

Regularização Fundiária após a Lei 13.465/2017: interseções entre ocupações de moradias em encosta e o Programa Casa Legal, em Salvador/BA

Ana Clara Oliveira de Araújo¹

O presente trabalho pretende abordar o novo marco da Regularização Fundiária Urbana (BRASIL, 2017), com recorte para a modalidade de Interesse Social - REURB-S, em interseção com assentamentos populares localizados em áreas de encostas em Salvador/BA, tendo como objeto de análise o Programa Casa Legal. Este dispositivo formula-se como um programa habitacional da municipalidade, visando promover o acesso regular à posse legal de moradias inseridas em terrenos de propriedade da Prefeitura, assim como o direito à moradia digna. Nesse sentido, tendo em vista o enquadramento de Salvador como a cidade em 1º lugar no país em número de moradores em áreas com riscos de desabamentos ou alagamentos (IBGE, 2011), interessa compreender de que forma a regularização fundiária - urbanística e jurídica - contribui para a reversão desse quadro. Ainda, cabe considerar a ênfase atribuída aos estudos para qualificação dos níveis de risco nas legislações nacional e municipais referentes ao instrumento - Lei 13.465/2017, Lei Municipal 9.069/2016 (PDDU-Salvador), Lei Complementar 074/2020 -, que possibilitam a regularização dessas áreas mediante estudos técnicos que viabilizem a eliminação, a correção e/ou a administração de tais riscos (BRASIL, 2017; CANIL, SANTO AMORE e MORETTI, 2019; SALVADOR, 2016; SALVADOR, 2020).

Para a construção desse estudo, propõe-se a realização de uma avaliação crítica das leis supracitadas, buscando compreender suas possibilidades e limites. Vale ressaltar neste ponto a relação entre o contexto soteropolitano e o novo marco nacional, a partir da participação do Instituto Baiano de Direito Imobiliário (IBDI) e do vereador da Câmara Municipal de Salvador Edvaldo Brito na formulação da medida provisória nº759, de 2016, que deu lugar à Lei 13.465/2017. A partir desta, a Prefeitura Municipal de Salvador também mobiliza o mesmo IBDI para elaboração de um projeto de lei sobre a temática, por meio da criação de um grupo de trabalho específico em 2018, seguido da tentativa de aprovação da legislação, em caráter de urgência, no ano seguinte. Essa investida foi notada por organizações populares articuladas em torno da luta pela moradia digna em Salvador, que promoveram um debate público sobre a questão, inquirindo acerca da ausência de interseção com as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), reivindicando o direito à participação e a realização de audiências públicas sobre o tema. Nesse campo, compete também analisar o Programa Casa Legal, em especial as adaptações do mesmo às novas diretrizes de regularização fundiária em vigor. Para tanto, pretende-se elaborar esse estudo a partir dos relatórios anuais do programa (2017-presente), dos critérios de elegibilidade para participação e dos locais contemplados por ele, buscando transversalizar com as áreas de risco mapeadas pelo Plano Diretor de Encostas (PDE), de 2004 (SALVADOR, 2004).

Adriana Lima (2005) reforça a importância do instrumento da Regularização Fundiária, em especial após a publicação do Estatuto da Cidade, em 2001, tendo sido colocado como uma das diretrizes da política urbana, regulamentado a partir do Plano Diretor, sendo também um elemento dinamizador através da combinação com os demais instrumentos. Ressalta ainda a segurança jurídica da posse como um dos aspectos intrínsecos à garantia da moradia adequada, assim como do direito à cidade, assumindo um papel de interdependência entre si. Todavia, Lima (2005) aponta que mesmo diante desse cenário promissor, o que se observou nos primeiros anos de aplicação do Estatuto da Cidade em Salvador, no âmbito da Regularização Fundiária, foi a limitação do instrumento à seu caráter jurídico, desconsiderando intervenções urbanísticas que viabilizassem a melhoria das condições de vida em assentamentos populares. Com a atualização do marco normativo de 2017, Allan Ferreira (2019) pontua que o instrumento, anteriormente voltado para um público específico, de interesse social, passa a incorporar outros sujeitos cuja informalidade é aceita com mais facilidade pela sociedade, chegando a abranger classes dominantes. Ainda assim, quando destinado para moradias populares, tem a função fundamental de torna-las solváveis para o mercado formal, acrescido seu potencial gentrificador. Ferreira (2019) também evidencia que apesar da nova lei considerar a necessidade de indicação de melhorias infraestruturais e habitacionais

¹ Arquiteta Urbanista (FAUFBA), Mestranda em Habitat (FAU-USP), clara.oliveiradearaujo@usp.br

para as áreas atendidas, ao flexibilizar a realização das intervenções - antes, durante ou após a conclusão do processo -, preza-se mais a regularização jurídica ante à urbanística.

