UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS HUMANAS
CAMPUS IV
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

FERNANDO GOMES DOS SANTOS

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: A DOAÇÃO DE TERRAS PÚBLICAS A PARTICULARES NO MUNICIPIO DE JACOBINA/BA À LUZ DO SISTEMA NORMATIVO BRASILEIRO

Jacobina
2016

FERNANDO GOMES DOS SANTOS

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: A DOAÇÃO DE TERRAS PÚBLICAS A PARTICULARES NO MUNICIPIO DE JACOBINA/BA À LUZ DO SISTEMA NORMATIVO BRASILEIRO

Monografia de Conclusão de Curso apresentado à Universidade do Estado da Bahia – Campus IV, Jacobina, como requisito parcial para obtenção de grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof(a) Mestra Gabriella Barbosa Santos

Jacobina
2016

FERNANDO GOMES DOS SANTOS

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: A DOAÇÃO DE TERRAS PÚBLICAS A PARTICULARES NO MUNICIPIO DE JACOBINA/BA À LUZ DO SISTEMA NORMATIVO BRASILEIRO

Monografia de Conclusão de Curso apresentado à Universidade do Estado da Bahia – Campus IV, Jacobina, como requisito parcial para obtenção de grau de Bacharel em Direito.

Aprovado em:...../...../20.....

BANCA EXAMINADORA

_____

Prof. (a)

_____

Prof. (a)

_____

Prof. (a)

Revisado por:_____

Jacobina
2016

RESUMO

Esta dissertação tem como objetivo principal analisar as condições da regularização fundiária urbana, com uma abordagem sobre a situação da doação de terras públicas em Jacobina, mediante estudo do Loteamento Primavera. Os meios de obtenção de dados para fundamentar o aspecto objetivo desta dissertação foram leituras das legislações inerentes ao tema, como a Constituição vigente (1988), o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01) e o Programa Minha Casa Minha Vida (Lei nº 11.977/09). A *posteriori*, pesquisas em jurisprudências, doutrinas, legislação municipal, casos similares em outras localidades, visita ao Loteamento Primavera serviram para o entendimento da situação de assentamento informal/irregular no aludido loteamento. A pesquisa envolveu um estudo sobre a cidade de Jacobina, sua história e sobre a sociedade jacobinense, desde seu povoamento em meados do Séc. XVII, passando pela exploração econômica mineral de ouro, fator este que influenciou na elevação de vila à categoria de cidade, até a situação da doação dos lotes localizados no Loteamento Primavera, no bairro Jacobina II. A partir da interpretação textual foi-se consolidando um razoável entendimento da instrumentalização da doação de bens públicos para angariar, ao doador, favores e pagamento de promessas políticas. Ficou demonstrada a ineficácia da doação de bens públicos. Ao se estudar as concessões históricas de terras públicas no tempo: como eram promovidos o Regime de Sesmarias, o Regime de Posse percebe-se que a coisa pública, objeto de doação para particulares, tem suas peculiaridades negativas perduradas no tempo. Porém, há projetos significativos, de inciativa popular, que deram certo, um exemplo é o projeto "Tá Rebocado", inserido em comunidade carente, em um bairro de Salvador, que serve de exemplo como uma boa administração. Outros elementos norteadores para a doação de bens públicos abordados neste estudo foram o direito de concessão de uso, as medidas de regularização, entre outros mecanismos necessários para se alcançar o objetivo proposto. Dos resultados obtidos, constatou-se que a doação dos terrenos no Loteamento Primavera está inequivocadamente irregular em razão da ausência de: lei específica, de política urbana, do cadastro prévio das pessoas interessadas e da consolidação do registro dos títulos de repasse da propriedade pelo cartório de registro de imóveis.

Palavras-chave: Regularização Fundiária. Legislações. Doações. Terras públicas.

ABSTRACT

This dissertation has as main objective to analyze the conditions of urban land regularization, with an approach on the situation of the donation of public lands in Jacobina, through a study of the Loteamento Primavera. The means of obtaining data to support the objective aspect of this dissertation were readings of the legislations inherent to the theme, such as the current Constitution (1988), the City Statute (Law 10,257 / 01) and the Minha Casa Minha Vida 11,977 / 09). Subsequently, investigations into jurisprudence, doctrines, municipal legislation, similar cases in other localities, visits to the Primavera Allotment served to understand the situation of informal / irregular settlement in the aforementioned allotment. The research involved a study of the city of Jacobina, its history and the Jacobin society, from its settlement in the mid-17th century, through the mineral gold mining, which influenced the elevation of the town to the category of city, Until the situation of the donation of the lots located in the Primavera Lot, in the district Jacobina II. From the textual interpretation, a reasonable understanding of the instrumentalisation of the donation of public goods to garner, to the donor, favors and payment of political promises was consolidated. The ineffectiveness of the donation of public goods has been demonstrated. When studying the historical concessions of public lands in time: how the Sesmarias Regime was promoted, the Posse Regime perceives that the public thing, object of donation for individuals, has its negative peculiarities lasted in time. However, there are significant projects of popular initiative that worked, an example is the "Tá Rebocado" project, inserted in a needy community, in a neighborhood of Salvador, which serves as an example as a good administration. Other guiding elements for the donation of public goods addressed in this study were the right to grant use, regularization measures, and other mechanisms necessary to achieve the proposed objective. From the obtained results, it was verified that the donation of the lands in the Loteamento Primavera is unequivocally irregular due to the absence of: specific law, of urban policy, of the previous register of the interested persons and of the consolidation of the registry of titles of transfer of the property by the registry office Of real estate registration.

Keywords: Regularization. Legislations. Donations. public lands.

À minha família que inspira meus passos neste momento de aprendizagem e em todos os momentos que preciso avançar no desconhecido.

AGRADECIMENTOS

A Deus por permitir uma existência plena.

À Gabriella Barbosa Santos, mestra e orientadora, por seu esforço, confiança e empenho para o desenvolvimento da proposta deste trabalho.

À Universidade do Estado da Bahia, Campus IV-Jacobina, nas pessoas dos Professores, dos colegas, do corpo técnico-administrativo, dos auxiliares de serviços gerais e vigilantes pela oportunidade de aprendizagem e conhecimento no decorrer desta graduação.

À esposa, Lívia Salermo, por sua convicção e seu apoio nas ausências necessárias, bem como suas opiniões interativas no curso deste trabalho.

Às minhas filhas, Victória e Maria Elis, fontes de inspiração.

Ao colega, Pablo Almeida, pela disposição em estudar junto comigo as matérias pertinentes à obtenção do conhecimento relacionado à linha de pesquisa, assim como pela disposição em ceder sua biblioteca particular.

Ao colega Pedro que promoveu documentos e depoimentos referentes ao Loteamento Primavera.

A todas as pessoas que influenciaram para o bom desempenho da pesquisa e da construção textual.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP	Ação Civil Pública
BLP	*Best Practices and local Leadership*
CEF	Caixa Econômica Federal
CF	Constituição Federal
CONDER	Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia
DL	Decreto Lei
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
MARIA DA PENHA	Denominação popular para a Lei nº 11.340/06
OGU	Ouvidoria Geral da União
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PDDU	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
UNEB	Universidade do Estado da Bahia
URBIS	Habitação e Urbanização da Bahia S.A.
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social
ZHIS	Zonas de Habitações de Interesse Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO **01**

2 O SISTEMA NORMATIVO BRASILEIRO E A DOAÇÃO DE TERRAS PÚBLICAS A PARTICULARES **06**

2.1 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE PÚBLICA NO SISTEMA CONSTITUCIONAL **07**

2.1.1 O Estatuto da Cidade e o PDDU **09**

2.1.2 A moradia urbana regular como garantia da democracia **12**

2.1.3 A mulher, o mínimo existencial e o direito à moradia **13**

3 PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA – INSTRUMENTO NORMATIVO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA **19**

3.1 TERRENO PÚBLICO DOADO E SUAS PECULIARIDADES **24**

3.2 Programa de Arrendamento Residencial (PAR) – Lei nº 10.188/2001 **25**

3.3 Princípios, objetivos e instrumento da regularização dominial **27**

3.4 Concessão de direito real de uso **30**

3.5 Medidas de regularização fundiária **34**

3.6 Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) **36**

3.7 O exemplo da Sociedade Civil: Projeto "Tá Rebocado" **37**

4 A (IN)EFICÁCIA DA DOAÇÃO DE BENS PÚBLICOS NO TEMPO **41**

4.1 OS TIPOS DE CONCESSÕES HISTÓRICAS DE TERRAS PÚBLICAS **42**

4.1.2 Regime de Sesmaria **43**

4.1.3 Regime de Posse **45**

4.2 JACOBINA E A FORMAÇÃO DA SUA SOCIEDADE **48**

4.2.1Elementos de doação de bens públicos no município de Jacobina **59**

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS **66**

REFERÊNCIAS **71**

1 INTRODUÇÃO

O recorte territorial para o estudo da doação de terras públicas a particulares foi o município de Jacobina, especialmente a situação do conjunto denominado Loteamento Primavera, que teve sua legitimidade discutida na esfera da justiça estadual (em trâmite), por não observar os critérios mínimos de legalidade. Ressaltando que este estudo poderia ter acontecido em qualquer dos 5.700 municípios brasileiros, primeiro pela situação de notória posse precária de imóveis, que tem como documento de propriedade apenas um recibo de compra e venda, sem a devida escritura em cartório de registro de imóveis.

A regularização fundiária é um tema recorrente no aspecto histórico brasileiro e o entendimento da sua gênese em um país como Brasil, com suas unidades autônomas, que têm legislação própria para se auto-organizar, é uma das vias técnica adequada para se obter planejamentos e meios de controle do espaço urbano. Por meio destes, cabe aferir o nível de interesse social com naturezas jurídica, urbanística, social e ambiental, da consolidação do direito constitucional à moradia. Pois entender a história da posse e propriedade, iniciando pelo viés de uma moradia legítima, pode-se avaliar se os programas de políticas públicas de regularização são eficazes. Os passivos social e histórico da moradia têm um enredo voltado às grandes posses e propriedades, cujo objetivo é o poder imanente.

A moradia é uma necessidade básica para todos os seres vivos, sob uma análise prática temos o ser humano que se abrigava em grutas e cavernas, suas primeiras formas de alojamento. A moradia é condição inerente à sobrevivência de um ser vivo, pois as condições extrínsecas da natureza determinam que o ser se proteja das intempéries e dos predadores. Contudo, um caráter singular foi dado à moradia, pela pessoa, que a transformou de um local de proteção para um elemento do sistema econômico.

No decurso da existência, o ser humano passou a perceber que um abrigo dissociado de outros fatores de sobrevivência o obrigavam a manter uma rotatividade de lugares. Aos poucos, a espécie foi introduzindo e integrando ações voltadas a manutenção de um local para formar grupos familiares e procriar. Algumas atividades de subsistência, peculiarmente a agricultura, fizeram da humanidade uma espécie que era capaz de produzir sua alimentação e possuir criação de animais em um território delimitado e fixo. Como consequência, o homem deixa de acompanhar o comportamento típico de outros animais, qual seja: o nomadismo.

As primeiras habitações no Brasil tinham uma natureza protetória e sazonal, posteriormente adquirem um caráter social e passam a ser permanentes. Isso proporcionou melhores condições de conforto e segurança para as unidades do grupo familiar. Em razão dessa situação de continuidade, o conjunto de habitações passaram a ser reconhecido como pequenas aldeias, em comparação com atualidade, as aldeias tinham características de distritos ou povoados, núcleos que amadureciam e podiam se converter em cidades, a depender do interesse econômico e político de quem detinha o poder.

Contudo, o crescimento da agricultura individual ou familiar, juntamente com a evolução da criação de animais, trouxe à tona uma concepção econômica que ultrapassava a produção de subsistência: a agricultura e a produção comerciais. Motivado pela atividade econômica, as diferenças sociais se consolidavam no seio das comunidades e as casas começaram a adquirir características da posição social dos seus moradores. As terras adjacentes as posses eram integradas ao patrimônio do morador, consubstanciando os grandes proprietários, que em alguns aspectos remetiam a traços caracteristicamente feudais. Assim, os proprietários viviam em casas confortáveis e a classe desprovida de economias vivia amontoada em locais insalubres.

A raiz da desigualdade social no Brasil relembra o país à época da colônia, em específico quanto à propriedade rural; e colateral quanto ao direito de moradia, teve início no processo de ocupação do país com a chegada dos portugueses. Lisboa, em 1536, inseriu no Brasil um processo de doação comum na Europa que era a divisão de um território em faixas de terras. As conhecidas capitanias hereditárias, doadas a representantes da nobreza e aos militares, tinham como extensão territorial do litoral brasileiro até a linha imaginária celebrada pelo Reino de Portugal e a Coroa de Castela para dividir as terras recém descobertas, e as por descobrir, fora da Europa: o Tratado de Tordesilhas.

Com uma condição bastante objetiva, os donatários detinham o poder de doação de lotes denominados de sesmarias, que tinha uma área de 4.356ha ou próximo a uma légua quadrada, e eles poderiam permitir a exploração da área doada, concedida por carta de sesmaria, desde que o sesmeiro produzisse a terra, sob pena de ver seus direitos de posse cassados. A sesmaria era uma espécie de contrato de alienação territorial, cujos efeitos eram o de dividir uma propriedade de imóvel em dois modos de fruição: um era o domínio eminente e o outro era o domínio útil.

O primeiro era uma posse direta, de pleno direito de um bem, quando o proprietário não transferia integralmente os direitos de posse a terceiros, apenas cedia o domínio útil, ou seja, o

direito de usufruir e criar benfeitorias. O segundo era uma posse indireta, que era repassada a um terceiro, e esta espécie de posse deveria obedecer a uma série de condições impostas que se exigia, preliminarmente, o cultivo da terra num tempo determinado, o que garantiria o uso produtivo da terra e bons resultados como meio de povoamento, caso contrário ficava passível de se reverter o domínio útil para o detentor do domínio direto, embora se pareça com enfiteuse, diferem-se na prévia obrigatoriedade de pagamento de um foro.

Suspendeu-se, em 1822, as concessões das sesmarias, e quase três décadas depois surgiu a Lei de Terras cujo objetivo era indicar uma estrutura fundiária que mudaria o sistema de apropriação fundiária no país, vedando as transações onde não figurassem aspectos elementares do contrato, como compra ou venda de terras. Por outro lado, a maior parte da população brasileira, considerando as distinções, acabou não sendo beneficiada pela lei em razão da falta de recursos financeiros para a aquisição de propriedade legal.

Convém consignar o aspecto temporal dos fatos, sabendo-se que os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, com proteção integral, pois têm previsão em lei, ainda não eram efetivamente assegurados, porque as oportunidades e facilidades que tinham o fim de facultar à pessoa humana o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade, não tinham o caráter de ser um direito pleno, assumiam, em verdade, tons de favores políticos.

Esta pesquisa foi impulsionada pela situação de desfavorecimento de uma camada mais vulnerável na sociedade brasileira, aquela em situações de risco, pessoas ou famílias que se encontram expostas às exclusões em função da sua condição socioeconômica. Entidades familiares que estão em condições precárias de moradias, ou sem moradia, sem saneamento, sem transporte coletivo, enfim, com menos direitos e com os mesmos deveres, sem condições de serem assistidas de forma cidadã. Deve, portanto, o direito, de acordo com o texto constitucional e infra, tutelar mecanismos legais e práticos da regularização fundiária, em vigor, para evitar privações de conteúdos patrimonial e extrapatrimonial.

As doações constituídas ilegalmente para dar caráter de popularidade a gestores públicos municipais têm elementos que ensejam: um caso de enriquecimento ilícito e/ou, de acordo com a lei de crime de responsabilidade dos prefeitos, de alienação de bens imóveis sem autorização da Câmara e/ou em desacordo a outro preceito legal, enfim este(s) elemento(s) serve(m) para indagação(ões). Algumas teses serão apresentadas no decorrer deste estudo a fim de compreender as nuances dos elementos de doação. As premissas do princípio de igualdade de oportunidades e de condições reais de vida, meios de garantir direitos que

combatam as formas de desigualdades no modelo de concentração de terras decorrentes de ações ou omissões dos municípios, em especial, do município de Jacobina, serão úteis.

