Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM).

A partir dessa extensa legislação, Salvador vislumbra planos de bairros para cada uma das suas regiões administrativas. Na última edição do plano de bairros, datado de 2021, a Prefeitura traçou objetivos e metas para a região de Itapagipe. Além de projetos estruturantes para os campos religioso, cultural, educacional, sanitário e ambiental, o documento também prevê políticas voltadas ao setor habitacional (Salvador, 2021, p. 10 – 11):

- Objetivo 1 – Melhorar o habitat nas zonas especiais de interesse social – ZEIS. Metas – Regularizar a ZEIS-46 (Alagados/Uruguai), Regularizar a ZEIS-81 (Bonfim), Regularizar a ZEIS-80 (Pedra Furada), Implantar programas e ações para a melhoria da moradia nas ZEIS de Itapagipe

- Objetivo 2 – Atender a demanda de déficit por novas moradias. Meta - Produzir novas moradias para a população na faixa de interesse social e do mercado popular.

Com vistas às metas do Objetivo 1, o documento prevê a elaboração dos Planos Urbanístico e de Massa para as ZEIS mencionadas, a implantação dos programas *Morar Melhor* e *Casa Legal*, inclusive com escritório na região para assistência técnica. Quanto ao Objetivo 2, o plano mira a elaboração de moradias a partir de imóveis ociosos, vazios ou em terrenos que não atendam a função social da propriedade, bem como articulação com programas federais de financiamento. O alcance de algumas dessas metas é a médio prazo.

Como na seção anterior, cabe reiterar de que finalmente há um amplo ordenamento jurídico sintonizado com demandas urbanísticas democráticas, dentre elas a regularização fundiária popular. E parece haver acenos a políticas públicas nessa direção. Não obstante, quando se passa à prática o panorama observado é diferente, com a Reurb – S sendo um dispositivo ainda relativamente pouco explorado no estado da Bahia.

### 5.3. O CENÁRIO FUNDIÁRIO DE ITAPAGIPE

Dentre os imóveis regularizados na Península de Itapagipe, podem-se identificar aqueles que servem à exploração econômica, à moradia ou à atuação de organizações não governamentais. Por outro lado, bolsões de propriedades irregulares permanecem, demandando uma tomada de posição mais eficaz da Administração Pública e da comunidade em prol do direito à cidade. Tendo em vista o objetivo deste trabalho, a análise buscará situar o quadro fundiário atual na região quanto a essas categorias, com base em algumas fontes documentais.

Com efeito, por meio de um levantamento realizado no 4º Registro de Imóveis – RI da capital baiana foi possível coligir uma série de certidões referentes a antigas propriedades de indústrias e empresas públicas em Itapagipe.

Cabe deixar claro que, antes de passar aos resultados, que as certidões são documentos oficiais de fé pública sobre registros, atos ou fatos assentados nos arquivos cartoriais. O formato das certidões é composto por uma matrícula atribuída de acordo com a ordem cronológica de registro no cartório, descrição pormenorizada do imóvel e seu respectivo endereço, identificação de proprietários e procuradores, bem como assinatura do oficial cartorial. Adendos são registrados na certidão a cada transferência de titularidade do imóvel.

A certidão é um documento que garante a validade da prescrição, constante do Art. 5º, inciso XXXIV, da Constituição Federal de 1988, dos direitos de petição e certidão:

são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder; b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal.

As certidões obtidas para este estudo revelam um histórico de ressignificações desses locais após a queda do polo industrial itapagipano em que se observam, em monta expressiva, o papel crucial do mercado e da especulação imobiliária na gestão do espaço urbano. Por vezes, os imóveis alienados por venda ou doação. Outras, porém, são alienados por hipoteca ou penhora, constituindo a massa falida das empresas que detinham a sua propriedade. Entretanto, as certidões não foram coletadas sem o enfrentamento de dificuldades relativas a aspectos burocráticos, que importam ser relatados nas próximas linhas.

Primeiro oficiou-se o 4º Ofício de Registro de Imóveis de Salvador, atual responsável pela circunscrição de Itapagipe, solicitando certidões das matrículas dos imóveis selecionados para a pesquisa. Recebidas as referidas certidões, enviou-se ofício ao 2º Ofício de Registro de Imóveis de Salvador, solicitando certidão de transcrições, registros mais antigos, pertencentes ao acervo daquela unidade. O Oficial desse órgão abriu uma consulta administrativa ao Juízo da Vara de Registros Públicos sobre a obrigatoriedade do fornecimento das informações, do que denominou “fornecimento de certidões em massa”. Para evitar maiores atrasos para a pesquisa foram feitos ajustes no projeto de forma a trabalhar com apenas um imóvel que pudesse servir de modelo.

Na sequência, com base nas informações das certidões das matrículas coletadas no 4º RI, foi solicitada a certidão de cadeia sucessória da Transcrição 11.112 no 2º RI que respondeu ao pedido da seguinte forma: “O registro anterior ao número de ordem informado encontra-se deteriorado, haja vista que é um registro realizado por volta dos anos 40 e com isso não conseguimos retroagir na cadeia sucessória do imóvel.”

Mudou-se, então, o pedido para a Transcrição 25.634, que obteve essa informação: “Para esta transcrição conseguimos retroagir apenas um registro feito 09 anos antes dela”. À vista de tais informações, indaguei ao cartório o que havia ocorrido com o acervo da serventia e assim fui respondido:

“Muitos dos registros em nossa serventia (como em outras) encontram-se deteriorados por força do tempo, iniciamos um processo de restauração e digitalização deste acervo para garantirmos o cuidado desses registros, porém existem registros que encontravam-se (sic) totalmente deteriorados não sendo possível a restauração por parte deste cartório”.

Diante de tais fatos, fui ao 2º RI, agora na qualidade de oficial cartorial, tentar contornar esse entrave. Embora confirmada a total perda dos registros antigos da serventia, tinha a esperança de a partir dos Livros Índice poder construir ao menos a

cadeia de transmitentes e adquirentes de alguns daqueles imóveis. Foi nesse sentido que consegui ter acesso a um conjunto de certidões de imóveis que pertenciam a empresas privadas e públicas que atuavam no antigo polo industrial de Itapagipe. Embora não seja muito vasto, esse conjunto permite traçar algumas regularidades expressivas.

O Quadro 1 reúne algumas certidões relativas a imóveis outrora pertencentes a indústrias do polo industrial de Itapagipe, assinalando seus respectivos compradores, beneficiários, credores hipotecários ou de penhora:

Quadro 3: Certidões das matrículas de imóveis onde funcionaram indústrias atualmente desativadas em Itapagipe

<b>Certidão</b>	<b>Proprietário anterior</b>	<b>Comprador/Beneficiário/ Credor Hipotecário</b>
5.776/1981	Companhia Empório Industrial do Norte	Associação Obras Sociais Irmã Dulce
6.596/1982	Companhia Empório Industrial do Norte	A.J. de S.
6.731/1982	Companhia Empório Industrial do Norte	Desenvolvimento das Comunidades do Estado da Bahia – SUDESCO
9.215/1983	Companhia Empório Industrial do Norte	Empresa de Armazéns Gerais Tarzan Ltda
9.216/1983	Companhia Empório Industrial do Norte	Empresa de Armazéns Gerais Tarzan Ltda
9.217/1983	Companhia Empório Industrial do Norte	Empresa de Armazéns Gerais Tarzan Ltda
9.218/1983	Companhia Empório Industrial do Norte	Empresa de Armazéns Gerais Tarzan Ltda
34/1976	Armazéns Gerais União S/A	Banco da Bahia Investimentos S/A
2.835/1979	Armazéns Gerais União S/A	Banco Financeiro e Industrial de Investimentos S/A