Outro aspecto relevante da lei 13.465 está relacionado com a possibilidade de realização da regularização fundiária por etapas, viabilizando a divisão de assentamentos complexos em setores, lidando com diferentes níveis de consolidação urbana. Nesse sentido, em locais onde ajam áreas de risco, por exemplo, a divisão por setores permite que sejam feitos estudos e intervenções específicos, sem que essas áreas sejam tratadas apenas pelo viés da remoção (SANTO AMORE e MORETTI, 2018). Ainda assim, Caio Santo Amore e Ricardo Moretti (2018) pontuam que apesar da legislação atentar-se para os aspectos físicos, sua gênese está na consolidação da moradia como um produto do capital, buscando contribuir para dinamizar a economia brasileira, priorizando a titulação frente às condições de precariedade de muitos desses assentamentos (SANTO AMORE e MORETTI, 2018, p.12-13). Isto posto, cabe avaliar como o novo marco regulatório e suas correspondentes municipais contribuem para assegurar o direito à moradia digna em Salvador, em especial nas áreas de risco, onde vive 45,5% da população da cidade (IBGE, 2011).

Referências:

BRASIL. Lei Nº 12.608, de 10 de abril de 2012. **Política Nacional de Proteção e Defesa Civil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm. Acesso em: jul. 2020.

BRASIL. Lei Nº 13.465, de 11 de julho de 2017. **Regularização Fundiária Rural e Urbana**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: nov. 2020.

CANIL, Katia; SANTO AMORE, Caio; MORETTI, Ricardo de Sousa. Risco geológicos-geotécnicos, consolidação e segurança jurídica da posse: possibilidades presentes no novo marco legal da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social. In: LEITE, Luis Felipe Tecon Cerqueira; MENCIO, Mariana (Orgs.). **Regularização Fundiária Urbana: desafios e perspectivas para aplicação da Lei Nº 13465/2017**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019, p.519-542.

FERREIRA, Allan Ramalho. Os limites do reconhecimento do ocupante como sujeito da política fundiária: uma reflexão sobre os corpos que não importam. In: CHIARELLO, Felipe; PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira (Org.). **Novos Paradigmas da Regularização Fundiária Urbana: estudos sobre a Lei 13.465/2017**. 1ed. São Paulo: Almedina, 2019, v. 1, p. 99-114.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Sinopse do censo demográfico: 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011, 265 p. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv49230.pdf>. Acesso em: jul. 2020.

LIMA, Adriana Nogueira Vieira. **A (in)segurança da posse: regularização fundiária em Salvador e os instrumentos do Estatuto da Cidade**. 2005. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/12080/1/a%20inseguran%20da%20posse.pdf>. Acesso em: out. 2020.

SALVADOR. Lei Complementar Nº 074, de 4 de março de 2020. **Programa de Regularização Fundiária Urbana**. Disponível em: http://www.sucom.ba.gov.br/wp-content/uploads/2020/03/lei_complementar_074_2020.pdf. Acesso em: nov. 2020.

SALVADOR. Lei Nº 9.069, de 30 de junho de 2016. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador – PDDU 2016**. Disponível em: <http://www.sucom.ba.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/LEI-n.-9.069-PDDU-2016.pdf>. Acesso em: nov. 2020.

SALVADOR. **Plano Diretor de Encostas do Município de Salvador - Relatório Síntese**. Salvador: GEOHIDRO, setembro/2004.

SANTO AMORE, Caio; MORETTI, Ricardo. "Gelo não é pedra!": informalidade urbana e alguns aspectos da Regularização Fundiária de Interesse Social na Lei 13.465/2017. In: III Seminário de Urbanização de Favelas, 3., 2018, Salvador. **Anais eletrônicos...** Salvador: UCSAL, 2018. Disponível em: <http://www.sisgeenco.com.br/sistema/urbfavelas/anais2018a/ARQUIVOS/GT4-193-159-20180630210047.pdf>. Acesso em: out. 2020.