A metodologia empregada para alcançar os sentidos das doações de terras públicas no município de Jacobina se deu com pesquisas de: jurisprudências, de casos similares em outros municípios, leituras das ações civis públicas em trâmite, de doutrinas, bem como, pesquisa no Cartório de Registro de Imóveis de Jacobina, estudo de documentos da doação, do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbanos (PDDU) de Jacobina e diálogo com os beneficiários de doações pelo município.

O primeiro capítulo aborda uma ordem jurídico-urbanística com o tema da regularização, a princípio sob uma ótica da Constituição nos dispositivos constitucionais referentes ao direito social da moradia, cujos efeitos deveriam promover uma cidade sustentável, com modos de ocupação menos impactante, que se apoia na melhoria da qualidade de vida da população, legitimando a inclusão social dos assentamentos informais, reduzindo a pobreza e melhorando as oportunidades de trabalho e renda.

Ademais, no capítulo, há leituras da função social da propriedade pública de acordo com os preceitos fundamentais, do Estatuto da Cidade, bem como da moradia urbana regular com garantia da democracia. Um tema relevante é a mulher protagonista no acesso à moradia e, finalmente, uma abordagem sobre o mínimo existencial e o direito à moradia. Cumpre salientar que existem referências normativas que têm como objetivo finalístico a regularização fundiária urbana por meio da promoção do direito fundamental à propriedade, bem como dos equipamentos urbanos.

No capítulo seguinte, o tema abordado foi o programa Minha Casa Minha Vida que trata entre seus dispositivos legais alguns instrumentos normativos de regularização fundiária, como esta lei pode facilitar as ações dos governos municipais voltados para uma regularização urbana local. Posteriormente, os temas foram sobre terreno público doado e suas peculiaridades; o Programa de Arrendamento Residencial (PAR). É relevante tratar neste capítulo 3 sobre os princípios, objetivos e instrumentos da regularização dominial, assim como sobre a concessão de direito real de uso. Trata, ainda, o capítulo sobre medidas de regularização fundiária, sobre as zonas especiais de interesse social (ZEIS) e o programa de desenvolvimento comunitário: Projeto “Tá Rebocado”. Este é um exemplo de projetos sociais envolvendo a sociedade civil. O empreendimento foi patrocinado por recursos federais, em programas de habitação de interesse social realizado no bairro do Candeal, na cidade de Salvador (BA).

No quarto capítulo, o tema principal é sobre a (in)eficácia da doação de bens públicos no tempo, onde foram abordados os tipos de concessões históricas de terras públicas, o regime de sesmaria e o regime de posse. O conteúdo busca remeter o pesquisador à época do Brasil colonial, como se desdobraram a ocupação do espaço territorial e a formação do patrimônio privado mediante aquisição de terras públicas. É importante que a pesquisa contextualize a formação de uma país com a extensão do Brasil, ajuda a saber como ele era e como chegou ao atual Estado Democrático de Direito.

O capítulo 5 trata da história de Jacobina, como se deu a formação da sociedade jacobinense, os elementos de doação de bens públicos no município e o estudo de caso do loteamento Primavera, localizado no bairro Jacobina II, objeto desta tese. Por fim, as considerações finais e as referências.

Assim, pelo exposto é interessante trazer a discussão, além, é óbvio, da regularização fundiária, a abordagem dada pela academia de Direito da UNEB, mormente o Campus IV, a tal questão, pois a consonância entre a discussão do papel social dos estudantes de direito e a visão de uma cidade real, dissonante, pode se configurar em meios de solução para a polarização de movimentos sociais: moradia versus especulação. Resultante da atuação acadêmica, deveria estar um processo de reconstrução da democracia com a fixação de canais de apoio e participação.

2 O SISTEMA NORMATIVO BRASILEIRO E A DOAÇÃO DE TERRAS PÚBLICAS A PARTICULARES

Uma regularização fundiária urbana deveria ser fundada em plano de desenvolvimento das funções sociais de uma cidade, em razão da propriedade urbana desenvolver uma garantia de bem-estar aos seus habitantes. As diretrizes federais dessa matiz estão na Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), cuja matéria está relacionada aos direitos fundamentados na Constituição. Uma cidade sustentável se apoia na melhoria da qualidade de vida da população, na inclusão social, na redução da pobreza e na melhoria das oportunidades de trabalho e renda.

Consoante o art. 47, da Lei Federal nº 11.977/2009 (Minha Casa, Minha Vida), a regularização fundiária possui ora o conceito sob a ótica do interesse social, ora de interesse específico. Na definição geral é o procedimento por meio do qual se garante o direito à moradia das pessoas que residem em assentamentos informais, significando um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, a fim de regularizar assentamentos irregulares e titular seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Ao compreender a legitimidade, ou não, das doações de terrenos públicos na cidade de Jacobina (BA), sob validade, efeitos e eficácia do ato, e o reconhecimento do direito à moradia como garantia inscrita nos arts. 182 e 183 da CF/88, importa captar se os instrumentos legais de regularização que garantem o direito à moradia podem ser aplicados mediante legislação ambiental, urbanística e de parcelamento do solo, ou se é possível que apresentem contradições entre si, bem como se a legislação de registro público atende, ou não, de forma adequada, às necessidades da faixa populacional mais carente do município.

Artigos que foram regulamentados pelo Estatuto da Cidade, marco jurídico no âmbito das garantias de participação nos processos de planejamento e gestão urbana, preveem a cidade e as propriedades particulares revestidas de funções sociais, ou passíveis de programas de regularização. Portanto, a regulação urbanística, neste momento, pretende vislumbrar uma possível regularização mediante prévia autorização legislativa específica, um direito fundamental à propriedade, com a integração de políticas públicas a fim de reverter às desigualdades nas áreas doadas.

Na Constituição de 88, no art. 5º, ao tratar sobre direitos e garantias fundamentais, ficou patente que é necessário que a propriedade cumpra sua função social de que não será admitida que uma propriedade fique ociosa e/ou subaproveitada. Caso ocorra, o município poderá impor um uso adequado ou a perda da propriedade particular, mediante lei específica. Entretanto, deve-se ponderar os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, em obediência as ordenações da cidade expressa no plano diretor.

Outro passo importante é a lei federal n° 10.931, de 2004, que é um grande avanço na legislação constitucional, ao estabelecer a gratuidade do primeiro registro dos títulos advindos de processos de regularização fundiária implementados pelo poder público. Ou seja, é a diminuição dos custos para o morador que associado ao processo de regularização fundiária pode tornar possível um acesso à moradia regular com a devida transcrição do título de transferência da posse do bem no cartório de registro de imóveis competente.

2.1 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE PÚBLICA NO SISTEMA CONSTITUCIONAL

A partir de 1988, a Constituição Federal impulsionou as formas de organização civil, na medida em que elencou em seus dispositivos matizes de dignidade, de liberdade, de responsabilidade, da função social, da boa-fé, da erradicação da pobreza e da marginalização, entre outros. Isto possibilitou as comunidades em geral uma visão panorâmica de transformações sociais.

A integração dos movimentos de fortalecimento da organização social, dando força aos movimentos populares, incitaram novos questionamentos aos desmandos do poder público e reavaliando o papel político das entidades organizadas diante do modelo tradicional para a aquisição de moradia nos moldes de uma política pública habitacional arcaica. Antes da constituição, a moradia não era considerada um direito social, era uma mercadoria, uma fonte de investimentos que constituía um patrimônio de poucos.

Urgia um necessário rompimento dos paradigmas pertinentes a uma política pública habitacional retrógrada, a qual onerava demasiadamente uma população mais carente, que tinha um ônus mensal excessivo de aluguel. A população mais carente tinha uma necessidade latente de morar próximo ao local de trabalho, o custo de transporte não era abonado por muitas empresas e a consequência imediata era a diminuição da remuneração. O fruto da

situação trabalho *versus* moradia foi a ocupação ilegal e irregular, presentes em quase todos os municípios do país.

Novas políticas habitacionais deveriam ser regulamentadas com previsão das realidades social, econômica e política, com o intuito de se regularizar a situação contínua e ascendente das moradias "despadronizadas". A propriedade urbana passaria a ter um interesse coletivo e um equilíbrio ambiental, fortalecendo as oportunidades de emprego, erradicando a pobreza, possibilitando uma liberdade por meio da cidadania, diminuindo a segregação espacial, cujo impacto é aferido na discriminação. A cidade ilegal é uma ofensa ao princípio da dignidade humana, nos termos do art. 23, IX, da atual Constituição, é competência dos entes federados promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico para todos, uma promoção de cidadania.

A regulamentação dos arts. 182 e 183 da CF/88, estabeleceu diretrizes gerais da política urbana, a qual expressa normas de ordem pública e interesse social que regulam a propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. No bojo da lei (10.257/01), as questões urbanas como a propriedade, que tem o claro dever de cumprir sua função social, no momento em que assegura o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, estão perfeitamente objetivas.

Ocorre que, no caso concreto, deveriam ser aplicadas as diretrizes da política urbana (art. 2º) que, entre tantas, veda o uso especulativo de imóvel urbano que resulte em subutilização ou não utilização do imóvel, e a não aplicação das diretrizes não gera conflitos jurídicos, nem políticos, nem surpresas.

Assim, pode-se perceber que uma moradia ilegal ou irregular, ou lotes nas mesmas circunstâncias, que deveriam ter sua regularização necessária para o pleno gozo dos direitos inerentes à propriedade, permanecerá(ão) em tal(is) condição(ões) inalterado(s) por descaso político (Executivo e Legislativo). Nesse sentido, após a redemocratização, com a vigente Constituição, consagrou-se, junto a outros princípios, a dignidade da pessoa humana, a solidariedade, a função social da propriedade para os cidadãos, dando sentido de instrumento de desenvolvimento para a sociedade, em parcial igualdade substancial entre as pessoas, tornando viável o acesso aos bens econômicos, dos quais, o principal é a moradia. Entretanto, o emprego das ferramentas constitucionais encontrará óbice no acesso à informação, à justiça, aos direitos plenos previstos e cuja aplicação tem natureza de miragem.

omissão dos municípios torna-se patente quando deixam de cumprir a política de desenvolvimentos urbano, conforme as diretrizes gerais fixadas em lei, cujo objetivo é o de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. A Constituição de 1988, art. 182, § 1º, imprime que o plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, e é obrigatório para todos os municípios com mais de vinte mil habitantes, cuja aprovação está a cargo da Câmara Municipal. Segundo o IBGE (2013), em 2013, 50% dos municípios brasileiros tinha plano diretor e 10,4% de municípios que, obrigatoriamente, deveriam tê-lo não o tem.

Jacobina tem a Lei Orgânica e o PDDU, segundo os dados do censo de 2010, a população de Jacobina é de 79.247 hab., sendo a densidade demográfica igual a 33,60 hab/km^{2,} (IBGE, 2010). A população é predominantemente urbana, com um percentual de 70,5% dos habitantes, sendo que o maior grupo é de adultos (25 a 59 anos), um percentual de 44,4%, seguido pelos jovens (0 a 24 anos) com 44,1%, e, por fim, os idosos (60 a 100 anos ou +), com 11,5% (IBGE, 2015).

2.1.1 O Estatuto da Cidade e o PDDU

O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01) elenca as diretrizes gerais da política urbana, ou seja, como é o planejamento das funções sociais da cidade, a participação popular, bem como a execução de uma política urbana nos termos dos arts. 182 e 183 da CF/88. Porém, a participação é hoje um conceito que serve a três desastres extremamente graves: a manipulação das pessoas pelas 'lideranças políticas', através de um simulacro de participação; a utilização de metodologias inadequadas, com o consequente desgaste da ideia, e a falta de compreensão do que seja realmente a participação (GANDIN, 1994, p.56).

Esse planejamento implica atualizar e compatibilizar cadastros; integrar políticas setoriais, os orçamentos anual e plurianual com o plano de governo e as diretrizes do Plano Diretor; capacitar equipes locais, sistematizar e revisar a legislação. As atividades de construir e elaborar o Plano Diretor são também uma oportunidade para estabelecer um processo permanente de desenvolver políticas e de observar rumos definidos em lei (Lei nº 6.766/79), onde constam parâmetros que devem ser seguidos na implantação de novos parcelamentos de solo urbano.

Dentre as diretrizes gerais da política urbana, a mais conhecida delas e a mais utilizada é o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) de cada cidade, que serve para incentivar os municípios a avaliar e implantar todo o sistema de planejamento municipal. Tal instituto está previsto na Lei nº 10.257/01 (Estatuto das Cidades). Em Jacobina, em 18 de outubro de 2006, a Lei n° 788 foi sancionada, instituindo o PDDU do município e dando outras providências.

O Estatuto da Cidade estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental (§ único, art. 1º). O desenvolvimento pleno das funções sociais da cidade e da propriedade urbana deverão ser objetivos de uma política urbana mediante diretrizes gerais.

Consoante as diretrizes elencadas no art. 2º do estatuto, está a garantia do direito a cidades sustentáveis, para a presente e futuras gerações, consubstanciado no direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer. Bem como a formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade em uma gestão democrática.

As diretrizes contemplam, ainda, uma cooperação entre a inciativa privada, governo e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento de interesse social. As cidades devem ser planejadas para atenderem a um desenvolvimento sustentável, com justa distribuição espacial da população e das atividades econômicas do município, a fim de evitar e corrigir as desigualdades no crescimento urbano e os efeitos negativos do desenvolvimento no meio ambiente. Deve, ainda, o município, dispor de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados à necessidade da população.

O estatuto é uma fonte normativa secundária com diretrizes que sinalizam o caminho para um plano diretor de desenvolvimento urbano dos municípios, o qual deverá considerar estratégias de desenvolvimento econômico. A sociedade, assim, tem o estatuto e o plano diretor como meios de gestão participativa e de execução de política urbana em prol do bem coletivo. Jacobina, por ser uma cidade com potencial econômico em termos de turismo cultural e ecológico, pode definir diretrizes estratégicas visando políticas de valorização de seus sítios e monumentos históricos, do meio ambiente (serras, montanhas, rios etc.) e da urbanização ordenada e controle do uso do solo.

A ordem jurídica tem um papel importante na solução da informalidade urbana decorrente de processos de urbanizações intensivos, da especulação imobiliária em detrimento da regularização fundiária urbana, dos sistemas políticos clientelistas e dos sistemas jurídicos elitistas que não oferecem condições de acesso à moradia formal. Outros fatores a serem combatidos são: as segregações socioespacial e socioambiental.

Por intermédio do Estatuto da Cidade, a ordem jurídica passou a reconhecer os direitos fundamentais a uma moradia adequada dos ocupantes de assentamentos informais. Esse direito social tem efeito *erga omnes*, pois a moradia é parte da dignidade humana em razão do equilíbrio social, econômico e ambiental. Inclusive, já há respaldo jurídico-político para intervenções dos entes federativos no sentido de se promover direitos coletivos ao planejamento urbano, ao meio ambiente equilibrado e a gestão democrática das cidades.

Visando garantir um suporte jurídico à ação dos governos municipais para uma regularização fundiária urbana local, o Estatuto da Cidade consolidou o espaço da competência jurídica e da ação política municipal. Com o reconhecimento constitucional do direito à moradia como uma garantia social, a Lei nº 10.257/01 consolidou a ordem constitucional acerca do controle jurídico do processo de desenvolvimento urbano, estabelecendo normas de ordem pública para orientar a ação do poder público local, do mercado imobiliário e da sociedade, mediante critérios econômicos, ambientais e sociais.

Devem ser considerados, no âmbito da legislação vigente, diretrizes de acessibilidade aos locais de uso público, compreendendo corredores de entrada, vias centrais, vias que dão acesso aos bairros e trechos de BR que integram o meio urbano da cidade. A importância de polos geradores de tráfego está no desenvolvimento urbano da cidade de Jacobina, considerados as estratégias socioeconômicas algumas diretrizes devem estar no plano diretor do município por força do estatuto, quais sejam: reforço da centralidade de Jacobina como polo urbano regional, implicando a ampliação dos: segmentos prestador de serviço: comerciais, educacionais, institucionais e de saúde; e do centro de abastecimento e comercialização dos produtos agrícolas e hortifrutigranjeiros, com as devidas infraestruturas correspondentes.