2.835-2/1979	Armazéns Gerais União S/A	Unimar Supermercados S/A
3.706/1980	Armazéns Gerais União S/A	Chadler Industrial da Bahia S/A
3.706-2/2000	Chadler Industrial da Bahia S/A	E.S.M., P.C.P.P e Á.T. (Edifício Outlet Center de Confeccões da Bahia)
3.706-4/2006	P.C.P.P.	E.S.M., C.B.M. e R.B.M. (Edifício Outlet Center de Confeccões da Bahia)
4.988/1988	Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia – COELBA	Armazéns Gerais União S/A
4.988-2/1987	Armazéns Gerais União S/A	Corrêa e Ribeiro Comércio Exterior S/A
5.176/1981	Armazéns Gerais União S/A	Unimar Supermercados S/A
5.177/1981	Armazéns Gerais União S/A	Unimar Supermercados S/A
6.215/1982	Armazéns Gerais União S/A	Unimar Supermercados S/A
6.215-2/1998	Bompreço Bahia S/A	Atlântida Engenharia e Empreendimentos Ltda
533/1976	Empresas Reunidas Correa Ribeiro S/A	J.J. de F.G.
7.818/1982	Empresas Reunidas Correa Ribeiro S/A	Chadler Industrial da Bahia S/A
14.031/1986	Companhia Fabril dos Fiaes	Banco Sudameris Brasil S/A
14.031-2/2014	Astac Empreendimentos Comerciais e Participações Ltda	Gabarito Patrimonial Eireli
14.032/1986	Companhia Fabril dos Fiaes	Banco Sudameris Brasil
14.032-8/1986	Gabarito Patrimonial Ltda	Banco do Nordeste do Brasil S/A
14.033/1986	Companhia Fabril dos Fiaes	Banco Sudameris Brasil
14.033-8/1986	Gabarito Patrimonial Ltda	Banco do Nordeste do Brasil S/A
3.889/1980	Organização Leão do Norte Ltda	Banco do Nordeste do Brasil S/A
6.103/1982	Organização Leão do Norte Ltda	Sociedade de Bebidas da Bahia Ltda



6.103-3/2015	Espólio de Raymundo Antônio Barreira da Motta	Ello Atacadão de Produtos Ltda
6.103-3/2021	Ello Atacadão de Produtos Ltda	Banco do Nordeste do Brasil Ltda
6.611/1982	Estado da Bahia	Companhia de Navegação Bahiana
6.611-3/2017	Companhia de Navegação Bahiana	Agência Estadual de Regulação de Serviços de Transportes e Comunicações da Bahia
6.612/1982	Estado da Bahia	Companhia de Navegação Bahiana
6.612-2/1993	Companhia de Navegação Bahiana	D. de O.S. (Penhora)
6.612-2/1995	Companhia de Navegação Bahiana	J. R. do S. (Penhora)
6.612-6/1999	Companhia de Navegação Bahiana	A. P. da S. (Penhora)

Fonte: O Autor.

Cabe destacar no quadro acima algumas instituições importantes da história soteropolitana:

(1) Companhia Empório Industrial do Norte. Trata-se da empresa fundada em 1891 por Luís Tarquínio, Leopoldo José da Silva e Miguel Francisco Rodrigues de Moraes, instalada na cidade baixa em Salvador, no bairro da Boa Viagem, distrito dos Mares. A Companhia notabilizou-se pela construção de uma vila operária provida de recursos básicos atinentes a educação, serviço médico, saneamento, eletricidade, alimentação e lazer. Importante por décadas, a empresa começou a decair a partir da segunda metade dos anos 1960 até sua

falência ser decretada em 1973. No início dos anos 1980, as propriedades da Companhia foram alienadas, como o Quadro 1 mostra.

(2) Armazéns Gerais União S/A. Empresa fundada em 1971, em pleno declínio da indústria itapagipana. Sua atividade principal, conforme a Receita Federal, era representada pelo código 52.11-7-01 (Armazéns gerais), compreendendo armazenamento e depósito, inclusive em câmaras frigoríficas e silos, de todo tipo de produto, sólidos, líquidos e gasosos por conta de terceiros, com emissão de *warrants* (certificado de garantia que permite a negociação da mercadoria), inclusive agropecuários. Desde 1991, seu CNPJ está baixado.

(3) Companhia Fabril dos Fiaes. A Fábrica Fabril dos Fiaes foi fundada em 13 de setembro de 1890, para preparar, fiar e tecer tecidos de juta, linho, algodão. Seus fundadores foram o comendador Antonio Loureiro Vianna, José Joaquim Ribeiro dos Santos, Dr. Sallustio Pereira do Carvalho, Archibald Mac Nair, Arthur Henry Willcox, Charles Vaughan e James Scott Withnall. Sabe-se que esta empresa teve alguns problemas com o Sinditêxtil (Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Têxteis e Similares da Bahia) durante a década de 1940 devido a um reajuste de 30% nos salários dos funcionários. Porém esta companhia cedeu o terreno para a construção da sede desse sindicato na década de 1960, já que era de interesse da empresa manter relações cordiais. Segundo informações do Diário Oficial, a companhia ainda funcionava em 1981, quando foi contratada para fornecer tecidos de juta (DOU, 10 de março de 1981, p. 59). Segundo informações contidas no site da Secretaria da Fazenda ([www.sefaz.ba.gov.br](http://www.sefaz.ba.gov.br)), a companhia deu baixa na sua inscrição no CAD-ICMS em 2004 (seu número de inscrição era 000.228.774-NO).

(4) Organização Leão do Norte Ltda. A empresa, atuante no ramo de bebidas alcoólicas com Jurubeba, foi fundada em 1920, na cidade de Feira de Santana (BA) por Paulo da Costa Lima, estudioso da farmacopeia e da flora medicinal. Em 1932, transferiu sua sede para a capital baiana. Graças à demanda de caráter nacional por seus produtos, inaugurada a atual sede em 1978, no Centro Industrial de Aratu em Simões Filho (Bahia), região metropolitana de Salvador, em um terreno de 59.003m<sup>2</sup> e 12.000m<sup>2</sup> de área construída.

(5) Companhia de Navegação Bahiana. Empresa pública pioneira em navegação a vapor no país. Surgiu em 1853 como fusão entre a Companhia Bonfim, fundada em 1847, e a Companhia Santa Cruz, fundada em 1852, ambas sucessoras de uma tradição de navegação a vapor por iniciativa privada e estímulo estatal que datava ainda de 1819. Foi gerida pelo Lloyd Brasileiro entre 1891 e o início do século XX. Com o decréscimo de investimentos no transporte hidroviário e a ascensão do transporte rodoviário no país, a Companhia opera atualmente apenas com o serviço de balsas.

Com efeito, com exceção da Companhia de Navegação Bahiana, estas instituições deixaram o antigo parque industrial de Itapagipe, por falência ou transferência de sede. Em ambos os casos, os imóveis que ocupavam foram alienados para exploração comercial e para quitação de contratos hipotecários. Vejamos mais detalhadamente algumas das certidões desses imóveis, atentando-se para as suas cadeias sucessórias dominiais, ou seja, o histórico dos proprietários de determinado imóvel ao longo do tempo.

A primeira certidão selecionada para este estudo é aquela registrada sob a matrícula 3.706/1980, a qual descreve o imóvel desta maneira:

#### IDENTIFICAÇÃO DO IMÓVEL

ÁREA DE TERRA com 10.807,13m<sup>2</sup> com frente para a Rua Uruguai nº196, no subdistrito dos Mares, zona urbana desta Capital, acrescida de marinha e de ocupação a União Federal com as seguintes metragens e confrontações [...] PROPRIETÁRIA: ARMAZÉNS GERAIS E EMPREENDIMENTOS UNIÃO S/A [...]