Prevê o estatuto uma 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 (art. 2º, inciso VII), aplicando no caso concreto de Jacobina, é possível a implantação de linhas de fomento para a atividade artesanal do ouro e seus afins, aproveitando o potencial do município e a imagem secular de Jacobina como uma cidade

aurífera, o que poderia gerar oportunidades efetivas de trabalho e renda aos munícipes como uma alternativa de desenvolvimento socioeconômico à região.

Grande parte das moradias de Jacobina não faz parte de uma justa distribuição e ônus decorrentes do processo de urbanização (art. 2º, IX), pois as residências programadas (conjuntos residenciais) são poucas, periféricas, com o mínimo dos equipamentos urbanos e comunitários, deixando o morador insatisfeito, que acaba não se estabilizando no local e migrando para espaços informais mais próximos do centro urbano. Outra situação que incomoda bastante é o meio ambiente desequilibrado, localizado em bairros periféricos onde predomina a poluição sonora: nos bares, nas marmorarias, nas fábricas de gesso, nas serrarias, enfim, comércios/indústria sem a devida fiscalização do município.

O Estatuto, por si só, não tem como fazer valer os termos legais, é necessária a participação popular para propor, fiscalizar e tomar medidas para levar ao conhecimento do poder público as arbitrariedades no município. Fazer com que o município exerça, de fato, a regulação sobre a totalidade do solo urbano, de acordo com as leis vigentes, é entender que a moradia é um direito constitucional, que o solo tem seu cunho social, que a propriedade não pode ser ociosa.

2.1.2 A moradia urbana regular como garantia da democracia

A relação entre moradia e violência, segundo Maricato (2003, p.152), é dada pela segregação territorial, cuja proporção alcança regiões inteiras que são ocupadas ilegalmente. A ilegalidade urbanística é um meio de convivência onde a invisibilidade se pressupõe como uma resolução de conflitos urbanos. A ausência de recursos importantes que poderiam intervir na urbanização de assentamentos precários é uma variável que está refletida na violência assistida, ao ponto de não propiciar uma integração válida dos assentamentos com a cidade visível.

A exposição à violência estrutural cria memórias coletivas que reforçam um sentimento de pertencimento nos moradores irregulares, carentes de um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, a ser impulsionado pelo poder público por motivos de interesses sociais, levando em conta a formação de uma identidade e de uma memória que conduz a uma unidade política informal, lugar continuamente inacabado, com pessoas mais pobres, mais negras, com maiores índices de educação imprópria e de mortalidade. É a consolidação de um estamento que condena e impossibilita uma ascensão social.

Em que pese que o processo da urbanização brasileira ter se dado praticamente no século XX, no entanto, ao contrário da expectativa de muitos, o universo urbano não superou algumas características dos períodos colonial e imperial, marcados pela concentração de terra, renda e poder, pelo exercício do coronelismo ou da política do favor e pela aplicação arbitrária da lei. Destaca-se que o papel da aplicação da lei serve para manutenção de poder concentrado e de privilégios nas cidades, o qual reflete – e ao mesmo tempo promove – a desigualdade social no território urbano (MARICATO, 2001).

Nesse contexto, a regularização fundiária urbana é considerada uma das ações prioritárias dos programas de habitação, a partir de eixos estruturantes relacionados aos aspectos administrativos, cadastrais, urbanístico-ambientais, jurídicos, cartoriais e de gestão democrática. Ao fim de cada processo, o resultado deve estabelecer uma garantia plena do direito à moradia digna dos cidadãos como componente de cidades sustentáveis, ocasionando um sentimento de segurança da posse das famílias residentes em áreas irregulares (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009).

Famílias assentadas em terrenos desapropriados pelo município, em imóveis irregulares, em terrenos de proprietários não identificados, bem como em invasões, necessitam de uma integração de todos os parceiros envolvidos e o entendimento da importância da regularização fundiária de interesse social daquelas áreas para a cidade e, principalmente, para a população moradora da localidade, pois, entende-se que a regularização promove a segurança da posse e a cidadania dos moradores, além de possibilitar a devida integração da comunidade na estrutura da sociedade urbana (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009).

2.1.3 A mulher, o mínimo existencial e o direito à moradia

A vulnerabilidade de gênero na sociedade atual é um tema que demanda estudos históricos, sob perspectivas da interseccionalidade, da intersetorialidade e da interdisciplinaridade. As novidades nas políticas públicas governamentais voltadas para as mulheres são ínfimas e não legitimam, para elas, o papel de sujeito de direito, em consonância com a previsão constitucional: homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações. Assim, é relevante um estudo que fique demonstrada a condição imposta à mulher pelo discurso universal de discriminação (desigualdade) e segregação (papel de gênero) nos espaços dominados pela figura do homem.

Dentre algumas políticas públicas, a lei da Minha Casa Minha Vida aporta um estudo do direito à moradia, um direito social com previsão legal, o qual traz à tona os mecanismos capazes de afastar cada vez mais a população pobre, em sua grande maioria negros, das áreas valorizadas da cidade, consequência do impacto da especulação imobiliária. O direito à moradia é um tema universal, prova disto é que a Relatoria Especial da ONU para o Direito à Moradia Adequada propôs, em março de 2014, algumas diretrizes de segurança da posse para a população pobre e para os grupos vulneráveis em áreas urbanas e seu entorno.

É relevante mensurar de qual modo as mulheres pautam o debate participativo acerca de políticas democráticas para a inserção e equiparação de direitos entre os gêneros nos modelos de desenvolvimento socioeconômico em voga no atual cenário nacional, com destaque para a questão da moradia. A inquirição sobre a falta de moradia procede-se, em parte, pela ausência de políticas públicas sobre o tema, porém, em outra parte, é fruto de um custo inacessível ao chefe de família. No caso das mulheres, o custo da moradia é importante, pois, embora tenham empregos formais e direitos trabalhistas, o salário delas, em regra, é mais baixo. Cabe, portanto, discussões em torno da igualdade de gênero e de inclusão social.

Quando se tratar de direitos, não basta uma lei específica, é preciso a efetivação dela. Como exemplo, temos o programa MCMV-Entidades, criada em 2009 para atender famílias com renda até R$ 1.600,00, seu objetivo é dar acesso à moradia às famílias organizadas por meio de cooperativas habitacionais, associações e demais entidades privadas sem fins lucrativos. Em setembro de 2016, o Ministério Público Federal (SP) recomendou ao Ministério das Cidades e à CEF a anulação de regras consideradas ilegais para seleção de beneficiários do MCMV-Entidades[1] porque a habilitação dos beneficiários estaria sujeita ao engajamento em atividades das entidades locais segundo determina o Manual de Instruções para Seleção de Beneficiários instituído pela Portaria nº 163 de 6 de maio de 2016.

O Movimento de Mulheres por Moradia Orquídea (MMMO), com sede em Manaus desde 2002, formado por mulheres chefes de família, sendo, em média, 600 famílias assistidas, são, na maioria, mulheres que foram ou são vítimas de violência doméstica (10% ainda estão sob a condição de dominação masculina), foi a primeira entidade a firmar convênio para a compra antecipada para a aquisição do terreno em Manaus. Em 2013, deu início a fase de obras para a construção das casas para 600 famílias, após a submissão das famílias a todos os tipos de averiguação por parte da Prefeitura de Manaus, da CEF e do Ministério das Cidades.

[1] Nesse Programa as entidades sociais e os movimentos populares de defesa da habitação são responsáveis por acompanhar a construção dos empreendimentos e apontar quem receberá as moradias no programa.

Segundo a leitura aduzida da cartilha da ONU, alguns espaços públicos estereotipados como lugar exclusivo do homem (mercado de trabalho e da política) não pode significar que “lugar de mulher é na cozinha”, mas que a mulher pode, ou não, ter uma ligação social e cultural com o espaço doméstico concomitantemente com espaços públicos, e esta autonomia efetivará a garantia de outros direitos.

Estudos do IBGE comprovam que no ano de 2002 as mulheres, no Brasil, representavam 4,6% dos chefes de família entre os casais com filhos. E em 2012 elas passaram a 19,4%. Já entre os casais sem filhos, o aumento da proporção de mulheres responsáveis pelos núcleos familiares foi de 6,1%, em 2002, para 18,9% em 2012. Em uma média simples, envolvendo os tipos de famílias, com e sem filho, com casal ou só com homens ou mulheres, a participação das mulheres como chefes de família cresceu de 28% em 2002 para 38% em 2012 (IBGE, 2002).

No Censo de 1906 é possível verificar que o trabalho remunerado da mulher e pobre, era, em regra, uma extensão das suas funções domésticas, sendo realizado dentro de sua própria casa ou na casa da família que a empregava e apesar de essas tarefas serem, em geral, mal remuneradas, os dados nos mostram que muitas mulheres conseguiam viver exclusivamente daquilo que conseguiam obter com seu trabalho, ou seja, se não havia a previsão dela (a mulher) ser a chefe de família, percebe-se que a mesma era autossuficiente economicamente.

De acordo com o IBGE (2015), a diferença entre os salários de homens e mulheres permeia uma desigualdade em média de 20%, ou seja, se um homem ganha R$ 800,00 por mês, uma mulher na mesma posição ganha, em média R$ 640,00 com a mesma carga horária. Pode-se pensar que é por conta de uma “cultura” nacional, mas em comparação com um país “desenvolvido”, a diferença remuneratória entre os gêneros chega a 14,2% quando nos mesmos cargos. Portanto, o problema da disparidade remuneratória entre os gêneros não é local.

A regularização fundiária tem como papel social a contribuição para a concretização do direito à moradia com vistas a garantir a inclusão social às amplas camadas da população nos municípios brasileiros, sendo que uma das diretrizes da política nacional deve ser o de conferir à mulher a preferência da titulação do imóvel. Segundo o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), deve haver prioridade para planos, programas e projetos habitacionais para a população de menor renda, articulados no âmbito dos entes federativos, com mecanismos de quotas para famílias chefiadas por mulheres.

A discussão acerca da interpretação do art. 1.790 do CC/02, onde se trata da legitimação do tratamento diferenciado dado a cônjuge e a companheiro para fins de sucessão, em face da garantia constitucional da equiparação entre os regimes da união estável e do casamento, é um exemplo da incongruência jurídica que desfavorece formas de constituição familiar e que tem como resultado o abandono patrimonial e econômico de um dos cônjuges/companheiros. É recorrente nos casos de casamento putativo e família paralela. Neste, a maioria é chefiada por mulheres.

O Ministro Luís Roberto Barroso, do Supremo Tribunal Federal, em voto no RE 878694, ressalvou que:

> (...) o regime sucessório sempre foi conectado à noção de família e que a noção tradicional de família esteve ligada, por séculos, à ideia de casamento. Mas esse modelo passou a sofrer alterações, principalmente durante a segunda metade do século XX, quando o laço formal do matrimônio passou a ser substituído pela afetividade e por um projeto de vida em comum.

A Constituição reconhece que a família é a base da sociedade, em seu art. 226, e elenca, nesse capítulo, as definições das estruturas familiares, assegurando que os direitos e deveres oriundos da família ou entidade familiar serão partilhados igualmente. A forma de se ver os núcleos familiares, sua composição, sob uma perspectiva constitucional justifica novas realidades que promovam políticas públicas e legislações a fim de prover proteção especial. Sobre a matéria, temos como exemplo o art. 5º da Lei nº 11.340/06 (Maria da Penha), que configura como violência doméstica e familiar contra a mulher qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause dano patrimonial.

Temos, outrossim, as Leis nº 8.971/94 e nº 9.278/96, que estendem aos companheiros (união estável) uma proteção legal aos direitos sucessórios nas mesmas condições dadas aos cônjuges. Torna-se patente que o Código Civil é incongruente no sentido de restringir uma proteção somente ao cônjuge, como exemplo temos o direito real de habitação (art. 1.831, CC/02), não atentando ao princípio da igualdade jurídica entre as entidades familiares. Percebe-se um prejuízo para as pessoas em união estável quanto à ordem de vocação hereditária. Assim, assegurar os mesmo direitos a mulheres e homens no uso, na aquisição, na transferência, na administração e no controle da moradia, independente da situação familiar, deveriam ser prioridade nas politicas de habitação, sendo uma das formas por a titularidade da moradia em nome do casal.

Segundo leitura do art. 35-A, da Lei nº 11.977/09, nos casos de dissolução de união estável, separação ou divórcio, o título de propriedade do imóvel adquirido no âmbito do PMCMV, na

constância do casamento ou da união estável será registrado em nome da mulher ou a ela transferido, independentemente do regime de bens aplicável, excetuando-se as hipóteses que envolvam recursos do FGTS ou que envolvam filhos cuja guarda seja atribuída exclusivamente ao marido ou companheiro, neste caso o título de propriedade do imóvel será registrado no nome do homem ou a ele transferido.

É significativo o art. 73-A, da mesma lei, no sentido de que os contratos em que o beneficiário inicial seja a mulher, responsável pela família, na esfera do Programa Minha Casa Minha Vida ou em programas de regularização fundiária de interesse social promovido pela União, Estados, DF ou municípios, poderão ser firmados sem a autorização do cônjuge, não importando o regime de bens do casamento, o que afasta o disposto nos arts. 1.647 ao 1.649 do CC/02.

Quanto as mulheres vítimas de violência doméstica, a situação é desfavorável à mulher, entres outros aspectos, pela insegurança da posse da habitação porque é vulnerabilizada na relação e não conseguem por um fim à convivência com o agente violento, como resultado não perce-bem alternativas viáveis de habitação para si e para os filhos. Sentem-se despejadas em sua própria residência: na destruição de bens, nos abusos verbais, espancamentos, enfim.

O Estado possui um dever constitucional de garantir a todos os brasileiros o direito à moradia adequada, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida (art. 11, Decreto nº 591/1992[2]). Cabe ao mesmo ente federativo, reconhecer, em conformidade com a Declaração Universal dos Direitos do Homem, o ideal do ser humano livre, liberto do terror e da miséria. A realização desse ideal só pode se consumar mediante condições propícias que permitam que cada um possa gozar, de forma plena, de seus direitos econômicos, sociais e culturais, assim como de seus direitos civis e políticos.

O indivíduo deve ser protagonista, não apenas o Estado, com os deveres para com seus semelhantes e com a coletividade a que pertence, no sentido de se ver se inserido e ser parte na luta pela promoção e observância dos direitos que assegurem a ordem social (art. 193, CF/88). Por outo lado, no art. 170, da mesma Constituição, a finalidade é o de assegurar uma existência digna para todos, fundada na valorização do trabalho humano, na livre iniciativa, nos ditames da justiça social, para uma ordem econômica que observe os princípios da propriedade privada, da função social da propriedade e da redução das desigualdades regionais e sociais, entre outros.

---

[2] Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação.

O Poder Judiciário atua de forma ativa na execução de demandas que envolvem a promoção de direitos fundamentais que, em regra são casos de saúde pública e família. Um direito social/econômico não garantido pode ser objeto de ajuizamento de ações, quando um indivíduo a requer em juízo um direito recusado pelo administrador público. Não obstante surjam discussões sobre a eficácia restrita e reserva orçamentária para a efetivação de direitos, os magistrados entendem, em sua maioria, que o direito fundamental deve ser concretizado em detrimento das alegações de recursos restritos. Se não há previsão para o custeamento, o poder público deve se organizar e realocar os recursos que satisfaçam os direitos fundamentais pleiteados.

Qualquer decisão, noutro sentido, seria admitir a validade e a eficácia dos direitos constitucionalmente assegurados como nulos. Não é admissível o desconhecimento da concessão de direitos no limite necessário da sobrevivência, um mínimo de segurança social. A teoria do mínimo existencial[3] não tem previsão expressa na legislação brasileira, entretanto, os princípios da dignidade da pessoa humana e da solidariedade fundamentam e dão embasamento a ordem constitucional para uma existência digna (art. 1º e 3º, ambos incisos III).