A certidão prossegue, identificando a compradora do imóvel, a Chadler Industrial da Bahia S/A:

R.2.M 3.706 – Nos termos da Escritura Pública de compra e venda lavrada em data de 09 de Outubro de 1980 [...] o imóvel constante da presente matrícula foi adquirido por CHADLER INDUSTRIAL DA BAHIA S/A [...] compra feita a ARMAZÉNS GERAIS E EMPREENDIMENTOS UNIÃO S/A [...] pelo preço de CR\$19.400.000,00 [...]

Quinze anos mais tarde, o imóvel passa a um conjunto de pessoas físicas:

R.4.M.3.706 - [...] a CHADLER INDUSTRIAL DA BAHIA S/A [...] prometeu vender a E.S.M. [...] P.C.P.P. [...] e Á.T. [...] 90% do imóvel objeto desta matrícula pelo preço de R\$600.000,00 [...] transfere-se aos outorgados promissários compradores com a escritura definitiva, todo o direito, ação, domínio e posse que tinha e exercia sobre o imóvel [...]

Os três compradores eram sócios no empreendimento Edifício Outlet Center de Confecções da Bahia. De acordo com a escritura, a E.S.M. cabia 55% do imóvel; a P.C.P.P., 25%; a Á.T., 10%. No ano 2000, a Chadler Industrial da Bahia S/A renunciou a receber R\$407.400,00 pela compra. No ano seguinte, a Chadler vendeu seus 10% de participação no imóvel a V.A., cujo procurador na lide era o citado E.S.M. (R.6/3706). Em 2003, o prédio que se encontrava no terreno foi demolido (AV8/3706) para dar lugar à construção do Edifício Outlet Center de Confecções da Bahia, cujo nome “fantasia”, mais conhecido entre os soteropolitanos, é *Bahia Outlet Center*. Três anos mais tarde, P.C.P.P. vendeu sua parte a E.S.M., C.B.M. e R.B.M. O empreendimento continua em funcionamento no mesmo imóvel.

Outro exemplo ilustrativo de imóveis que pertenciam a empresas itapagipanas é simbolizado pela matrícula 14.031/1986:

SALA nº 201 da porta com 19.460 de Inscrição Municipal, localizado no 2º pavimento do Edifício Fiaes, situado à Avenida Estados Unidos, nº 341 da porta e esquina com a Rua Argentina, no sub-distrito de Conceição da Praia [...] com a área privativa de 60,62m<sup>2</sup> [...] PROPRIETÁRIA: COMPANHIA FABRIL DOS FIAES [...] R.1.M. – [...] o imóvel constante da presente matrícula foi adquirido pelo BANCO SUDAMERIS DO BRASIL S/A [...] pelo preço de CR\$160.000,00 [...]

Em estado falimentar, a Companhia dos Fiaes teve o edifício em que funcionava a sua sede alienado ao Banco Sudameris do Brasil S/A, por força de um contrato hipotecário. Em 2004, após o Banco Sudameris ter sido adquirido pelo Banco ABN Amro, depois crescentes anos de *déficits*, o imóvel foi vendido a Henrique Brenner (R.1/14.031). No mesmo ano, Brenner repassou o imóvel à Astac Empreendimentos e Participações Ltda, empreiteira que se encontra em situação cadastral inapta na Receita Federal desde 2018, por omissão de declarações. Oito anos mais tarde, a referida empresa alienou fiduciariamente o imóvel ao Banco Intermedium S/A, com sede em Belo Horizonte/MG, no valor de R\$42.909,26. No ano seguinte, a hipoteca foi cancelada e a Astac vendeu a propriedade, em 2014, à empresa Gabarito Patrimonial Eireli, uma agência imobiliária.

Diversos outros imóveis da região seguem algum dos caminhos exemplificados por essas matrículas. No entanto, todos eles servem à exploração econômica, inclusive pelo mercado imobiliário.

Uma exceção, contudo, observa-se quanto ao caso específico das Obras Sociais Irmã Dulce – OSID. Diferentemente do usual na região, essa organização representa uma significativa ressignificação do espaço itapagipano antes ocupado pelas indústrias

para a promoção de iniciativas de desenvolvimento social voltadas a comunidades carentes.

O imóvel onde se situa a sede da OSID é certificado pela matrícula 5.776, de 1981, que teve um adendo no ano seguinte:

TERRENO PRÓPRIO com 7.161.14m<sup>2</sup>, situado entre as Avenidas Luís Tarquínio e Bonfim, no subdistrito de Mares, zona urbana desta Capital [...] PROPRIETÁRIA: COMPANHIA EMPÓRIO INDUSTRIAL DO NORTE [...] R.1.M. 5.776 [...] o imóvel constante da presente matrícula foi dado em pagamento ao ESTADO DA BAHIA [...] pela COMPANHIA EMPÓRIO INDUSTRIAL DO NORTE E MASSA FALIDA [...] em resgate de montante correspondente ao seu débito tributário inscritos em dívida ativa e objetos de ações de execução fiscal [...] R.2.M. 5.776 [...] o proprietário ESTADO FEDERADO DA BAHIA [...] dou [sic] o imóvel objeto da matrícula supra ao qual foi atribuído o valor de CR\$33.418.653,33 à ASSOCIAÇÃO OBRAS SOCIAIS IRMÃ DULCE [...] representada por MARIA RITA BRITO LOPES PONTES – Irmã Dulce Lopes Pontes [...]

A matrícula 5.776 marca um ponto culminante de um ativismo religioso e político, que durava mais de quatro décadas, da Irmã Dulce em prol da ampliação de direitos às classes populares em Salvador. Alienado como pagamento de débitos da massa falida da Companhia Empório Industrial do Norte, o imóvel foi doado à religiosa para que esta instalasse uma organização não governamental, filantrópica e sem fins lucrativos.

Cabe ressaltar o histórico da Irmã Dulce na fundação, em 1936, da União Operária São Francisco, mais tarde renomeado como “Círculo Operário”, organizações que ofereciam atividades culturais, educacionais e recreativas a famílias operárias em Itapagipe e outras regiões da capital baiana. A religiosa fundou, além disso, um asilo, o Centro Geriátrico Júlia Magalhães, e um orfanato, o Centro Educacional Santo Antônio, entidades ainda ativas e expressivas na cidade. Também criou o Colégio Santo Antônio

(1939), estabelecimento fundado tendo como público-alvo as comunidades operárias de Salvador.

A OSID representou um passo além na agenda humanitária de Irmã Dulce, alavancando outras iniciativas assistenciais altamente relevantes, como o Hospital Santo Antônio (1983). Desde então, a OSID oferece serviços de saúde, assistência social, educação, ensino e pesquisa médica, com a missão de "amar e servir aos pobres e necessitados, oferecendo atendimento gratuito na saúde e assistência social, inovando as ações educacionais".

Não resta dúvida de que a doação que se seguiu à alienação do imóvel sob a matrícula 5.776 simboliza uma contribuição inestimável ao desenvolvimento social da sociedade soteropolitana. As marcas deixadas pelas obras humanitárias de Irmã Dulce ecoam até os tempos contemporâneos em Salvador, sendo conhecidas para além dos limites do estado da Bahia. Contudo, há um contraponto que não pode ser desconsiderado no contexto acima descrito: ao mesmo tempo em que o declínio do polo industrial itapagipano fomentou uma série de transações econômicas e, muito mais raramente, doações, como no caso da OSID, um vasto contingente de moradores e comunidades permaneciam [e permanecem] residindo em moradias irregulares.