A questão de um salário digno, mínimo, em território nacional, é outro evento importante para que os direitos fundamentais se consolidassem nas esferas mais carentes. Uma previsão foi instituída no art. 7º, inciso IV, da CF/88, aduzindo: "salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia (...), com reajustes periódicos que lhe preservam o poder aquisitivo (...)". A Lei Complementar nº 150/2015, que dispões sobre o contrato de trabalho doméstico, elevou a categoria dos empregados domésticos a uma situação cidadã, modificando a condição social de uma época arcaica. Além do mais, uma condição necessário para participar de programas de habitação/educação/social é o valor estipulado em salários na entidade familiar.

No dia 11 de outubro de 2016, foram alocados os recursos orçamentários da União, relativos ao exercício de 2016, que objetivam oferecer subvenção econômica ás operações de crédito com recursos do FGTS, contratados no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana, integrante do Programa Minha Casa Minha Vida, entre as 5 (cinco) regiões do território nacional, na proporção dos recursos do orçamento do FGTS, destinados à concessão de descontos nos financiamentos a pessoas físicas, na proporção de: região norte 14,03%; região

[3] O princípio do **mínimo existencial** é um direito fundamental que tem relação direta com a Constituição Federal e prescinde de lei para ser exercido, já que é intrínseco ao ser humano

nordeste 25,30%, região sudeste 32,50%, região sul 10,53% e região centro-oeste 17,64% (Ministério das Cidades, 2016)

A distribuição percentual de recursos foi efetuada de acordo com a população urbana e com a estimativa do déficit habitacional brasileiro para 2012 (população urbana com renda mensal acima de três salários mínimos). Essa distribuição de recursos deve ser aplicada nas operações de crédito cujos proponentes possuam rendimento familiar mensal limitado a R$ 2.350,00 (dois mil, trezentos e cinquenta reais) e sejam adquirentes de imóveis cujo valor de venda ou investimento se situe, no caso do norte e nordeste, no limite entre R$ 120.000,00, R$ 115.000,00 e R$ 100.000,00 a depender do recorte territorial classificado pelo IBGE (Ministério das Cidades, 2016)

3. PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA – INSTRUMENTO NORMATIVO DE REGULARIZAÇÃO

Em 4 de janeiro de 1965, o Governador do Estado da Bahia, por meio da Lei nº 2.114/65, autorizou a criação da Habitação e Urbanização da Bahia S.A. (URBIS), uma sociedade por ações, de economia mista, que era regida pela legislação aplicável às Sociedades Anônimas. O órgão objetivava formular planos gerais para a construção e higienização de habitações ou unidades vicinais. Tinha como escopo, ainda, construir habitações higiênicas, de tipo individual, preferentemente ao coletivo, ao alcance de famílias de escassos recursos à base de programas que tendiam à ordenação de zonas de habitação (art. 2º, alínea 'b').

Constituía outro objetivo a questão de se eliminar, de modo gradativo, as construções e habitações urbanas classificadas como insalubres ou perigosas. Por fim, deveria fomentar a construção, higienização, reparação ou ampliação de habitações e estimular a execução de obras de urbanização e saneamento urbano, bem como os serviços comunais necessários (art. 2º, alíneas 'c' e 'd'). Para a consecução dos seus objetivos, a URBIS poderia firmar convênio com entidades públicas e particulares, nacionais ou estrangeiras. No âmbito dos entes federativos, poderia o órgão conveniar com os municípios do Estado da Bahia, com os institutos de Previdência, com a CEF ou outros estabelecimentos oficiais de crédito (art. 7º).

Previa a lei nº 2.114/65 que o Poder Executivo ficava autorizado a emprestar a garantia do Estado em operações de crédito que a URBIS viesse a realizar com qualquer estabelecimento financiador, desde que os contratos obedecessem às normas usuais e se destinassem a facilitar a consecução dos objetivos legais estabelecidos em seu art. 10. No parágrafo único do aludido artigo, a redação expressava que a URBIS poderia, inclusive, receber doações e auxílios de entidades nacionais ou estrangeiras da União, Estados e Municípios, assim como doações e legados de pessoas de direito privado.

O município de Jacobina, como exemplo, tem unidades habitacionais oriundas da URBIS: Jacobina I (Ernestino A. Pires), originalmente com 100 unidades, Jacobina II, originalmente com 300 casas e 100 lotes, Jacobina III, originalmente com 400 unidades, Jacobina IV (Lagoinha I e II), originalmente com 172 unidades (anexos da Lei nº 8.209 de 20 de março de 2002). Pela construtora L. Marquezzo existem os empreendimentos Condomínio Lagoa Dourada (I e II), originalmente com 624 unidades, e o Conjunto Habitacional Vivendas da Lagoa (Programa Minha Casa Minha Vida), originalmente 608 unidades. Cada

empreendimento, seja pela URBIS ou construtora L. Marquezzo fora estabelecido em lugares periféricos de Jacobina.

No interior do Brasil, nos municípios de médio e pequeno porte, há poucos ou nenhum movimento em prol da regularização fundiária urbana, só existindo, nesse sentido, processos de periferização dos conjuntos habitacionais, com moradias precárias, sem equipamentos urbanos. O gestor municipal incentiva a busca por terrenos com menores preços, inseridos fora da malha urbana e comumente muda-se o zoneamento do município, de rural para urbano, a fim de inserir os imóveis nos moldes gerais dos programas habitacionais.

Em dezembro de 1998, entra em vigor a Lei nº 7.435/98, sancionada pelo Governador do Estado da Bahia, cujo objetivo normativo é modificar a estrutura básica de cada Secretária de Estado, incluindo determinar a liquidação da Habitação e Urbanização do Estado da Bahia S/A (URBIS) e a afetação do seu patrimônio à Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador (CONDER), empresa pública vinculada à Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia, (art. 11, inciso II). Assim, as políticas governamentais responsáveis pelos conjuntos habitacionais e pela expansão urbana no Estado da Bahia forma transferidas à CONDER.

O déficit habitacional no município de Jacobina, no aspecto de imediata construção de moradias possui um relevo amplo e abrangente, sendo constituído de elementos históricos, sociais e econômicos (leitura do subcapítulo 3.3). Algumas condicionantes sociais são levantadas no processo de urbanização das cidades pelas políticas públicas vigentes, porém, algumas políticas relacionadas à habitação surgem como um retrocesso para sanar as deficiências na urbanização. A URBIS foi um exemplo muito claro da formação do universo da irregularidade fundiária na Bahia. Jacobina I, II, III e IV foram conjuntos habitacionais produzidos pela aludida empresa, entre as décadas de 70 e 80, e ainda estão, em sua maioria, em situação irregular, em razão dos proprietários não terem recebido título apto para registro no cartório de imóveis. Em regra, a URBIS, através de escritório local, entregava um "termo de recebimento" do imóvel, pois descobriu-se, posteriormente, que havia situações em que os conjuntos foram construídos em glebas sem regularidade.

Outro aspecto a ser considerado no retrocesso normativo é a concentração de terra, no sentido de que a sua comercialização sempre esteve bastante restrita a uma pequena elite urbana, que dispunha de propriedades ao longo do tempo pela incorporação ao patrimônio familiar, de modo oneroso (compra e venda), às vezes de modo gratuito (grilagem). Como consequência,

os projetos habitacionais tinham um cunho de instrumento de força nas relações políticas dentro dos municípios.

Com a finalidade de impor condições de comando, o poder político do município adere às diretrizes estaduais/nacionais dos programas criados, como o caso da URBIS[4] e Minha Casa Minha Vida[5], respectivamente, estabelecendo, por fim, uma parceria entre as instâncias superiores, constituindo um elemento de legitimação de governos, em tese, justos. O governo municipal no papel de agente gestor do programa, com provisão de recursos dos governos federal e estadual, desafia o problema da habitação local de forma a não resolvê-lo, nem preparar o município para desafios urbanos, mas apenas manter uma aparente esperança de solução à questão da moradia.

Por outro lado, retomar o planejamento das políticas associadas ao desenvolvimento urbano e à regularização fundiária, em consonância com as medidas democráticas de participação social, demanda tempo, trabalho e estudos. Em 2008, estava em pauta uma crise financeira internacional, a qual corroborava com uma baixa perspectiva de tomada de crescimento econômico mundial. Dilma Rousseff, à época Ministra Chefe da Casa Civil, governo do Presidente Lula, apresentou duas grandes medidas na área de política urbana: o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa Minha Vida (Lei nº 11.977/2009).

O PAC foi uma resposta encontrada para combater o déficit de infraestrutura, com foco na promoção do crescimento econômico nacional e na redução das desigualdades sociais e regionais. Já o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) trouxe para as famílias de baixa renda uma realização inimaginável até antão: a casa própria. A composição das famílias com renda mensal de até R$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais) estava naquelas pessoas que não possuíam capacidade de adimplência dos financiamentos convencionais, por isso dependiam de uma concessão estatal de subsídios para a aquisição da casa própria.

O PMCMV inovou ao dar prioridade de atendimento às famílias residentes em área de risco, insalubres, desabrigadas ou que, em razão de força maior, tenham perdido a moradia. Inovou, também, ao dar prioridade de atendimento às famílias que tivesse como chefe familiar as mulheres ou as famílias com pessoas com deficiência (art. 3º, incisos III, IV e V). Esta lei trouxe em sua redação um meio legal para transpor um óbice histórico: os valores dos emolumentos cartorários (art. 42, incisos I e II).

---

4 Urbanização e Habitação da Bahia S.A.

5 Lei nº 11.977/09

Os serviços de registro são os de organização técnica e administrativa destinados a dar uma garantia aos atos jurídicos por meio da publicidade, autenticidade, segurança e eficácia por quem foi delegado o exercício da atividade, imprimindo-lhe fé pública. O art. 236 da CF/88, determina que os serviços de registro, por delegação do poder público, serão exercidos em caráter privado. Ainda de acordo com a CF/88, no art. 98, §2º, as custas e os emolumentos terão como fim exclusivo o custeio dos serviços vinculados às atividades inerentes da Justiça.

Um dos meios de se obter uma propriedade é mediante contrato de compra e venda que tem previsão legal no Código de 2002, onde expressa que ambos os contratantes, acordam obrigações de transferir o domínio de certa coisa e pagar certo preço em dinheiro. Ressalva-se que o contrato se tornaria nulo no momento em que o arbítrio da fixação do preço for exclusivo de uma das partes. Quanto às despesas de escritura e registro, o mesmo código traz em sua redação que, salvo cláusula em contrato, elas ficarão a cargo do comprador. E os direitos reais só se consolidarão com o registro no Cartório de Registro de Imóveis, em obediência aos arts. 1.245 ao 1.247 do CC/02.

É comum, no interior baiano, o uso de recibo de compra de venda como instrumento contratual de obrigações na aquisição de propriedades imóveis. Os recibos são registrados no tabelionato com um valor econômico abaixo do valor real, com a firma[6] reconhecida no cartório, o qual transmite direitos sobre o imóvel. Tal situação configura uma promessa de compra e venda, o que não é ilegal, contudo, no caso de uma insegurança jurídica, no sentido de que a realização do negócio não se consumou, o comprador atrairá para si uma série de obstáculos jurídicos. Passará, portanto, por constantes situações para "provar" a regular posse da propriedade.

O registro é a segurança jurídica atribuída ao ato, cujos efeitos são declaratórios, pela publicidade, e constitutivos, na formação de direitos reais, ambos formalizados juridicamente pela vontade das partes em instrumentos adequados, ainda mais se ocorrer uma negociação à parte, com um terceiro, sendo o objeto o mesmo imóvel, e caso o terceiro efetue o registro primeiro, tendo como base os princípios da anterioridade e da continuidade, levar-se-ia em consideração a ordem de apresentação do registro em cartório, ou seja, tem-se o condão de transferência a primeira escritura que for registrada.

O custo de se regularizar um imóvel sem escritura é bastante oneroso, chegam a 4% sobre o valor do imóvel, sem contar com as despesas com corretor e advogado, se for o caso. O principal problema é encontrar o(s) antigo(s) dono(s) ou herdeiro(s) e fazer com que seja

[6] É uma assinatura arquivada em uma ficha no cartório .

lavrada uma escritura, depois apresentar um título de compra e venda para comprovar o negócio e registrar o imóvel. Senão o caminho será acionar o judiciário.

É oportuno conhecer o art. 50, da Lei nº 11.977/09, e seus incisos, pois a regularização fundiária pode ser promovida, também, pelos beneficiários, individual ou coletivamente. Se a via for a justiça comum, a regra é uma ação declaratória para reconhecer a aquisição de um direito real por usucapião, porém está sujeito o autor da ação a preencher os requisitos mínimos legais, sob pena de ver sua intenção rejeitada.

3.1 TERRENO PÚBLICO DOADO E SUAS PECULIARIDADES

A administração pública age com poder de império e a verticalidade é o traço singular em qualquer relação jurídica, pois aquele que se submete ao regime jurídico de Direito Administrativo terá como parâmetro o interesse público sobre o privado. No caso dos contratos sob o regime de direito privado, a administração deixa-se igualar ao particular, assumindo a relação jurídica, contornos de horizontalidade.

Surge tal discussão em razão dos casos de alienação de bens da Administração Pública com características dominicais, qualidade necessária para que os imóveis públicos possam ser considerados disponíveis e colocados à venda para particulares, que serão necessariamente precedidos de licitação, conforme prevê o art. 2º da Lei 8.666/93. O edital é a lei que regulamenta todo o processo licitatório (convocatório), e a parte interessada em adquirir o bem público aceita concorrer ao certame proposto e se submete as condições estabelecidas. É fato que a Administração, ao tentar alienar bem público, não pode simplesmente expô-lo à venda, há de se submeter a uma licitação (art. 17, Lei nº 8.666/93).

Para garantir a observância dos princípios da impessoalidade, isonomia, publicidade, moralidade, probidade, legalidade e vinculação ao instrumento convocatório, a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, instrumento que vincula todo o certame (art. 41, Lei nº 8.666/93). A adjudicação do objeto do certame é mediante contrato celebrado, instrumento que formaliza o acordo com a parte que logrou êxito na concorrência.

O mesmo vai ocorrer na situação de doação, pois a Lei nº 8.666/93 estabeleceu dois requisitos gerais para que a Administração Pública possa fazer uso do instituto de doação: um é a obrigatoriedade de lei autorizativa quando se tratar de bem imóvel e a outra é a realização de

licitação, na modalidade de concorrência. Para não ocorrer a observância dos dois requisitos indispensáveis ao certame licitatório, a doação tem que estar enquadrada como um caso de regularização fundiária de interesse social (RFIS), esta é uma exceção.

Reconhecida a exceção da RFIS, caso de dispensa de licitação, o ente federativo deve demarcar o imóvel de domínio público ou privado, definindo: seus limites, área, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses (Lei nº 11.977/09[7], art. 47, inc. III). Há previsão, ainda, da criação de Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), consistente em uma parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou em lei municipal, que poderá desafetar áreas públicas municipais e destiná-las predominantemente à moradia de pessoas de baixa renda, a área afetada estará sujeita às regras específicas de parcelamento, de uso e de ocupação do solo.

3.2 Programa de Arrendamento Residencial (PAR) - Lei nº 10.188/2001

O Programa de Arrendamento Residencial (PAR) foi instituído para atender a necessidade de moradia da população de baixa renda, sob a forma de arrendamento residencial com opção de compra. A gestão do programa está sob competência do Ministério das Cidades e a operacionalização está sob a responsabilidade da Caixa Econômica Federal (CEF) que ficou autorizada a criar um fundo financeiro privado cuja finalidade exclusiva é a de fazer um aporte patrimonial e contábil dos haveres financeiros e imobiliários destinados ao PAR.

Entre as competências do Ministério das Cidades estão o estabelecimento das diretrizes gerais para a aplicação dos recursos alocados para o Programa e a fixação de regras e condições para sua implementação, tais como: áreas de atuação, público-alvo, valor máximo de aquisição da unidade habitacional, entre outras que julgar necessárias (art. 5º, incisos I e II). O arrendamento residencial é a operação realizada no âmbito do Programa e o arrendatário é a pessoa física que preencha os requisitos estabelecidos.

Ao se habilitar para o arrendamento, homologado pela CEF, a pessoa interessada deve estar inscrita no cadastro habitacional do DF, estados ou municípios, de forma gratuita, pois é vedada a cobrança de qualquer valor para a inscrição. Os dados do candidato a beneficiário devem conter as informações imprescindíveis à aplicação de critérios sobre hierarquização, priorização e seleção. O cadastro deverá ficar disponível para consulta pública, por meio

[7] Lei Minha Casa Minha Vida (MCMV)

físico e eletrônico, pelos estados, municípios e DF, devendo ser atualizado a cada 24 (vinte e quatro) meses. Para fins de seleção dos candidatos a beneficiários (Ministério das Cidades, Portaria nº 412/15), os entes deverão observar, obrigatoriamente, as condições de enquadramento e critérios nacionais de priorização, podendo ainda incluir mais 3 (três) critérios. As condições de enquadramento dos candidatos beneficiários são: renda familiar compatível com o programa e não ser proprietário, cessionário ou promitente comprador de imóvel residencial.

Os critérios nacionais de priorização dos candidatos são: ser família residente em área de risco ou insalubre, ou desabrigadas, declarados por ente público; famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar, mediante autodeclaração, e família que tenha pessoa deficiente, com comprovação por laudo médico. Outras condições que podem ser incluídas pelo ente devem estar elencadas no manual de instrução para seleção de beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida (Portaria nº 412/15).

Depreende-se do art. 2º (Lei 11.977/2009), que para a implementação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), a União, em respeito aos limites orçamentários e financeiros, poderá conceder subvenção econômica ao beneficiário pessoa física no ato da contratação de financiamento habitacional, participará do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), mediante integralização de cotas e transferirá recursos ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) o aludido beneficiário. Bem como, realizará oferta pública de recursos destinados à subvenção econômica ao beneficiário pessoa física de operações em municípios com população de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes.

O Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) recebe recursos provenientes do Orçamento Geral da União (OGU) para serem aplicados na construção de unidades habitacionais. Em face do déficit habitacional urbano, e em atenção às famílias (soma das rendas) com renda até R$1.600,00 (mil e seiscentos reais), disponibilizou-se aos estados e municípios a formação de cadastros para beneficiários do PMCMV. A CEF é responsável pela entrega dos imóveis prontos e legalizados, assim como, pela contratação da construtora que executará as obras do empreendimento. Salienta-se que os imóveis contratados são de propriedade exclusiva do FAR, integrando o patrimônio do fundo até que ocorra a alienação (CAIXA, 2016).

De acordo com a Lei 10.188/2001, a CEF está autorizada a utilizar os saldos disponíveis do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS), do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), entre outros, com o objetivo finalístico de atender o PAR, bem como contratar operações de crédito com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), na forma e

condições disciplinadas pelo Conselho Curador do FGTS, até limite a ser fixado pelo Poder Executivo. A CEF é responsável pelo retorno dos recursos alocados do FGTS.

As famílias interessadas no programa devem ser agrupadas e indicadas, pois devem estar cadastradas por uma entidade organizadora habilitada pelo Ministério das Cidades, podendo ser uma cooperativa habitacional ou mista, uma associação ou uma entidade privada sem fins lucrativos. No caso de projeto para atendimento a refugiados, comunidades quilombolas, pescadores artesanais, ribeirinhos, indígenas e demais comunidades socialmente vulneráveis, localizadas em áreas urbanas, a habilitação da entidade organizadora será dispensada.

A entidade organizadora tem papel relevante no desenvolvimento e na execução do empreendimento, pois pode desenvolver e apresentar à CEF uma proposta/projeto de intervenção habitacional de acordo com as condições e exigências do programa para análise jurídica, social e de engenharia. Pode, outrossim, orientar os associados no cadastramento e na atualização do cadastro, inclusive selecionar os associados com o perfil do programa. É possível auxiliar os associados a preparar a documentação necessária, bem como organizar todos os envolvidos na execução do projeto, de forma a assegurar sincronismo e harmonia na implementação do empreendimento.

O caso do projeto "Tá Rebocado", cuja proposta de intervenção urbanística voltada para a regularização das propriedades no bairro do Candeal, em Salvador, foi originariamente realizado pela população local, com apoio logístico de um corpo técnico voluntário, é um exemplo real de intervenção urbana comunitária, participativa e democrática. Restou demonstrada que a população, devidamente orientada, é capaz de assumir a melhoria das unidades habitacionais, conseguindo uma moradia melhor e uma qualidade de vida adequada. A essência do meio ambiente urbano é a moradia porque, além de ser uma questão de propriedade, envolve todo um entorno: espaço geográfico, saúde, educação, transporte, relação social, áreas de lazer, condições sanitárias, enfim.

3.3 Princípios, objetivos e instrumento da regularização dominial

Segundo a Lei nº 11.977/09, a regularização fundiária é conceituada como o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regionalização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao

meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 46). Os aspectos urbanísticos, no âmbito da regularização urbana, requisitam um esboço das vias de circulação, a conformidade do tamanho dos lotes, a dimensão das situações de moradia e as de risco, entre outros. Em síntese, é a soma do conjunto dos requisitos para que o espaço urbano seja de fato integrado à cidade.

Deve-se levar em conta, ainda, que o processo para o pleno domínio da moradia é uma questão de bem-estar físico, psicológico e econômico o que deixa claro que a situação de regularização fundiária é essencial a função social do Estado, eis que é de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição. O Estatuto da Cidade estabelece as normas de ordem pública e de interesse social que devem regular o uso da propriedade urbana a favor do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

As diretrizes gerais da política urbana, de acordo com o referido Estatuto, tratam das garantias 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. A efetivação das diretrizes advém de uma 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.

A oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais são elementos das diretrizes (Lei nº 10.257/01). Para tanto, deve existir uma cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social, bem como o planejamento do desenvolvimento das cidades. A distribuição espacial da população e das atividades econômicas e do território municipal não podem estar somente em uma área de influência, a fim de se evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente deve atentar para uma distribuição em zonas especificas de acordo com o plano diretor do município.

Outros elementos inseridos nas diretrizes são a ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar a utilização inadequada dos imóveis urbanos, a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes, o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana, a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente, a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização, a

deterioração das áreas urbanizadas, a poluição e a degradação ambiental e a exposição da população a riscos de desastres (Lei nº 10.257/01).

As referidas diretrizes ainda visam a 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. Do mesmo modo, a 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, bem como, a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização.

Ademais, há a 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 e a recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos, inclusive com proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico (Lei nº 10.257/01).

O poder público municipal e a população interessada devem promover audiência pública nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, ou sobre o conforto ou a segurança da população. Do mesmo modo, estimular a 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 (Lei nº 10.257/01).

Deve o ente federativo simplificar as legislações 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. Deve, ainda, dar isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social. Por fim, deverá haver o estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais, com tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento (Lei nº 10.257/01).

O acesso à terra urbanizada deve ser contemplado para todo ser social, em áreas centrais ou com boa localização, e principalmente regularizada. Todos têm direito a uma existência digna.

3.4 Concessão de direito real de uso

Não é ocioso trazer à discussão a situação em que se encontram os munícipes beneficiários de doações de terrenos no Brasil. Ser beneficiário implica ter direitos adquiridos no momento da contemplação e, portanto, adquirir uma aptidão pública de posse e propriedade (Direito Real) de um bem em detrimento de outras pessoas na mesma situação de vulnerabilidade. No caso em estudo, há um interesse do Ministério Público em averiguar as condições propostas para a doação do terreno público localizado no loteamento Jacobina II, no município de Jacobina, intitulado Loteamento Primavera.

De plano, em fase de inquérito civil, vislumbrou-se, entre os donatários, alguns funcionários públicos municipais, bem como proprietários de outro(s) imóvel(is). O modelo de concessão de direito real de uso de bem público adotado nos municípios brasileiros prejudica a regularização dominial pelos participantes, em face de irregularidades sanáveis, quais sejam: ausência de cadastramento, clientelismo ou falta de dispositivos legais que normatizem a transferência.

A importância de se regularizar a situação dominial dos moradores consolidados em imóveis públicos alienados é matéria de ordem pública, portanto há de se ter perspectivas não só na lei que trata da matéria (Lei nº 8.666/93), há de se prever os comandos constitucionais, em especial, os princípios fundamentais, como a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), bem como, a situação dos serviços considerados essenciais (art. 23), tais como: construção de moradia, educação e saúde pública, além de água tratada, saneamento básico, energia elétrica e transporte público.

Assim, ao envolver um direito constitucional de moradia e suas inerências é pertinente saber que todos os cidadãos, munícipes ou com função pública, são responsáveis, de modo imediato ou reflexo, na constituição das moradias (art. 182, CF/88). O papel de fiscalização cabe a todos. A fiscalização é uma prática universal e por sê-lo, a ninguém caberá arguir, em momentos ulteriores, que não era pessoa legitimada para censurar, embargar ou noticiar os fatos oriundos de propostas ilegais, com interesses alheios aos dispositivos legais.

Para tanto, é necessário o conhecimento da situação real em que se encontram as concessões de imóveis públicos, em qualquer lugar, como parâmetro de aferição dos casos concretos e pela possibilidade de sucesso ou não da implantação. O chefe do poder Executivo, agente municipal, tem, por meio de projeto de lei municipal, legitimidade para efetuar a outorga de concessão de direito real de uso de área de terrenos municipais a particulares, em consonância do art. 17, inciso I, alínea 'f', da Lei Federal 8.666/93.

Não obstante tal reflexão suscitar discussões extremas, pontua o professor Hely Lopes Meirelles (2007) que, quando se tratar de alienação de bens imóveis, em geral, a legislação própria das entidades estatais exige uma autorização legislativa, uma avaliação prévia e uma concorrência para que o procedimento seja válido. Ocorre que, a grande maioria dos prefeitos, em via de interesse político, desconsidera o apelo normativo e se unem em manobras eleitoreiras.

A postura dos gestores públicos, que se eximem de um planejamento urbano, que se aproveitam da estrutura de política pública de exclusão territorial, que, historicamente, concentra renda e poder, serve para exaltar a população com a doação irregular (clientelismo) sem levar a efeito uma subordinação do ato à existência de interesse público devidamente justificado (art. 7º do DL nº 271/67).

A concessão de direito real de uso não é discricionária, tampouco seu instrumento é precário, o que confere ao possuidor um direito estável, resguardando um direito à indenização do edificado em caso de revogação por interesse público. Portanto, a habitualidade dos gestores municipais em não regulamentar a doação do imóvel para a construção de unidade habitacional para a população de baixa renda, no âmbito municipal, leva a resolução das lides para o entendimento dos juízes de 1º grau, via Ação Civil Pública (ACP). No caso em estudo, o município de Jacobina, por improbidade administrativa, é parte ré em ACP por pessoalidade em concessão de direito real de uso.

Aos municípios, o processo de elaborar e aprovar planos sociais includentes não é fácil, e transformá-los em políticas públicas consolidadas é um desafio ainda maior porque onde há investimentos consideráveis e ausência de transparência pode ocorrer evasão de recursos. Em nossa realidade socioeconômica há interesses politicamente incorretos e existe uma regulamentação exagerada, com corrupção generalizada (MARICATO, 2002, p.14), onde deveriam resgatar a dívida social e melhorar a qualidade de moradia de uma população em exclusão territorial, prevalecendo conluios e esquemas orquestrados para desvios de recursos econômicos e patrimoniais.

Associado ao tratamento excepcional dado ao bem público há, também, a ausência de programa habitacional oficializado e/ou uma regularização fundiária de interesse social legitimados no caráter social previsto no art. 17, inciso I, "f", da Lei nº 8.666/93, no município de Jacobina. As deficiências ora apresentadas, necessitam de alguns instrumentos urbanísticos que têm por objetivo, dentre outros, promover a justa distribuição da propriedade urbana, no sentido de atender as demandas habitacionais de cunho social.

O direito de construir tem sua previsão no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins, dentre outros, de servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social. No caso concreto é pertinente uma análise sobre a possibilidade de alienação (doação irregular) do solo no Loteamento Jacobina II e o impacto do ato nas esferas sociais, urbanísticas, administrativas e judiciária.

Destarte, o estudo sobre doação de terrenos públicos a particulares no Loteamento Primavera é relevante para entender como o poder político local, por meio de instrumentos normativos, pode alienar bens da Administração Pública sem a devida subordinação à existência de interesse público devidamente justificado. Tampouco, o gestor público municipal de Jacobina reconheceu que sem uma avaliação prévia, sem um programa oficial de habitação e sem uma previsão orçamentária no exercício da doação, dá ensejo a um escopo defeso em lei, cuja ilicitude tem previsão no art. 11, inc. I, da Lei nº 8.429/92.

Concorre aos fatos elencados supra, uma ponderação sobre as circunstâncias em que foram formalizadas as doações, podendo, inclusive, apresentar características de que a prática de alienação dos lotes no bairro de Jacobina II gerou prejuízo para o município de Jacobina, que doou seu patrimônio para beneficiar terceiros, de modo ilegal, consoante termos da Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa nº 0301078-64.2013, que tramita na 1º Vara da Fazenda Pública de Jacobina.

> A conceituação do emérito Frederico Marques já delimitava como pública toda a ação incoada por entidades públicas; Mancuso, por sua vez, conceitua a ação civil pública em função de seu objeto, enquanto Nelson Nery Jr. e outros, como o direito "conferido ao Ministério Público de fazer atuar, na esfera civil, a função jurisdicional. Essa última parte, assim, do conceito de ação como hodiernamente se estuda em teoria geral do processo.(GUILHERME, 2013, p. 38).

A regulação dos loteamentos urbanos tem previsão em legislações federal e municipal (mormente a Lei Federal nº 11.977/09), estabelecendo características físicas, as quais incluem o tamanho mínimo do lote, ligações com serviços públicos e espaços livres para a circulação

do tráfego e para atividades comunitárias. Sobre o caráter legal da propriedade, ela depende, *a priori*, de como foi alienado ou adquirido o lote, mediante venda ou invasão. Segundo a lei, parcelas do território urbano só podem ser legalmente definidas depois de subdivididas em lotes.

Um traço do direito humano fundamental a ser considerado é o direito à moradia, onde a função social da propriedade deve preponderar para que o município possa garantir uma urbanização efetiva, caso contrário o Ministério Público deve agir e o Judiciário decidir. Para tanto, é imprescindível que a sociedade civil organizada ocupe posições em conselhos municipais de desenvolvimento (instrumento descentralizador na gestão das cidades), cujas representações alcancem movimentos sociais em prol da elaboração de estratégias de regularização fundiária urbana, em senso pleno, e concernente ao domínio do bem, em senso restrito.

Na mão da controvérsia estão a legalidade da concessão de uso e o direito dos moradores que iniciaram uma autoconstrução, que já levantaram suas residências, transformando-as em casas acabadas, decoradas e mobiliadas, resultado dos processos de cadastramento, mobilização, posse e construção da casa própria. Seguem em colisão a controvérsia e um ritual próprio do periférico urbano que tem em sua vida uma memória de casas emprestadas por parentes/amigos ou de estranhos, de forma onerosa ou gratuita. Pessoas, estas, que adquirem uma moradia por meio de invasão de lotes, levando sua vida em residência irregular.

Nessa discussão geral, existe uma marca da atuação da sociedade civil, a desorganização, seja para realização de um evento de cunho urbanístico, seja para o exercício dos direitos constitucionais. *A priori*, ocorre uma série de inconvenientes de várias ordens, tais como a falta de articulador/articulação entre os órgãos públicos municipais, estaduais e federais com o poder Legislativo e com os setores responsáveis por serviços essenciais. Nessa situação, é comum a manutenção de práticas clientelistas, em face de apoio das prefeituras a entidades, a organizações e a cidadãos, existindo, ainda, a satisfação de interesses pessoais de lideranças comunitárias.