Apenas muito recentemente, sob a égide do Estatuto da Cidade e das leis e regulamentos alinhados a ele, que o Governo Estadual começou a viabilizar políticas de regularização fundiária em diferentes localidades de Itapagipe, com ênfase nas Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS 1 estabelecidas no Plano Diretor Municipal de Salvador. Por meio da Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia – CONDER, sucessivas rodadas de regularizações ocorreram a partir de 2007, desencadeados, inicialmente, pelo Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, do

Governo Federal. Foi possível ter acesso a algumas delas, graças a um levantamento no sítio eletrônico da CONDER.

Em 2014, a CONDER regularizou 1.491 escrituras em cinco bairros de Itapagipe, nos termos da seguinte comunicação disponível na página virtual do setor:

A manhã deste domingo (27) foi especial para centenas de famílias que moram na região de Alagados, visitada pelo governador Jaques Wagner para a entrega de 1.491 escrituras que garantem a propriedade da área ocupada há décadas, principalmente, por baianos que vieram do interior para a capital em busca de dias melhores. [...] Esta é a maior entrega de títulos já realizada pelo Programa de Regularização Fundiária, executado pela CONDER. Durante a solenidade, o presidente Ubiratan Cardoso destacou a parceria estabelecida com o Governo Federal, por meio da SPU - Superintendência do Patrimônio da União, para o sucesso da iniciativa e as novas etapas. “Temos aproximadamente mais mil títulos já com os processos sendo finalizados para a regularização e registro em cartório”. No total, aproximadamente sete mil famílias que vivem na área conhecida como Alagados estão sendo beneficiadas. De acordo com João Pereira, que integra a equipe da Coref – Coordenação de Regularização Fundiária da CONDER, um trabalho cuidadoso foi realizado para que os moradores, enfim, pudessem comemorar a entrega das escrituras, sem nenhum tipo de custo com os registros. “Cada unidade habitacional localizada na poligonal de intervenção passou por um cadastro físico, além do recolhimento de toda documentação dos moradores, que integraram os processos submetidos à uma análise jurídica”. [...]

O pronunciamento enfatiza o contexto histórico das ocupações irregulares em Itapagipe, provocadas pelas migrações de moradores do interior baiano, muito comuns entre as décadas de 1950 e 1960. Antes mesmo da edição da lei 13.465/2017, as regularizações efetuadas pela CONDER seguiram o rito preconizado por seu Art. 28, partindo do requerimento dos moradores à elaboração de projeto de regularização fundiária, com estudo e caracterização do núcleo urbano considerada (Art. 19), para, assim, emitir as certidões.



No ano seguinte, outras famílias da região foram contempladas com as matrículas de seus imóveis:

Mais 731 famílias do Subúrbio Ferroviário de Salvador já têm a segurança de plena propriedade do imóvel em que moram, algumas há mais de 30 anos. Os títulos de regularização fundiária foram entregues pelo governador Rui Costa neste domingo (29), data em que Salvador completa 466 anos. A solenidade foi realizada no fim de linha do Uruguai, ao lado da Base Comunitária de Segurança do bairro. A convite da comunidade, Rui alterou o roteiro e também visitou a Escola Estadual Polivalente San Diego, situada no local. As famílias beneficiadas pelos títulos de propriedade dos imóveis são moradoras da região de Alagados, nas localidades de Massaranduba, Joanes, Mangueira, Uruguai e Novos Alagados. "Eu sei a importância que esses títulos têm. A documentação da casa própria significa segurança para a família e também ter acesso a crédito, para pegar um dinheirinho na Caixa [Econômica] e fazer melhorias em casa", afirmou Rui.

Meses mais tarde, a CONDER entregou mais de mil escrituras na região dos Alagados:

Na manhã deste domingo (17), famílias que vivem na região conhecida como Alagados se reuniram no final de linha do Uruguai para a entrega das escrituras dos imóveis construídos nas últimas décadas em locais como Massaranduba, Lobato, Uruguai e Plataforma, mas que permaneciam sem a regularização fundiária. A solenidade realizada no Colégio Estadual Polivalente San Diego contou com a presença do governador Rui Costa, do secretário de Desenvolvimento Urbano, Carlos Martins, do presidente da CONDER, José Lúcio Machado, e atraiu diversas autoridades municipais, estaduais e federais. [...] O trabalho de regularização fundiária que a CONDER executa na área de Alagados resulta de uma parceria do Governo do Estado com a União, através da Superintendência de Patrimônio da União. No período de 2007 a 2015 foram entregues um total de 3.412 títulos.

A comunicação enfatiza o caráter sucessivo das regularizações fundiárias em Itapagipe, inseridas numa política de longo prazo do Governo Estadual. Ainda na

mesma página, é declarado que havia planos de estender os mesmos direitos a outros beneficiários na região:

Para agilizar o trabalho que vai beneficiar mais 11.245 famílias na região de Alagados, o Governo do Estado está investindo recursos da ordem de R\$ 6 milhões. Além da segurança da titularidade dos imóveis para as futuras gerações, a regularização permite o acesso das famílias aos créditos imobiliários disponíveis pela Caixa Econômica Federal para a reforma/melhoria das unidades. Coordenadora de Regularização Fundiária da CONDER, Ana Paula Santana, destacou o caráter social da entrega das 1.070 escrituras. “Além de garantir a legalidade do imóvel, uma vez que as escrituras são registradas nos Cartórios do 2º e 4º Ofícios de Imóveis, a iniciativa permite o benefício de isenção de custas para estas famílias. Os títulos são emitidos na modalidade de Escritura de Cessão sob Regime de Aforamento Gratuito”.

Entre 2007 e 2017, “houve a entrega de 4.482 títulos de regularização fundiária e 540 unidades habitacionais” em bairros itapagipanos. E, em 2018, o governo estadual realizou outra ação em Itapagipe com o mesmo propósito:

**GOVERNO DO ESTADO ENTREGA 423 TÍTULOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM MASSARANDUBA**  
O governador Rui Costa visitou a Cidade Baixa, na manhã deste sábado (06), para a entrega de 423 títulos de regularização fundiária, durante evento realizado no Conjunto Habitacional Mangabeira III, em Massaranduba. “Deste total, 93 títulos foram entregues a moradores de Mangabeira III e 330 a moradores de Alagados, bairros beneficiados por obras de habitação e requalificação urbanística que realizamos em Salvador”, explica o diretor de Habitação da CONDER, Deusdete Fagundes. A entrega dos títulos faz parte do programa de regularização fundiária do Governo do Estado, nas zonas urbana e rural da Bahia. A iniciativa é realizada por meio da Secretaria de Desenvolvimento Urbano (Sedur), juntamente com a CONDER, responsáveis pelo programa. O principal objetivo é buscar a resolução da ocupação desordenada do solo e promover a regularização de assentamentos irregulares, garantindo a titulação aos seus ocupantes. “Com este documento os moradores confirmaram a posse de suas casas. Agora quem quiser fazer alguma reforma ou ampliação pode conseguir financiamento bancário e melhorar seu imóvel”, comemora o governador ao anunciar que estão sendo

providenciados mais 5650 títulos de regularização para a região de Alagados.

Novamente, mais famílias itapagipanas obtiveram a regularização de suas moradias, desta vez com foco em Massaranduba. Entretanto, convém retificar que, sem dispor do nome de algum dos beneficiários das regularizações acima referidas, bem como aquelas realizadas em 2014 ou em qualquer outro ano, não é possível examinar as respectivas certidões em seu inteiro teor. A CONDER limitou-se a comunicar, com brevidade excessiva, o andamento da política de regularização fundiária, sem fornecer maiores detalhes sobre os titulares dos direitos que estavam sendo garantidos.