Nesse sentido é necessária a abertura de uma discussão pública sobre os critérios de localização dos empreendimentos, da legislação própria, das condições de acesso à moradia, da regularização dominial, de melhoria considerável da infraestrutura ambiental das comunidades (retirada de materiais inservíveis, mato e lixo, conserto de quadras e praças, banheiros públicos etc.), da destinação de mais verbas orçamentárias e da dignidade humana: "[...] os direitos fundamentais não forem reconhecidos […] não haverá espaço para a

dignidade da pessoa humana […] poderá não passar de mero objeto de arbítrio e injustiças" (SARLET, 2001, p. 59).

Portanto, qualquer experiência democrática exige o repensar da dicotomia entre o público e o privado, ao ampliar e democratizar a esfera pública. Exige o repensar da propriedade pública, da Administração Pública e do interesse público (CARDOSO, 2010, p.18). Com efeito, o processo de crescimento desordenado urbano tem sido também, um processo de ilegalidade urbana. É o que adverte Edésio Fernandes sobre o assunto:

> O fenômeno da ilegalidade urbana não pode ser mais ignorado, especialmente quando se sabe que a maioria da população urbana – entre 40% e 70% - vive ilegalmente nas grandes cidades brasileiras, em favelas, loteamentos irregulares e clandestinos, cortiços etc. sendo que em média 20% da população vive em favelas. Esse número tenderá a crescer com o aumento da pobreza urbana. É uma prática que não se restringe somente aos grupos pobres, todavia, sabe-se que são os mais afetados pelas conseqüências desse processo perverso (FERNANDES, 2001, p. 11).

Não obstante a tarefa, neste momento, ser árdua no sentido de entender a conjuntura da prática de alienação de bens públicos, torna-se importante uma regularização fundiária das áreas, que só é possível após garantir que o domínio do terreno (concessão de direito real de uso), seja fruto de políticas públicas em conjunto com a participação popular. Na seara das competências, a formulação de normas e a execução das políticas de regularização fundiária urbana, segundo a Constituição vigente, é de responsabilidade de todos os entes, cabendo aos municípios um papel de destaque.

3.5 Medidas de regularização fundiária

As medidas a serem adotadas para a adequação dos assentamentos informais consolidados é a partir de um trabalho de campo, a fim de levantar a situação de moradia naquela localidade, por meio de questionários específicos, coletando dados, como exemplo, temos no bojo deste estudo o caso do projeto "Tá Rebocado". Depois é pertinente buscar os direitos legais dos moradores no âmbito administrativo e no âmbito legislativo, consultar se existe precedentes de zoneamento de interesse social (ZHIS ou ZEIS).

As espécies de abordagem a serem aplicadas é de acordo com o objetivo a ser alcançado. Primeira é uma análise da documentação apresentada pelo morador para comprovar o tempo de moradia na localidade, seja por meio de serviços de água/saneamento, de energia elétrica, ou de tributo municipal, IPTU ou Alvará de funcionamento, recibo de compra e venda do lote, enfim, quaisquer documentos que enseje prova da temporalidade da posse.

Na esfera administrativa, instruir o posseiro a requerer as concessões previstas no PDDU do município, bem como em legislações pertinentes para fundamentar os pedidos (Lei nº 11.977/2009, Lei nº 6.766/79, ente outras). O plano diretor como as legislações vão estabelecer conceitos, dispor de instrumentos e orientar os procedimentos a serem adotados, assim como incentivar a participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização e estimular a via extrajudicial para as demandas.

Em regra, as espécies de irregularidades se dividem em: loteamentos irregulares/clandestinos; invasões/ocupações consolidadas e conjunto habitacionais sem equipamentos urbanos. Os loteamentos, em regra, têm que ser aprovados pelo município e registrados no Cartório de Registro de Imóveis, após o projeto tem que ser implementado na íntegra conforme a aprovação. Caso não seja conforme o projeto, torna-se irregular e se não foi aprovado pelo município, torna-se clandestino. O responsável pela regularização é o loteador, na ausência, é o município, e por fim, sem solução, ajuíza-se ação civil pública ou ação de obrigação de fazer cumulada com indenização por danos.

Para as invasões/ocupações consolidadas há uma previsão, art. 47, inciso II, do PMCMV, que traz o conceito de área urbana consolidada, pode ser pública ou privada, com predominância da ocupação de baixa renda e para fins de moradia, como uma parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, 2 (dois) equipamentos de infraestrutura urbana implantados que podem ser: drenagem de águas pluviais urbanas; esgotamento sanitário; abastecimento de água potável; distribuição de energia elétrica ou limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos. A via administrativa é a demarcação urbanística voltada para a regularização fundiária de interesse social. Não tendo consenso, ajuizar ação possessória usucapião.

Conjuntos habitacionais são os empreendimentos de unidades residenciais, pode ser casa ou apartamento, destinadas à população de baixa renda, impossibilitada de ter acesso à moradia por meio dos mecanismos comuns no mercado imobiliário. Como exemplo, o PMCMV que incentiva à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos.

Podem ter irregularidades por problemas urbanísticos, em razão da desaprovação dos projetos, pela infraestrutura inadequada, por problemas jurídicos motivados pela não transferência da unidade ao ocupante, por motivos ordinários, entre outros. A solução, em tese, está em ações coordenadas entre os mutuários, pois uma forma de se regularizar, no caso

de interesse social, é fazer com que o município analise e aprove o projeto de regularização mediante os licenciamentos urbanístico e ambiental.

Os atores envolvidos na regularização fundiária são: o município, o Ministério Público, a Defensoria Pública ou o Serviço de Assistência Jurídica dos Municípios, o Cartório de Registro de Imóveis, o Poder Judiciário, a parte interessada e terceiros interessados. Ao município cabe o PDDU e legislação específica junto a Câmara de Vereadores, este é o órgão responsável pela aprovação das leis. O Ministério Público tem previsão normativa no art. 127 da CF/88 para atuar na defesa dos direitos difusos, coletivos entre outros.

A Defensoria Pública ou o Procurador do Município atuam na assistência jurídica gratuita à população impactada. O Cartório de Registro de Imóveis para formalizar o título de propriedade. O Poder Judiciário para resolver as contendas oriundas da regularização fundiária. A parte interessada e terceiros para adquirir uma segurança na propriedade.

3.6 Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)

A Lei nº 11.977/09 define a ZEIS como uma parcela de área urbana instituía pelo Plano Diretor ou em lei municipal, que terá destinação à moradia de indivíduos de baixa renda e sujeita às regras específicas do parcelamento, uso e ocupação do solo. O Plano Diretor orientará o desenvolvimento do município e estabelecerá diretrizes para as políticas públicas de habitação local. As ZEIS têm como prioridade a urbanização, a regularização fundiária e a produção de moradias populares.

O município, mediante lei específica, poderá outorgar concessão de uso especial, concessão de direito real de uso e autorização de uso para moradores de áreas públicas ocupadas, mediante regularização de áreas consolidadas (com infraestrutura, água, energia elétrica, coleta de esgoto e de lixo, etc), seguras e demarcadas como ZEIS pelo Plano Diretor. É necessário que se faça um cadastramento socioeconômico para identificar os responsáveis por cada imóvel, quem mora no domicilio, qual o tempo de ocupação, renda, escolaridade, entre outros.

O Estatuto da Cidade, quando instituiu a Zona Especial de Interesse Social, objetivou a criação de um instrumento que viabilizasse, formalmente, os padrões urbanísticos específicos adotados pelos municípios para os assentados irregulares. Diante disso, a regularização fundiária em um assentamento inserido em ZEIS pelo plano diretor, ou lei municipal, é

facilitada, em razão do Estatuto da Cidade (art. 4º, 'f') permitir a fixação de parâmetros especiais, ou seja, uma gestão orçamentária participativa que visa a participação da coletividade municipal na definição dos instrumentos normativos orçamentários públicos.

Diante da flexibilização do aludido artigo, a ZEIS pode, inclusive, contribuir para a sustentabilidade do assentamento regularizado, ao estabelecer disposições, como vedar o remembramentos de lotes ou a imperatividade de manutenção do uso residencial, ordenamentos que propiciam expulsões ordinárias dos moradores e a apropriação da área para especulação imobiliária. Outra vantagem da ZEIS é que, na normatização poderá dar permissão para a construção de casas de frente e fundo, moradias em laje, dimensões diferenciadas para circulação viária, a fim de garantir maior acessibilidade, entre outros.

Enfim, os parâmetros urbanísticos devem seguir o ordenamento geral do zoneamento da área em que se encontra o assentamento, admitindo-se parâmetros diversos apenas nos casos em que o loteamento esteja inserido em ZEIS. Desse modo é inconteste que o reconhecimento de ocupações em assentamentos já estabelecidos é um avanço para uma regularização fundiária sustentável de área urbana. Ainda mais quando este instrumento da política urbana pode definir, juntamente com o plano diretor municipal e subsidiado pela Lei nº 7.666/79, algumas diretrizes variáveis para as urbanizações já assentadas.

Não obstante o PDDU de Jacobina (Lei municipal nº 788/2006) traga em seus preceitos o capítulo III, Seção II, art. 15, as condições de zoneamento no município, a norma não registra nenhuma referência à ZEIS. O referido PDDU não incorporou a previsão legal inserta na Lei nº 10.257/01, no art. 42-A[8], inciso V, tampouco se referiu a assentamentos irregulares. Contudo, o instituto de direito de preempção está previsto na constituição de reserva fundiária para a execução de programas e projetos habitacionais de interesse social (art. 38, inciso I).

O zoneamento previsto no PDDU do município apenas define as zonas de ocupação e os macros compartimentos ambientais do Sistema de Áreas Verdes das serras e da Lagoa Antônio Sobrinho. No art. 16, a lei define como zona de ocupação urbana o centro da cidade e as zonas residenciais, está sendo classificada em quatro categorias: ZR 1, ZR 2, ZR 3 e ZR 4. E, como a extensão territorial de Jacobina é significativa, o zoneamento abrange uma área de controle de expansão com características de semi-rurais e com tendência de desmembramento para habitações populares.

---

[8] São as diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, se houver, observadas a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, e demais normas federais e estaduais pertinentes, e previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, onde o uso habitacional for permitido

3.7 O exemplo da Sociedade Civil: Projeto "Tá Rebocado"

Em 1999, uma importante instituição financeira, pessoa jurídica de direito público, instituiu um programa cujo escopo é a disseminação nacional, regional e mundial de boas e melhores práticas de gestão local. A iniciativa inscreveu-se no esforço do governo brasileiro em apoiar a implementação da Agenda Habitat no Brasil, mediante a participação no Programa *Best Practices and local Leadership* (BLP) e no Prêmio-Global de Excelentes Práticas, patrocinado, bienalmente, pela Municipalidade de Dubai, em colaboração com o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos – UN-Habitat (IBAM, 2003).

O bairro do Candeal, em Salvador, caracterizava-se até bem recentemente pela desordenação da ocupação, pelo baixo nível de rendimento da população, por altas taxas de analfabetismo e desemprego e por uma significativa expressão cultural. Remanescentes de quilombolas, cuja origem data do século XVIII, com adensamento populacional por volta do início do século XX, o bairro em comento assemelhava-se a uma comunidade típica do interior e que se comunicavam por laços de parentesco, o que conferiu uma identidade significativa àquela população. Milton Santos (2008, p. 29/30) descreve em sua obra acerca do organismo urbano, as etapas de crescimento e as formas inscritas sobre o solo urbano, ou seja, o autor define a realidade dos espações territoriais como algo vivo, dinâmico e identitário, no caso do bairro do Candeal é a desordenação, o adensamento e o parentesco.

Segundo Santos (2008, p. 30), a apropriação de instrumentos e de habilidades específicas para a garantia de uma força de transformação e de uma força de resistência, ao se coadunarem, tornam uma comunidade capaz de criar uma paisagem inteiramente nova. Instrumentos, habilidades e união transformaram o território de uma população local, estes foram os elementos dispostos e arrumados, seguindo uma ordem lógica, no âmbito de um conselho deliberativo, envolvendo os atores políticos, sociais e técnicos, desenvolvendo forças de transformação e resistência em um programa de desenvolvimento inclusivo, que não excluiu nenhum dos problemas encontrados no bairro do Candeal.

O projeto "Tá Rebocado" realizou um censo abrangendo 95% dos domicílios existentes no bairro do Candeal, entrevistando os moradores por meio de um questionário com 106 (cento e seis) perguntas. O resultado foi cerca de 100 mil dados passíveis de cruzamento que impulsionou o início do projeto (IBAM, 2003). A proposta de intervenção urbanística instada pela população local careceu, *ab initio*, da regularização das propriedades do bairro impactado, em especial das moradias localizadas em área ocupada irregularmente.

É oportuno salientar que a o projeto consistiu na consecução de cinco linhas de atuação: Habitação/Urbanização e Infraestrutura, Educação e Cultura, Emprego e Renda, Saúde e Organização Comunitária, prevendo, inclusive, a melhoria das unidades habitacionais consolidadas, a construção de novas unidades habitacionais e de diferentes equipamentos comunitários, a ampliação das redes de abastecimento de água, esgotamento sanitário e iluminação pública, a implantação de rede de drenagem e de programas de educação ambiental, a reestruturação do sistema viário, a formação de agentes de saúde, entre outros.

O recurso empregado no projeto foi do programa Pró-Moradia do Governo Federal, que tem o objetivo de ajudar famílias em situação de risco social a conseguir melhor moradia e mais qualidade de vida com a utilização dos recursos do FGTS e a contrapartida do solicitante. O programa oferece financiamento para que estados, municípios, DF e empresas públicas não dependentes e atende famílias com renda mensal de até R$ 1.395,00 (CAIXA, 2016). As modalidades assistidas pelo programa são: urbanização e regularização de assentamentos precários; produção e aquisição de conjuntos habitacionais e desenvolvimento institucional.

Para urbanização e regularização de assentamentos precários, os recursos do programa serão utilizados para realizar obras e serviços voltados à segurança, salubridade e condições básicas de moradia das habitações, assim como para a regularização jurídico-formal de sua ocupação e uso. Quanto à produção e aquisição de conjuntos habitacionais, serão para executar obras e serviços para construção de unidades habitacionais inseridas em parcelas legalmente definidas de uma área e dotadas de padrões mínimos de moradia, salubridade e segurança, definidos pela legislação municipal (CAIXA, 2016).

Por fim, o desenvolvimento institucional é o investimento em capacitação técnica, jurídica, financeira e organizacional da administração pública para aumentar a eficácia na gestão urbana e na implantação de políticas públicas no setor habitacional. No bojo do processo de implementação de projeto “Tá Rebocado”, destaca-se algumas lições úteis para subsídio a iniciativas de replicação da experiência, quais sejam: a necessidade de planejamento de intervenção e de execução das atividades, bem como a captação de parcerias e mobilização de recursos (IBAM, 2003).

É importante considerar previamente o levantamento de dados e de informações pontuais sobre a área em que se pretende atuar, umas das tarefas indispensáveis para garantir a efetividade e o impacto das ações. Outro ponto a ser considerado é a implementação de conselhos cujas lideranças locais e da comunidade em geral definam a construção, o acompanhamento e a avaliação de projetos, pois este fator é de extrema importância para

subsistir uma mobilização da comunidade em torno de interesses legítimos e representativos. Consolidar espaços que assegurem a apropriação efetiva de um projeto transformador pela comunidade constitui elemento motivador identitário (IBAM, 2003).

A flexibilização com relação a concepção do projeto e a utilização dos recursos é fator que merece destaque, ressalvando que a mobilização de recursos não esteja vinculada a uma liderança, porque as expectativas fundadas na comunidade podem correr o risco de se anularem ou de dispersarem. Do mesmo modo, é preciso que se atente para o momento da contratação da equipe executora do projeto, bem como para a compra do material, de modo a não se fazer despesas desnecessárias. Nesse meandro é imprescindível a existência de um espaço formal destinado a interlocução entre os parceiros institucionais e financeiros.