Procurando ampliar a base de dados, procedeu-se a um levantamento no Sistema Eletrônico de Informações do Estado da Bahia - SEI Bahia. Em especial, a análise empregou as palavras-chave “regularização fundiária” e “Reurb” no campo “Texto para pesquisa”, filtrando processos, documentos gerados por entes governamentais estaduais e documentos externos. Com a primeira palavra-chave, “regularização fundiária”, foram alcançados 186 resultados; com “Reurb”, foram 12. Duas dessas ocorrências dizem respeito a bairros de Itapagipe.

Por exemplo, anexada ao processo 043.4125.2023.0009271-91 está o Ofício nº 71 /2023 - CONDER/DIPRE/COREF, datado de 07 de junho de 2023. No teor do documento, consta que “não há previsão de entrega dos títulos, em razão da necessidade de adequação dos trabalhos à legislação atual (Lei nº 13.465/2017). Destarte, solicitamos permanecer no aguardo”. Pronunciamento idêntico se observa no Ofício nº 74 /2023 – CONDER/DIPRE/COREF, da mesma data. Os documentos não informam se os processos dispõem sobre Reurb – S ou Reurb – E. O banco de dados permite identificar, ainda, alguns comprovantes de despesas relacionadas a levantamentos

técnicos para realização de serviços de Reurb, novamente sem identificação da modalidade.

Com efeito, não se pode afirmar que não existe uma política pública voltada à regularização fundiária em Itapagipe. Ainda assim, o contexto local mostra que essa garantia jurídica não se efetiva em todo o território da região e esse direito continua como uma demanda necessária e urgente.

Em síntese, o cenário fundiário da Península de Itapagipe é marcado por imóveis regularizados, dentre estes aqueles explorados pelo mercado e aqueles que servem a organizações sem fins lucrativos, como a OSID, e residências. Escapam, porém, dessa estatística os imóveis não regularizados. A regularização fundiária de caráter social (a Reurb – S) permanece uma questão desafiadora num cenário ainda dominado pelas forças de mercado, onde os esforços da Administração Pública parecem ainda *insuficientes* em favor da universalização desse direito tão importante.

## **6 - DISCUSSÃO**

Cabe agora retomar os resultados sob uma lente mais crítica e reflexiva, dialogando com os referenciais teóricos do estudo. A discussão situa-se no embate entre as agendas do mercado e do Estado Democrático de Direito, especialmente nas maneiras como diferentes atores sociais interpretam e se apropriam dessa dicotomia na Península de Itapagipe.

Com efeito, finalmente o ordenamento jurídico nacional garante claramente a regularização fundiária voltada às classes populares urbanas, contudo esta ainda não se observa em monta expressiva em Itapagipe. Como em várias outras esferas nacionais, por vezes a regularização fundiária tende a ser “uma lei que não pegou”. Entre a letra

legal e sua materialização se interpõem aspectos de naturezas diversas. Frente aos dados levantados, nada melhor e mais apropriado do que retomar o debate entre a cidade como mercadoria e o direito à cidade.

Recapitulemos essas agendas uma vez mais:

(1) *O espaço como direito de poucos e como mercadoria.* Há séculos, a tendência que se reproduz na propriedade de terras no país é sua concentração nas mãos de latifundiários que delas retiram vantagens econômicas. Esse estado de coisas não se alterou no processo de urbanização, e várias comunidades urbanas residem ilegalmente e desordenadamente, pouco assistidas em seus direitos. Tal como no campo, na cidade muitos espaços regularizados servem à exploração mercadológica, sobrando alguns espaços ilegais e pouco providos de serviços a significativa parcela das classes populares.

(2) *O direito à cidade.* Mesmo nesse histórico de concentração de renda e exclusão social e territorial, a ordem constitucional emergente a partir de 1988 abre um precedente único na história nacional. No planejamento urbano, surgem enfim os conceitos da participação popular e da regularização fundiária para todos, conquanto o pleno usufruto dessas garantias ainda não tenha se estabelecido.

Como qualquer outro “negócio”, a cidade também é um ativo mobilizado pelo mercado de acordo com a sua agenda particular (Bauman, 2000). A Península de Itapagipe emergiu como um polo industrial profícuo que atraiu investimentos urbanísticos notáveis. Decaídas as culturas do cacau e do açúcar no interior baiano, algo que impulsionou migrações à capital (sobretudo a Itapagipe), e, mais tarde, decaída

também o parque industrial, o mesmo compromisso urbanístico não se identificava mais. Em que pese as reformas urbanísticas dos anos 1970, um novo arranjo socioespacial estava em construção.

Nas últimas quatro décadas, está em curso uma gradativa emergência do urbanismo na lógica da cidade “empreendedora” ou “inteligente” (Santos, 2020). Está em questão desenhar o espaço conforme seus potenciais valores de troca, numa clara perspectiva privatista. Reformas mais eficazes são reservadas a áreas estratégicas, enquanto outras áreas tendem a receber tratamento moroso e pouco atencioso. “Neste bairro, serão erguidos um shopping e um condomínio, então atuaremos no pronto saneamento básico, na urbanização e na regularização da posse”. Ao invés disso, “ali naquelas palafitas não temos interesse em explorar, então não precisamos ter pressa nem cuidado”. Ainda: “vamos remover as palafitas e que os moradores busquem outro lugar” ou “vamos fazer umas pequenas reformas aqui e ali”. Comumente aplicados à gestão pública, pensamentos como tais ampliam o abismo socioespacial que caracteriza a chamada “cidade ilegal”, desassistida ou pouco assistida pelo Estado. Essa fração urbana é produto da retórica infrutífera do Poder Público e dos ditames de um mercado nada sensível ao social.

Como Bauman (2000) aponta, a cidade cada vez mais se vê um lugar mercadológico, respaldado por um discurso hegemônico único (Arantes, Vainer e Maricato, 2002), que pouco confere margem a debates e rearranjos. Como uma extensão dos tempos em que os latifundiários tinham hegemonia, também nas cidades o espaço constitui-se, em regra, como um direito de poucos. Tal como no campo, na cidade a maioria dos espaços regularizados servem à exploração econômica, sobrando escassos locais também regularizados às classes populares.

Todavia, a cidade “ilegal” não está desamparada pelo Contrato Social e a Carta Magna. Ampliar a sua regularização deve ser um dos objetivos mais urgentes e necessários no Estado Democrático.

Operando exclusivamente na lógica do mercado não há como levar a cabo uma política como a da Reurb – S. Somente no âmbito de uma cidade mais inclusiva, plural e igualitária do que esta que esse projeto seria viável. Porém, como realizá-lo numa época em que os ditames do mercado parecem “universais” e indiscutíveis (Arantes, Vainer e Maricato, 2000)? Se não há como pensar numa sociedade que não seja organizada em torno do mercado capitalista, consenso ao qual mesmo as esquerdas parecem ratificar, podem-se, ao menos, explorar as brechas constitucionais e legais existentes e ampliar a ação intersetorial.

Sem dúvida, gestões estaduais da Bahia têm feito esforços para mitigar esse quadro. Iniciativas de regularização fundiária acompanhadas de obras de urbanização e saneamento foram postas em prática em Itapagipe. Contudo, os levantamentos realizados apontam que os indicadores de certidões de regularização fundiária emitidas para comunidades carentes da região não são proporcionalmente significativos frente ao escopo total da população itapagipana.

Por outro lado, não há como negar que o levantamento identificou a existência de associativismo popular em Itapagipe, em torno da reivindicação dos direitos à moradia regular e digna. Um associativismo que se organiza em prol da garantia do direito à cidade (Lefebvre, 2001). Alguns valores são observáveis nesses movimentos de acordo com a análise documental realizada, quais sejam:

- Identidade. As associações reforçam a autoestima dos moradores, o apreço pelo lugar e a sua exaltação como patrimônio histórico-cultural;

- Resistência. Os moradores não querem sair de Itapagipe pois sua identidade sociocultural está intimamente relacionada à moradia no local;
- Discursividade. As associações procuram organizar suas demandas e propostas e fazer ouvir a sua voz em veículos midiáticos, universidades, organizações da sociedade civil, partidos políticos e câmaras de planejamento urbano.

Esse associativismo assentado na identidade local, na exaltação ao legado histórico e cultural da região e no sentimento de pertença àquele espaço. Muitos moradores se recusam a deixar suas moradias por esses valores e procuram se organizar para reivindicar seus direitos perante o Poder Público. Conquistas importantes decorreram dessas impetrações, como nas regularizações fundiárias promovidas pela CONDER entre 2007 e 2018.

Tal associativismo procura afirmar a existência de uma comunidade que reivindica seus direitos sociais na esfera pública, mesmo em tempos, cabe sempre lembrar, nos quais essas mesmas ideias de “comunidade” e “coisa pública” estejam em crise, questionada pela crescente tendência ao individualismo e ao privatismo na sociedade contemporânea (Bauman, 2000). A *realpolitik* costuma ser o grande entrave. Questionar a sua autoridade não se trata, pois, de uma tarefa simples, muito menos fácil. Convém lembrar-se do cenário proposto pela velha política clientelista e reprodutora social, influenciada pelas elites e, por vezes, indiferente às camadas mais populares.

Cabe pensar a política para além do seu significado usual, concebendo-a como uma práxis participativa e dialógica em busca do bem comum. Essa vertente, contudo, costuma ficar mais restrita à letra da lei e aos discursos dos atores políticos do que nas suas respectivas ações. Se assim não fosse, toda a população soteropolitana residiria em



moradias regulares e providas dos serviços urbanísticos essenciais e não haveria a necessidade de contínuas legislações e planos em torno da Reurb – S.

Alguém pode objetar, com toda a razão, que a base de dados coletada é limitada. Convém manter um certo ceticismo quanto a essas políticas de regularização fundiária. Do pouco que se conseguiu obter sobre os esforços da CONDER no período mencionado, pode-se inferir que incidiram sobre parcelas limitadas da população da Península de Itapagipe – 4.405 escrituras. Estimando, a título de exemplo, que em cada casa da região residam seis pessoas em média, seriam 26.430 pessoas contempladas por essas políticas, algo muito aquém do universo de 175.000 habitantes na região (Flexor, 2011a, p. 16). Por outro lado, os dados assentados no SEI Bahia permitem assinalar que os projetos de regularização fundiária atuais na Península parecem andar a passos vagarosos, ainda mais em tempos nos quais os recursos públicos estão mais escassos no país.

Não se pode questionar as conquistas dos moradores que obtiveram as matrículas de seus respectivos imóveis, porém, cabe sempre reiterar, elas representam o meio do caminho. Num espaço urbano altamente norteado pelo individualismo e o privatismo característicos do paradigma social vigente (Bauman, 2000), muitas moradias seguem irregulares em Itapagipe e pouco assistidas quanto aos seus direitos fundamentais e parecem existir poucos esforços significativos para diminuir ainda mais o fosso entre a efetividade das leis e as práticas.

Como dito, a chamada “cidade ilegal” é produto de uma retórica ainda não suficientemente eficaz do Estado na defesa do interesse público e dos interesses do mercado. Essa cidade pode ainda continuar como tal, mas não desamparada pelo Contrato Social, a Carta Magna e a concepção democrática de planejamento urbano fundada pelo Estatuto da Cidade. Nesse bojo, surgem enfim os conceitos da

participação popular e da regularização fundiária para todos, mesmo que o pleno usufruto dessas garantias ainda não tenha se estabelecido plenamente para todos.

É nesse contexto que se torna ainda mais primordial pensar uma práxis urbanística que confirmem a todos não somente o direito a morar, mas de conviver, interagir, negociar diferenças e significados, participando crítica e ativamente da construção coletiva que é a cidade. Nesse sentido, este estudo procura oferecer algumas propostas aos moradores de Itapagipe (e, por que não, de outras localidades) quanto à possibilidade de obterem seus títulos de regularização fundiária.

Abordemos essas possíveis e desejáveis linhas de ação a seguir.

### **Conscientizar as comunidades desassistidas pela regularização fundiária sobre os aspectos jurídicos e histórico-sociais desse dispositivo**

Este é o primeiro desafio: informar a população mais necessitada sobre os seus direitos. Mesmo na chamada “Sociedade da Informação”, em que estamos cada vez mais imersos em dados, notícias e compromissos, há ainda parcelas da sociedade que nem mesmo conhecem seus direitos.

Em Itapagipe, esse cenário não é diferente. De fato, como apontado, há um contingente nada reduzido de itapagipanos analfabetos ou semianalfabetos. Diante disso, como esse coletivo pode conscientizar-se da regularização fundiária? A resposta está fundamentalmente em ações educativas, de caráter formal e não formal.

Por um lado, escolas e universidades são espaços propícios para a promoção de cursos e ações extensionistas em torno da Reurb – S. Podem operacionalizar projetos, dentre eles de alfabetização, que abordem de forma simples, didática e inteligível aos moradores de imóveis irregulares o problema da regularização fundiária, considerando o

contexto social da cidade como mercadoria (Bauman, 2000) e, potencialmente, como construção democrática (Lefebvre, 1991). Por outro lado, como a educação não se limita às suas instituições formais, associações da sociedade civil (como as Associações de Bairros, por exemplo) podem ser outros espaços em que se dinamizem estudos e diálogos aprofundados sobre a Reurb – S, um passo essencial para o usufruto do direito. Esforços conjuntos entre esses campos não são dispensáveis; pelo contrário, são importantíssimos para garantir essa inclusão social.

### **Fomentar iniciativas de reivindicação e fiscalização das políticas de regularização fundiária**

Não se pode apenas contar com a boa vontade do administrador público; a Reurb – S é um dispositivo que exige o impulso do cidadão. Contudo, mesmo em tempos marcados pelo individualismo, o associativismo é o caminho mais eficaz para se fazer ouvir e respeitar na esfera pública, impetrando requerimentos e participando de reuniões com as câmaras deliberativas do Estado e veículos midiáticos.

Evidentemente, não se trata de uma tarefa simples e fácil. Como toda organização política, os interesses particulares costumam chocar-se e, por vezes, o interesse comum é prejudicado. Nos tempos contemporâneos, essa tendência acentua-se à medida que a ideia de comunidade é questionada pela ascensão do individualismo. O desafio é romper com essa tendência, articulando uma agenda comum comprometida com a universalização do direito à moradia regularizada em Itapagipe. Uma pauta em que todos os envolvidos participem da deliberação, com reflexividade e dialogicidade.

Esse tipo de construção opõe-se diametralmente aos arranjos clientelistas, de trocas de favores entre governantes e cidadãos, tão arraigados na história nacional. Não

se trata cultivar lealdades a determinados políticos para conseguir benefícios específicos. Trata-se, sim, de entender que, se existem normas que garantem direitos e elas estão regulamentadas, cabe ao cidadão, de maneira organizada, velar pela sua observância, não importando quem esteja à frente da Administração Pública.