Este relato sobre o projeto dá uma noção da possibilidade real em se construir, renovar, melhorar espaços e territórios urbanos que carecem de política públicas urbanas. A mobilização civil, sozinha, não possui condições técnicas de transformação urbana, porém, a identidade local é muito forte e pode, com o apoio não apenas financeiro dos gestores públicos, o apoio técnico também, transformar um ambiente com reflexo na qualidade de vida, na produção econômica e na cultural, com posterior proliferação pelo exemplo.

4 A (IN)EFICÁCIA DA DOAÇÃO DE BENS PÚBLICOS NO TEMPO

Esta parte traz uma leitura da (in) eficácia da doação de terrenos públicos no tempo, seguindo do estudo das espécies de concessões históricas de terras públicas, assim como dos regimes de posse, da história do município de Jacobina e da sociedade jacobinense.

Nosso país possui uma precariedade da situação jurídica da propriedade fundiária desde o período colonial. Quando os portugueses chegaram a estas terras, iniciou-se um processo de grilagem de um patrimônio territorial que nasceu público e que teve como base da apropriação o privilégio, sob alienação ou concessão e a ilegalidade quanto à materialização jurídica e formal. No início da fase colonial o Brasil foi submetido a duas normas estrangeiras, não pacificadas entre si: as Bulas Papais de Roma[9] e as Ordenações do Reino de Portugal[10] (AULER, 2007).

As terras nacionais, de acordo com o documento da igreja católica, eram de propriedade da Ordem de Cristo, em razão da "colaboração" financeira para a exploração de novas terras, com possibilidade de aplicar os institutos de aforamento ou enfiteuse[11] com os povoadores, cabendo para a Ordem, inclusive, a cobrança dos dízimos.

Noutra vertente, as Ordenações não recepcionaram nenhum acordo em referência à cobrança de dízimos pela Santa Igreja, tampouco recepcionou os institutos de aforamento ou enfiteuse. Previu, no entanto, a possibilidade de incorporar no ordenamento legal o instituto das sesmarias, em razão de ser o único meio legal, à época, para colonizar e ter o domínio destas glebas. Institucionalizou-se o costume de concessão de extensões de terras aos pleiteadores de propriedades no novo território de colonização portuguesa, cujos efeitos se estenderam aos imóveis urbanos, dando início as transferências de posse do domínio público para o privado.

Deduz-se, das informações, que não havia observância obrigatória para saber da existência de interesse público para a concessão de direito real de uso (ou doação, se de forma gratuita), ou interesse social, tampouco havia a preocupação em avaliar o bem objeto de transição do público para o privado. Conclui-se que as alienações de bem público pelos órgãos da administração pública brasileira, em tempos remotos, eram pautadas em favores políticos.

---

[9]A Bula Papal é um documento selado com o timbre do papa, onde ele se manifesta sobre determinado assunto.
[10]As Ordenações do Reino de Portugal compilaram o direito positivo lusitano e foram a legislação vigente naquele país e no Brasil por vários séculos
[11] A enfiteuse (ou aforamento) é um instituto extinto do Direito Civil que consistia na permissão dada ao proprietário de entregar a outrem todos os direitos sobre a coisa de tal forma que o terceiro que recebeu (enfiteuta) passe a ter o domínio útil da coisa mediante pagamento de uma pensão ou foro ao senhorio

4.1 OS TIPOS DE CONCESSÕES HISTÓRICAS DE TERRAS PÚBLICAS

Entender que a expansão e a ocupação territorial brasileira é consequência de uma ordem econômica e política é o primeiro passo para se compreender o processo de transferência de domínio de terras públicas. A fim de promover a satisfação dos interesses dos colonos e de Portugal, formaram-se expedições de caráter particular denominadas bandeiras, de cunho militar, com a finalidade de caçar índios (apresamento); de encontrar jazidas minerais e para o sertanismo de contrato (NOZOE 2015, p.2,).

Outro fator importante foi a introdução de gado bovino no território brasileiro, em meados do XVII, desenvolvendo uma nova atividade econômica: a pecuária. A mão de obra utilizada, naquela fase para o manuseio dos animais foi a do mameluco, remunerado, que souberam se adaptar ao trabalho de pastoreio. Dessa forma, o labor do pastoreio era realizado por pessoas livres que recebiam remunerações pelo serviço e passaram a serem reconhecidos como vaqueiros, indivíduos responsáveis pela criação e eram pagos com uma cria a cada quatro bezerros nascidos, acertados com o proprietário em cinco anos (NOZOE, 2005, p.3).

Com o tempo, tanto os bandeirantes quanto os vaqueiros formaram propriedades próprias, avançando em direção ao interior, tornando-se autônomos economicamente, o que justificava a formação de pequenas cidades. Inseridos no movimento bandeirante, os mineradores realizaram expedições pelo sertão em busca de metais preciosos, encontrando-os no atual estado de Minas Gerais e como a exploração não exigia elevados investimentos, tampouco técnicas apuradas, fixaram-se próximos de suas fontes de renda (NOZOE, 2005, p.5).

A formação territorial do Brasil, assim como do território colonial brasileiro, tinha como objetivo a formação de uma sociedade que tinha na conquista de terras um elemento básico de coesão e de identidade social. Sobre o regime de concessão e domínio de terras públicas a particulares ficou evidente que a aquisição da propriedade estava revestida de prerrogativas. Da colônia ao império, há evidências que o processo de privatização, ocorrido no curso do tempo, fundava-se em processos juridicamente questionáveis.

Havia previsão legal para quem estivesse na condição de possuidor de terra, naquela época, que cultivasse ou tivesse criação de animal, independente da forma como adquiriu a posse, teria a preferência para comprar as terras devolutas que fossem contíguas à sua propriedade, contanto que tivesse os meios necessários para aproveitá-las.

4.1.2 Regime de Sesmaria

Segundo expressava a Ordem Manuelina, no livro IV, título 67, § 3, lia-se:

> (...) *E se aquelles a que assi forem dadas as ditas Sesmarias, as nom aproveitarem no tempo que lhes for assinado, ou dentro no tempo que por essa Ordenaçam lhe assinamos, (...) façam logo os Sesmeiros executar as penas que lhe foram postas, e dem as terras que aproveitadas nom estiverem a outros que as proveitem, assinando-lhes sempre tempo (...)* (NOZOE, 2014).

As sesmarias eram um meio de transferência legal de terras públicas a particulares, quando o país estava sob regras estrangeiras, deveriam cumprir três condições impostas para não serem declaradas nulas: 1) O cultivo da terra em um tempo determinado, cujo objetivo era garantir o uso produtivo da terra, bem como um bom resultado no povoamento; 2) A medição e demarcação judicial das terras adquiridas por posse ou sesmarias cuja extensão total da posse não poderia exceder a de uma sesmaria para cultura ou criação; e 3) A confirmação régia das ocupações que concedia aos proprietários de sesmados um título de propriedade, sob pena da terra ser considerada devoluta e sujeita a uma nova doação (MOTA, 2012).

Em 30 de dezembro de 1771, o Marquês de Lavradio ordenou a publicação de um edital para medição e divisão das terras, estabelecendo um prazo de 3 (três) meses, contados da publicação, a fim de que os interessados que estivessem com posse de terras concedidas pelo regime de sesmaria apresentassem os respectivos títulos de confirmação ou o requerimento de concessão das terras já ocupadas pelo regime. O ato do Marquês foi um dos primeiros traços de um caso de regularização fundiária no país (MOTA, 2012).

Embora as leis e normas vigentes no país colônia fossem de extrema importância no controle de acesso às terras, elas eram omissas no tocante aos meios de se fiscalizar a efetividade do cultivo, da medição e demarcação judicial, bem como da moradia usual. Na prática, os sesmeiros tinham a terra como meio de distinção social e meio de manutenção do poder como latifundiários. Assim, desde meados de setecentos, os princípios legais consagrados nesses documentos tornavam-se cada vez mais garantidores de um direito de propriedade individual (MOTA, 2012).

As concessões datadas de 1650 a 1659 possuíam dimensões continentais. No caso da capitania da Bahia, há pelo menos cinco casos que merecem destaques. Em 1654, um padre ligado à Casa da Torre[12] recebeu terras cuja extensão da área concedida, em linha reta, tinha

[12] Cumprindo o Regimento de D. João III - Rei de Portugal - Garcia d'Ávila 1º construiu, em 1551, o que ele chamou de "Torre Singela de São Pedro de Rates", depois o Solar e sua Capela de Nossa Senhora da Conceição,

cerca de 260 km, na área situada entre a foz do Rio Salitre e a nascente do Rio Real. Noutra área, entre a nascente do Rio Real e a nascente do Rio Itapicuru tinha aproximadamente 230 km e 200 km entre a nascente do Itapicuru e o ponto definido na concessão como 20 léguas São Francisco acima, a partir da barra do Salitre. Tais medidas aproximadas correspondem a cerca de 33 mil km² de superfície, ou pouco menos de 6% da área do atual Estado da Bahia, de posse do Sr. Antônio Pereira (SANTOS, 2014).

O Sr. Bernardo Vieira Ravasco, em 1655, após um ano da concessão ao padre Antonio Pereira (1654), recebe uma sesmaria entre a Serra da Jacobina e o Rio São Francisco. Na carta de sesmaria não estão claros os outros limites estabelecidos, mas sabia-se que entre os limites conhecidos havia, em linha reta, cerca de 280 km de distância. Em 1657, o capitão Garcia de Ávila, o padre Antonio Pereira, Catarina Fogaça, Francisco Dias Ávila e Bernardo Pereira recebem sesmarias nas mesmas regiões (SANTOS, 2014).

Segundo Santos (2014):

> A referência inicial é a sesmaria concedida a Antonio Pereira três anos antes. A descrição dos limites não possibilita a plotagem, como foi dito no primeiro caso, mas deve-se ressaltar que pelo menos dois pontos citados no documento são conhecidos: o limite sul da primeira sesmaria do padre (20 léguas São Francisco acima, a partir da foz do rio Salitre, o que calculo esteja na altura da futura povoação de Sento Sé) e a nascente do rio Real. Esses dois pontos estão a pelo menos 370 quilômetros de distância, uma linha imaginária traçada entre eles cortaria toda porção nordeste do atual estado da Bahia.

A Resolução de Sua Majestade Imperial, datada de 17 de julho de 1822, suspendeu a concessão de todas as terras em sesmarias até a convocação da Assembleia Geral Constituinte, em razão da quantidade de abusos e escândalos que caracterizavam a existência de vastos domínios senhoriais. Durante o hiato que se estabeleceu entre a aprovação da expedição da aludida Resolução e da Lei nº 601/1850 (Lei de Terras), as áreas territoriais exploradas economicamente foram adquiridas por meio de posse ou de ocupação, consistindo nos principais modos de aquisição de terras públicas para o domínio privado. (HELIO VIANNA, apud, NOZOE, 2006)

A migração de um processo de concessão de terra (domínio útil) para um domínio pleno (propriedade privada) é o efeito imediato advindo da Lei das Terras (Lei nº 601/1850), afinal, existia uma intenção do poder econômico vigente para conduzir o país de uma natureza arcaica e escravagista para um universo de novas culturas, línguas e tecnologias, por meio de

---

tendo o Castelo da Torre sido concluído em 1624, por seu neto e herdeiro Francisco Dias de Avila Caramuru. A fortaleza, conhecida como a Casa da Torre, foi registrada por João Teixeira Albernaz II no mapa referente à Capitania da Bahia, publicado no *Livro que Dá Razão ao Estado do Brasil* de Diogo de Campos Moreno.

imigrantes. A eficácia da lei tinha duas vertentes: o necessário controle das posses sem limites que gerava conflitos intermináveis pelo interior do Brasil e à iminente abolição dos escravos, pois a Inglaterra reclamava, em 1826, um compromisso do governo brasileiro a fim de decretar a abolição do tráfico de escravos até 1829.

Como consequência da lei, houve uma crescente demarcação de terras devolutas e a incorporação de muitos lotes agrários, novos e reintegrados pelos proprietários privados. Por outro lado, as propriedades ficaram mais valorizadas em razão do mercado fundiário. Entretanto, os negros forros e os imigrantes insatisfeitos com os trabalhos na terra estavam excluídos da previsão legal, tendo migrado para o entorno das cidades, longe da cidade dos cafeeiros e próximo do bairro dos operários. Eis a ocupação desordenada dos espaços na cidade.

4.1.3 Regime de Posse

A posse da terra, o povoamento e o surgimento das primeiras redes urbanas sertanejas foram impulsionados, *a priori*, pela pecuária extensiva dos grupos que ocupavam o sertão nordestino, pela expansão da fé católica, via unidades missionarias, e pelo interesse do mercado interno e externo. A urbanização dos territórios deu-se pelas apropriações do espaço público, pelos engenhos de açúcar, pelas reduções religiosas, pelas aglomerações de origem militar, pelas cidades de estrada, pelas cidades de estações ferroviárias e pelas bocas de sertão, entre outras (ARRAES, 2012).

O processo de posse de terras possuía formas específicas de aquisição: através da conquista e da colonização (atos constitutivos para a expansão territorial de unidades de ocupação) e a partilha, que podia ser por meio de concessão. No entanto, estavam legitimados aqueles que detinham a posse mansa e pacífica, adquirida por ocupação primária, ou recebida do primeiro ocupante, que se achassem cultivadas ou com princípio de cultura e morada habitual do respectivo posseiro, ou de quem o representasse (art. 5º da Lei nº 601/1850).

Era possível, naquela época, que a área devoluta contígua à posse, seja em terra de cultura ou em campos de criação, fosse incorporada à gleba ocupada, desde que a extensão total da posse não excedesse a uma sesmaria para cultura ou criação, na medida da concessão anterior, na mesma comarca ou na mais próxima (art. 5º, § 1º da Lei 601/1850). Havia previsão para o

caso de direito à indenização apenas para as benfeitorias nas posses não incursas em comisso[13] ou revalidadas pela lei vigente, inclusive aquelas em fase de legitimação. Percebem-se, neste regime os fundamentos da usucapião.

Os povos e comunidades tradicionais (pct) foram elementos constitutivos da nação, eles não desenvolviam suas atividades para os interesses da metrópole, pois eram apenas atividades de subsistência, ou seja, desenvolviam para si e suas famílias a produção de seu exercício laboral em áreas de terras de uso comum. O modo de apropriação dessas entidades familiares era a posse mansa e pacífica, porém irregular. Considerando as interpretações divergentes a respeito da origem dos direitos de propriedade, em vista de uma análise histórica da formação do país, a posse era ora fruto de uma liberalidade do proprietário, ora era terra de ninguém, sem especificações.

Os antepassados dos indivíduos integrantes desses grupos sociais eram mão de obra dos latifundiários, na época do Brasil-colônia e foram "aproveitados" para montar entradas para o sertão, ou como contingentes de trabalho em obras públicas, ou frentes para abertura e povoamento de áreas de fronteiras que acabaram se instalando em terras "sem dono" e desenvolvendo alguns povoados.

Segundo Caio Prado:

> Enquanto houve apenas senhores e escravos [...].ia tudo bem. Todos os povoadores do território brasileiro tinham seu lugar próprio na estrutura social da colônia, e podiam normalmente desenvolver suas atividades. Mas formaram-se outras categorias que não eram de escravos e não podiam ser de senhores. Para eles não havia lugar no sistema produtivo da colônia. Apesar disto, seus contingentes foram crescendo, crescimento que também era fatal, e resultava do mesmo sistema de colonização (p.360, 1972).

Na contramão do sistema produtivo nacional voltado para a economia externa, os povos tradicionais não concentravam terras, pelo contrário, a população se caracterizava pela posse e uso comunitário da terra e seus recursos. A importância desse caráter social conferido pelo possuidor à sua propriedade ia além dos interesses individuais, alcançava a coletividade, pois a terra era tratada como um bem de produção imprescindível à sobrevivência humana.