### **Valorizar o patrimônio urbanístico, histórico e cultural da Península de Itapagipe**

Itapagipe tem uma clara relevância histórica, desde as iniciais ocupações no tempo colonial à era industrial e a recente descoberta de seu potencial turístico – como vimos no segundo artigo que compõe este estudo. Não obstante, ao mesmo tempo em que a região celebra esse patrimônio convive com mazelas sociais como o desemprego, o analfabetismo, a degradação ambiental e, como temos insistido, ocupações irregulares de imóveis.

Mais do que garantir direitos de propriedade, a regularização tem um significado mais amplo: valorizar por inteiro o lugar. Não há como exaltar algumas partes de uma região, tornando-as produtos de mercado, relegando ao esquecimento outras partes. Todas as áreas itapagipanas têm significado urbanístico, histórico e cultural inestimável e merecem a mesma atenção. Não há por que aceitar que algumas delas sejam regularizadas e outras, não.

Valorizar por inteiro o lugar significa questionar a persistência dos chamados “lugares vazios” (Bauman, 2000, p. 115 – 122), espaços desconsiderados pelo mercado e tendentes a ser pouco assistidos pelo Poder Público. Significa afirmar na esfera pública que todos têm o mesmo direito à cidade, o direito de participar de sua construção, de interagir com outras áreas na deliberação do bem comum. Significa incluir comunidades que não costumam ser lembradas como titulares de direitos.

Em suma, a Reurb - S marca um ponto de inflexão num histórico de privatismo e domínio do mercado sobre a gestão urbana. Especialmente, a lei nº 13.465/2017 abre uma brecha para a garantia do direito à cidade como obra participativa e plural. Para isso, é crucial que toda a sociedade esteja a par desse dispositivo legal e se organize no sentido de buscar a sua efetivação para todos. Não há como pensar na defesa do patrimônio de uma região tão icônica para Salvador, a Bahia e o Brasil sem a tornar esse tipo de espaço urbano. Consideremos estas propostas como instrumentos interdependentes de reflexão e ação potenciais, que cabem ser concretizados no cotidiano de diferentes esferas sociais que envolvem a Península de Itapagipe.

## **7 - CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este estudo debruçou-se sobre a reflexão: *As memórias e os caminhos para regularização fundiária urbana, tendo como contexto a Península de Itapagipe/BA.*

Seu objetivo foi colacionar informações sobre legislação e proposições práticas que auxiliem a tomada de decisão de indivíduos e comunidades populares que procurem exercer seu direito. Para o alcance desse objetivo, foram elencados três objetivos específicos.

Primeiro procurou-se identificar o histórico das legislações voltadas à propriedade de espaços urbanos no Brasil, com ênfase no período posterior à CF/1988. Essa abordagem inicial revelou a supremacia histórica dos interesses dos grandes proprietários de imóveis, sejam eles rurais ou urbanas. Assinalou também a emergência de demandas populares por terra e moradia, resultando num ordenamento jurídico cada vez mais comprometido com a pauta do direito à cidade e da regularização fundiária.

Contudo, há ainda muito o que se fazer para garantir a efetividade dessas prescrições perante os interesses do mercado sobre o espaço urbano.

Em seguida, o foco voltou-se a analisar registros históricos acerca da questão fundiária da/na Península de Itapagipe. Em especial, a abordagem mostrou que, ao mesmo tempo em que se observa na região uma atividade econômica prolífica e pouco afeita ao bem-estar social, parece ainda haver uma escassez de *ações* efetivas e eficazes em favor de uma política habitacional realmente inclusiva, que tenha na regularização fundiária de interesse social (Reurb – S) um de seus pilares. Ainda assim, a análise apontou também que existe em Itapagipe um associativismo popular que confere sentido à existência da comunidade, fortalece seu vínculo com o lugar e ajuda a articular suas demandas na esfera pública, como a Reurb – S.

Por fim, a análise procurou propor ideias e práticas pelo direito à cidade tendo como referência o cenário atual da regularização fundiária da/na Península de Itapagipe. Para tanto, foram mobilizadas certidões de imóveis que pertenciam a empresas do antigo polo industrial itapagipano e dados referentes às políticas habitacionais do Governo do Estado da Bahia. Por um lado, a análise demonstrou que muitos desses imóveis destinam-se atualmente à exploração econômica, excetuando-se casos pontuais, como a doação, pelo Governo Estadual, de um imóvel outrora pertencente à Companhia Empório Industrial do Norte para as Obras Sociais Irmã Dulce. Por outro lado, foram identificadas evidências de iniciativas públicas de concessão de matrículas de imóveis e urbanização em alguns dos bairros mais carentes da região, no período entre 2007 e 2018, promovidas pela Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia – CONDER. Em que pesem tais benfeitorias, pode-se apontar que as políticas incidiram sobre parcelas limitadas da população de Itapagipe, e parecem não caminhar com a mesma fluência atualmente.

O trabalho propicia um vislumbre significativo de um confronto entre duas visões de mundo, dois projetos urbanísticos que permeiam o ordenamento jurídico e as políticas públicas: a cidade como mercadoria e o direito à cidade. Os interesses do mercado tendem a colonizar o espaço público, impondo os ditames da lógica capitalista como se fossem dogmas. Frente ao exposto, e considerando a gestão urbana como uma constante construção social, sempre aberta a ressignificações igualitárias e plurais, a reflexão apontou três importantes compromissos: (1) *Conscientizar as comunidades desassistidas pela regularização fundiária sobre os aspectos jurídicos e histórico-sociais desse dispositivo*; (2) *Fomentar iniciativas de reivindicação e fiscalização das políticas de regularização fundiária*; (3) *Valorizar o patrimônio urbanístico, histórico e cultural da Península de Itapagipe*. As comunidades mais necessitadas da Reurb – S precisam saber sobre o contexto social que envolve a gestão urbana, reconhecendo nesse dispositivo uma possibilidade de ganhar acesso à “cidade legal”, usufruindo de seus direitos. Sem dúvida, esse processo não poderá ocorrer senão coletivamente, no seio de uma organização política firmada em torno do interesse comum e, por extensão, da valorização integral do patrimônio urbanístico, histórico e cultural da região. Evidentemente, esses movimentos não são condições suficientes à plena garantia do direito à cidade, mas, propomos, são condições necessárias para viabilizá-lo no cotidiano.

Cabe ressaltar as possíveis contribuições deste estudo. Primeiro, partindo de uma trajetória pessoal e profissional, a vivência no campo cartorial, a pesquisa problematiza uma questão jurídica e social de importância inegável. O registro de imóveis é uma das muitas instâncias nas quais o embate entre o Mercado e o Estado democrático se desenrola. Em larga escala, o que se observa é uma tendência ao difícil e moroso registro quando este serve a um beneficiário oriundo das classes populares. O mesmo

não costuma verificar-se quanto às elites. Diante desse quadro, a pesquisa fornece um conjunto de suportes importantes à minha atuação profissional no campo, favorecendo, dentro dos limites possíveis, ideias e atitudes voltadas à garantia dos direitos de todos os registros cartoriais.

Segundo o estudo explora um problema que, gradualmente, tem sido mais debatido pela literatura acadêmica, mas não tanto no que se refere à especificidade da Península de Itapagipe. Ampliar enfoques científico-acadêmicos nesse campo é essencial e esperamos que este estudo possa contribuir nessa direção.

Terceiro, e mais importante, oferece contribuição valiosa a seus potenciais interlocutores em favor da busca por seus direitos urbanísticos. Propõe-se o produto como um suporte que possa despertar interesses e oferecer instrumentos úteis a debates, propostas e práticas em favor da extensão do direito à regularização fundiária, em especial à Reurb - S. Considerando a oportunidade de falar a sujeitos de diferentes trajetórias pessoais, educacionais e profissionais, editar a obra com uma linguagem mais acessível aos seus leitores primordiais pode ajudar a construir a comunicação que se deseja e assim os efeitos político-pedagógicos almejados.

Certamente, cabe lembrar que a análise ora apresentada tem limitações. Restringiu-se à apreciação de documentos pertinentes à questão fundiária, dada as limitações de uma pesquisa de Mestrado. Abordagens típicas de pesquisa social, como entrevistas (individuais e/ou coletivas), observações diretas e/ou etnografias aumentariam bastante a base de dados e a compreensão do fenômeno. Por exemplo, poderia ficar mais claro o contexto das regularizações de imóveis promovidas pelo Governo Estadual no período entre 2007 e 2018, identificando os movimentos populares e as negociações envolvidas para obtenção desses direitos. Contudo, esses caminhos ficam para oportunidades futuras.



Neste momento, entretanto, considera-se que o produto possa oferecer um ponto de vista útil sobre a regularização fundiária àqueles que mais necessitam: as comunidades ainda não assistidas por esse direito, principalmente na Península de Itapagipe. O debate teórico-conceitual, os levantamentos documentais e as proposições registradas neste estudo poderão oferecer suportes importantes nesse contexto.

Da promissora colonização, passando pelos áureos tempos da industrialização e chegando a uma época de contrastes e ambivalências, o histórico da questão fundiária na Península de Itapagipe revela um alarmante contexto de ilegalidade, exclusão e vulnerabilidade social a que muitos moradores seguem submetidos, inclusive após as recentes políticas de regularização fundiária promovidas pelo governo estadual.

Frente ao exposto, o produto proposto tem potencialidade mesmo diante dos ditames hegemônicos do capital, que, dentre outras esferas, avançam também sobre a gestão urbana. Conscientes de que expectativas nem sempre são satisfeitas, cremos que o trabalho tenha condições de ajudar a conscientizar potenciais beneficiários da Reurb – S, em diferentes contextos e situações em que possa ser apropriado, fornecendo-lhes meios úteis para reivindicar esse dispositivo legal com eficácia no espaço público.

## REFERÊNCIAS

ARANTES, O. B. VAINER, C. MARICATO, E. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

BALTRUSIS, N. MOURAD, L. N. Política habitacional e locação social em Salvador. Caderno CRH, vol. 27, núm. 71, 2014, p. 267-284.

BAUMAN, Z. Modernidade Líquida. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

CARDOSO, C. R. Arquitetura e indústria: a Península de Itapagipe como sítio industrial da Salvador moderna 1891 -1947. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Tecnologia do Ambiente Construído da UFSCAR. Orientação: Cibele Rizek. São Carlos, SP: 2004.

CARREIRO, R. A. ALENCAR, C. M. FONTES. M. A. Uma década da UCSal em Itapagipe: universidade e sociedade no processo de desenvolvimento local. In: FLEXOR, M. H. SCHWEIZER, P. J. (Orgs). Península de Itapagipe: patrimônio industrial e cultural. Salvador: EdUFBA, 2011. p. 27 – 47.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Comentários ao Estatuto da Cidade. 5a ed. São Paulo. Atlas, 2013.

CELLARD, A. Análise documental. In: POUPART, J et al (orgs). A pesquisa qualitativa. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 295 – 316.

CONCEIÇÃO, E. SOUZA, A. Geoprocessamento aplicado à área de regularização fundiária: um estudo de caso baseado em modelagem e banco de dados geográficos. Revista de Discentes de Ciência Política da UFSCAR, v. 6, n. 1, 2018.

FLEXOR, M. H. Introdução. In: FLEXOR, M. H. SCHWEIZER, P. J. (Orgs). Península de Itapagipe: patrimônio industrial e cultural. Salvador: EdUFBA, 2011. p. 11 – 25.

FLEXOR, M. H. Luiz Tarquínio: a Companhia Empório Industrial do Norte. In: FLEXOR, M. H. SCHWEIZER, P. J. (Orgs). Península de Itapagipe: patrimônio industrial e cultural. Salvador: EdUFBA, 2011. p. 143 – 167.

FREIRE, L. M. Itapagipe: península capturada pelo olhar artístico. In: FLEXOR, M. H. SCHWEIZER, P. J. (Orgs). Península de Itapagipe: patrimônio industrial e cultural. Salvador: EdUFBA, 2011. p. 93 – 125.

LEFEBVRE, H. O direito à cidade. São Paulo: Centauro, 2001.

LISIAK, J. O limiar em disputa: a produção do espaço litorâneo em Salvador/BA. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFMG. Orientação: Rita de Cássia L. Velloso. Belo Horizonte, 2020.

MOTTA, M. Direito à terra no Brasil: a gestão do conflito. São Paulo: Alameda, 2009.

PINHEIRO FILHO, I. A. O processo de ocupação do território brasileiro e sua influencia na construção do instituto das terras devolutas. Conteúdo Jurídico, 2016. Disponível em < <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,o-processo-de-ocupacao-do-territorio-brasileiro-e-suainfluencia-na-construcao-do-instituto-das-terras-devolut,56801.html> >. Acesso em 10 de fevereiro de 2023.

POUPART, J et al (orgs). A pesquisa qualitativa. Petrópolis, RJ: Vozes; 2008.

QUIVY R, MARQUET J, CAMPENHOUDT L. Manual de investigação em ciências sociais. Lisboa: Gradiva; 2017.

ROLNIK, R. (org). Regularização fundiária sustentável: conceitos e diretrizes. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

SALVADOR. Secretaria de Desenvolvimento e Urbanismo. Plano de Bairros de Itapagipe. Salvador, 2021.

SANTOS, A. L. N. Marcos regulatórios das políticas urbana e habitacional. Salvador: UFBA, 2020.

SANTOS, M. Localização industrial em Salvador. Revista Brasileira de Geografia, Rio de Janeiro, n. 3, 1958.

SILVA, I. R. Diagnóstico socioambiental das praias de Itapagipe. In: FLEXOR, M. H. SCHWEIZER, P. J. (Orgs). Península de Itapagipe: patrimônio industrial e cultural. Salvador: EdUFBA, 2011. p. 193 – 207.

SOARES, M. V. Ações em rede da CAMMPI e NAI. In: FLEXOR, M. H. SCHWEIZER, P. J. (Orgs). Península de Itapagipe: patrimônio industrial e cultural. Salvador: EdUFBA, 2011. p. 49 – 63.

SOUSA, M. M. Arranjo produtivo local de confecções da rua do Uruguai/Itapagipe. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social da UCSal. Orientação: Maria Helena O. Flexor. Salvador, 2010.

SOUZA, J. G. SOUZA, L. N. SPINOLA, N. D. Ascensão e queda de um centro industrial urbano: a Península de Itapagipe em Salvador/Bahia. Bvru, v. 5, n. 2, 2019, p. 341-362.

SCHWARCZ, L. M. STARLING, H. Brasil: uma biografia. São Paulo: Cia das Letras, 2015.

UN-HABITAT. State of the world's cities 2010/2011: bridging the urban divide. Disponível em <  
[https://unhabitat.org/sites/default/files/2021/10/11143016\\_alt.pdf](https://unhabitat.org/sites/default/files/2021/10/11143016_alt.pdf) > . Acesso em 29 de agosto de 2023. Nairóbi: Un-Habitat, 2010.

VOLPINI, L. A rede CAMMPI cidadania e política do espaço na Península de Itapagipe. Uma etnografia do fazer cidade em Salvador, Brasil. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Antropologia da UFBA. Orientação: Ordep Serra. Salvador, 2017.