Em vista da distância temporal, de 1821 a 2016, presumia-se que os pcts não tivesse mais vigor e constasse apenas como conteúdo histórico da Nação. Ocorre que não. Vejamos o caso da instalação de energias eólicas no interior da Bahia, em que algumas empresas se aproveitaram das irregularidades fundiárias encontradas nas posses das comunidades

[13] O instituto do comisso era uma indenização paga, pelo senhorio, ao foreiro pelas benfeitorias necessárias, no caso de inadimplência do foreiro das pensões devidas, por 3 (três) anos consecutivos.

tradicionais, pois os possuidores estavam destituídos de registro imobiliário ou os detinham de modo precário, e, portanto, não supriam a segurança jurídica referente a direitos e ônus do domínio. Com esse discurso e alegando entrave no desenvolvimento socioeconômico do Estado, os prepostos das empresas eólicas se aproveitavam da boa fé dos agricultores estabelecendo cláusulas contratuais abusivas que limitam o uso da propriedade.

Assim, as áreas de terras devolutas continuam sendo disputadas ao longo do tempo, mudaram apenas as formas de uso. Antes concentravam o cultivo da terra e/ou a criação de gado, subsistência e comércio, hoje passaram a integrar novos empreendimentos, sob a égide do Estado, cujos fins atendem à exploração econômica. As famílias instaladas em localidades ideais, passaram a viver apreensivas diante da possibilidade de implementação de algum empreendimento (ALBUQUERQUE, 2014).

Em geral, as empresas de mineração, de torres de energia eólica, do agronegócio e da especulação imobiliária, entre outros empreendimentos, não adotam política de sustentabilidade, agindo de maneira prejudicial ao ambiente natural, à saúde pública e ao patrimônio particular. Algumas comunidades e/ou pessoas sofrem casos de grilagem por parte de fazendeiros e posseiros que irregularmente foram se instalando ou se apropriando de áreas devolutas, sem respeitar as tradições e modo de viver dos grupos locais, desencadeando conflitos e prevalecendo a atuação judicial nas reintegrações de posse.

Resta à população que migra de sua comunidade para a cidade, encontrando-se vulnerabilizada pelos empreendimentos de investimentos, situações peculiares de moradia: pagar aluguel, viver em estado de abandono na rua ou adquirir uma residência e não conseguir a respectiva escritura devido à localização clandestina do imóvel, a ausência de regularização perante as instituições locais e de registro cartorário.

Se a cidadania significa ter a opção de conquista dos direitos fundamentais, valorizando os princípios voltados à democracia, tornam-se justas quaisquer reivindicações promovidas por órgãos, institutos e, até mesmo, por um corpo de estudantes de universidades pública e/ou particular, inseridas em uma base territorial afetada por diversas ofensas à dignidade humana, pela ausência de políticas públicas urbanas e a pela falta de controle da ação do poder público, para proteger os proprietários de pequenas posses rurais, que não possui outro bem, e dali retire seu sustento econômico ou de subsistência.

Outrossim, é saber se há articulação da sociedade no exercício do controle do poder público, por meio do poder legislativo local, pelo Tribunal de Contas dos Municípios, dos órgãos federais e estaduais incumbidos de fiscalizar os recursos repassados para o município, o

Ministério Público Estadual, o Poder Judiciário, entres outros. Saber, ainda, como tais atores tem cumprido suas respectivas atribuições no tocante ao controle externo do Poder Executivo.

4.2 JACOBINA E A FORMAÇÃO DE SUA SOCIEDADE

Rodeada por serras, morros, lagos, rios, fontes e cachoeiras, situada na região noroeste da Bahia, no extremo norte da Chapada Diamantina, no Território de Identidade Piemonte da Diamantina, Jacobina está localizada a 337 km de Salvador, com coordenadas geográficas 11º10'51"S e 40º31'04"W, sendo também conhecida como Cidade do Ouro, uma herança das minas que atraíram os bandeirantes do século XVII. A região é composta por 24 municípios e dois sub-centros regionais: Senhor do Bonfim e Jacobina, este último conta com uma área de influência de 14 municípios, somando uma população de aproximadamente 80.000 (oitenta mil) habitantes (IBGE, 2007).

De acordo com Doracy Lemos (1995), o povoamento da Vila de Jacobina ocorreu em princípios do séc. XVII, por meio das entradas de bandeirantes a procura de ouro, com a formação de currais instituídos a partir da criação extensiva de gado e dos aldeamentos religiosos. À época, habitavam os índios Payayás em aldeamento religioso, isto foi um dos motivos da criação da Capela das Missões, pois seria o local onde os índios deveriam ser catequizados. A igreja Matriz foi erguida no núcleo primordial da Vila de Santo Antônio da Jacobina, em 1720, centro da elite urbana. A Vila, no entorno da Igreja Matriz era nobre, enquanto a área próxima da Capela no alto da Missão ficou restrita aos índios e moradores pobres da região.

As terras onde se encontra atualmente a cidade de Jacobina pertenciam a quatro pessoas: Antônio Guedes de Brito, Antônio da Silva Pimentel, João Peixoto Viegas e Romão Gramacho Falcão. Ela estendia-se por cerca de 300 léguas, em terras de propriedade da Casa da Ponte, dos Guedes de Brito, abrangendo desde o Rio de Contas até os limites de Sergipe, incluindo a Cachoeira de Paulo Afonso (LEMOS, 1995).

A partir de 1848, a notícia da descoberta de diamantes na Chapada Diamantina determinou o êxodo de grande número de mineiros, sempre ávidos por novas aventuras. Seguiu-se então prolongada fase de paradeiro, que provocou o declínio das atividades locais, causa da demora para a elevação de vila à categoria de cidade, que só ocorreu em 1880, pela Lei Provincial nº

2.049, de 28 de julho, valendo-lhe o título de Agrícola Cidade de Santo Antônio de Jacobina. Sua instalação ocorreu em 11 de janeiro de 1893, no governo de Joaquim Manoel Rodrigues Lima (LEMOS, 1995).

Situar uma questão de relevância à dignidade humana, neste caso o direito à moradia, em um município no interior do Estado da Bahia é abrir as portas do passado para contextualizar a realidade ora estudada. Na tese da pesquisadora Carla Araújo (2010), na cidade de Jacobina de outrora, o centro político da cidade estava na Praça da Matriz que era o ponto estratégico onde estavam localizadas as residências dos chefes políticos, dos "ricos", da sede da prefeitura, da Igreja Católica (edificada no séc. XVIII) e do Fórum Jorge Calmon (sede do Poder Judiciário), enfim, era o ponto estratégico da elite dominante.

Segundo a autora (p. 32, 2010), naquelas proximidades, em todos os sábados eram realizadas as feiras livres e estas atraiam os pequenos produtores agrícolas dos distritos e vilas que montavam suas barracas e comercializavam seus produtos, juntamente com "*pequenos comércios de alimentos, buscando meios de sobrevivência, estabelecendo relações com outras pessoas, comentando sobre os preços, os casamentos, as brigas, os crimes e certamente sobre política"*.

O público e o privado, embora estes conceitos não fossem bem definidos para a época, não tinham parâmetros distintos, com fundamentos de povoamento e colonização, era bastante comum a doação de terrenos públicos para afilhados políticos, agregados e outros sem nenhum critério legal, consoante define a aludida pesquisadora em sua tese:

> Havia também uma relação muito tênue entre o público e o privado. Basta lembramos que a sua casa tinha uma vizinhança composta por parentes mais próximos. De um lado, a sua irmã Florentina Jacobina Pires, casada com Reinaldo Jacobina que, inclusive, fez carreira no município como prefeito e depois foi vereador. Do outro lado seu irmão, José Rocha Pires que hoje empresta o seu nome ao único estádio de futebol da cidade. Um pouco mais adiante, seu tio Ernestino Alves Pires, irmão de Mathildes Pires, sua mãe. Era neste pequeno espaço, onde a vista podia alcançar sem grandes esforços, que Chico Rocha morava, observava, decidia e participava da vida e do cotidiano da cidade (ARAÚJO, 2010).

Rever a cidade de Jacobina nos moldes de sua gênese é imprescindível para uma leitura histórica e basilar, portanto é relevante saber que entre a década de 40 a 70 a cidade passou por mudanças significativas, como o aumento da população. Outros fatores importantes no século XX, foram as transformações que revelaram uma diversificação nas atividades econômicas, a prestação de serviços e os fluxos migratórios, que tiveram seu ápice na década de 70 (ARAÚJO, 2010).

O cenário de atuação das lideranças políticas entre as décadas de 40 a 70 é uma das respostas para ilustrar o legado habitacional encontrado nos dias atuais na cidade de Jacobina. Ressalve-se que a situação de déficit habitacional é um problema nacional e que o município em estudo é apenas um exemplo significativo de uma parcela gigantesca. Comparar as condições de habitabilidade e de infraestrutura entre os municípios nacionais é uma fórmula para se alcançar índices, entretanto, o objetivo deste trabalho é a regularização fundiária urbana, cujo núcleo é avaliar as condições de doação de terra pública a particulares no município de Jacobina, através da análise do Loteamento Primavera.

Uma sociedade organizada deve preencher alguns critérios, no mínimo cidadania, educação e justiça social. Jacobina, na década de 70, estava no ápice de sua expansão territorial e não contemplava os critérios mínimos de uma sociedade organizada. Como o recorte deste estudo é estabelecer as condições de habitabilidade e de infraestrutura da cidade de Jacobina, no âmbito da regularização fundiária, é necessário se ater aos aspectos da organização, população, economia, política, entre outros fatores e fenômenos, a fim de viabilizar uma interpretação do modelo urbano matriz do município.

A cidade de Jacobina, de acordo com estudos da época, anos 70, foi definida como:

> Aspectos ligados as condições de higiene e saneamento básico fragilizavam a vida das populações residentes que sofriam das mais diversas formas. O abastecimento de água e a distribuição de energia elétrica era um privilégio de poucos domicílios. Na verdade, eram os poços e nascentes que abasteciam o maior número de casas na cidade de Jacobina. Os domicílios de madeira, nos três quadros estabelecidos pelo IBGE, a saber: urbano, suburbano e rural, representavam a maioria. E o crescimento do universo rural era ainda revelado nas futuras construções registradas, sugerindo que desde os anos 40 havia uma incidência maior de grupos populacionais que habitavam na zona rural (ARAÚJO, 2010).

Os fatos trazidos pela pesquisadora revelam que a população do município de Jacobina era em sua maioria de moradores rurais, em razão de ser a mão de obra para o trabalho com pecuária dos fazendeiros, como fonte de renda, e/ou na agricultura familiar, para a subsistência. Que o "*cuidado com as lavouras no preparo da terra para as colheitas absorvia grande parcela da população, mas a agricultura, a pecuária e a agropecuária eram atividades desenvolvidas na categoria de pequena escala no plano mais geral*" (ARAÚJO, p. 43, 2010). Diante disto, a ocupação e a apropriação das terras urbanas eram centralizadas no domínio das poucas lideranças, econômicas ou políticas, que detinham o poder à época.

De acordo com o recenseamento da época (1960), o IBGE informou que a instituição "família" estava dividida da seguinte forma: Chefe de família, cônjuge, filhos, enteados, pais e sogros, hóspedes e empregados. Em Jacobina, das 14.351 famílias, 12.377 eram chefiadas

por homens, e 1.974 famílias dirigidas por mulheres. O recenseamento realizado em 1970 indicava mudanças quanto ao estado conjugal das famílias, o número de separados, desquitados e divorciados informava que havia 325 homens e 999 mulheres classificados em uma das situações em Jacobina (ARAÚJO, 2010). Para as mulheres oriundas da elite havia o emprego no ensino: a professora; para as outras mulheres restava-lhes a lide na agricultura, na colheita, nas atividades domésticas, para o sustento de uma família sem o homem.

É oportuno acrescentar ainda que:

> Categorias que empregavam essa mão de obra com a presença de mulheres, invertendo aqui o modelo de família mais característico da área urbana. As necessidades de sobrevivência e o grande número da prole certamente obrigavam as mulheres a labutarem na roça. Consolidavam-se, então, relações fissuradas por elementos marcadamente rurais. Populações com baixíssimos índices de escolarização, vivendo experiências de trabalho que passavam primeiro pelo campo e que enxergavam na política apenas ações mais imediatistas, pragmáticas e urgentes para resolver problemas cotidianos e mais urgentes. (ARAÚJO 2010).

A mão de obra feminina (a menina, a mãe, a viúva, a separada) colaborou para a existência e o assentamento da cidade de Jacobina. Quanto à sua territorialidade, Jacobina deve a extração de ouro em suas terras, pois, grande parte da mão de obra que laborava na agricultura, na pequena pecuária, no extrativismo e nos empregos rurais, adveio dos garimpeiros (e famílias) que descobriram os primeiros veios auríferos nos vales da Serra de Jacobina e nos riachos adjacentes no ano de 1701. Eis os primeiros fundadores da cidade de Jacobina, porque a exploração mineral foi um dos fatores preponderantes para dar início a ocupação da cidade pelos garimpeiros, por volta de 1704 (PONTE NETO, *apud,* NOVAIS, 2010).

A cidade de Jacobina, entre 1721 e 1735, recebeu uma casa de fundição de ouro, em razão de ser uma das principais localidades produtora do minério e, devido a sua exploração intensa desencadeou um dinamismo urbano desordenado. No final do séc. XVIII, motivado pelo grau de dificuldade para extrair ouro das minas subterrâneas, bem como pela queda de produtividade dos aluviões auríferos, houve um êxodo da população garimpeira e uma distribuição da população que vivia do garimpo para outros meios de sobrevivência, ocasionando um processo de despovoamento na cidade (PONTE NETO, *apud,* NOVAIS, 2010).

Ocorre que, nos altos e baixos da extração de ouro, Jacobina, em meados do século XIX, começa a retomar as atividades mineradoras e, em 1880, recebe em suas terras a empresa de mineração denominada Companhia Minas de Jacobina, montada na Serra do Vento. Em 1896, a companhia encerrou suas atividades, retomando na década de 30. Durante o período, entre

as décadas de 30 e 40, diversas tentativas de extração foram realizadas. Em 1959 começaram a produção mecanizada de ouro nas localidades municipais de Canavieiras, na Serra Branca, na Serra de João Belo e na Serra do Morro do Vento. As produções seguiram até os anos 60, porém, com a descoberta de esmeraldas na Serra da Carnaíba, as atividades foram substituídas, gerando novo êxodo e nova migração de força de trabalho.

Segundo Souza (1942) citado por Jesus (2005, p. 35):

> Nas décadas de trinta e quarenta, a garimpagem se constituiu em forma de sobrevivência e esperança de uma grande parcela da população pobre que migrou para região dos garimpos jacobinenses. A década de 30 marcou definitivamente o processo de produção do espaço na microbacia do Rio do Ouro com o surgimento do bairro do Leader, conhecido na época como "Pomba Choca", ocupado por uma população humilde e carente, proveniente dos garimpos, com suas construções margeando o rio, inicialmente em barracas de palha. A construção do cais no Rio do Ouro, a construção da ponte ligando a Praça Castro Alves à Rua Senador Pedro Lago sobre o rio, em 1924, favoreceram o novo ritmo de crescimento da cidade e do novo bairro que surgia

A população de baixa renda começou a ocupar espaços não valorizados pela elite jacobinense. A vertente do vale do Rio do Ouro, hoje conhecida como Margem Rio do Ouro, urbanizou-se a partir de meados do séc. XX, resultando em um espaço sem planejamento urbano, social e/ou ambiental, com ruas e caminhos sem nenhuma infraestrutura, ou seja, sem iluminação, saneamento básico, dificuldade de acesso e locomoção das pessoas pela ausência de calçamento ou pavimentação.

As pessoas oriundas das fazendas, lavradores, ex-escravos e homens e mulheres livres, juntamente com pequenos grupos de índios da região, migraram para Jacobina e contribuíram para seu adensamento populacional, passando a ocupar o Vale do Rio do Ouro, construindo casas simples nas margens do rio e no seu entorno, bem como locais de comércio e espaços de lazer.

Jacobina passou a apresentar uma sociedade que não era bem organizada, um modelo remoto aos padrões de infraestrutura e condições de habitação tidos como referência urbana. Características condicionadas à higiene, ao saneamento básico, à água potável vulnerabilizavam a saúde dos munícipes. De acordo com ARAÚJO (2010):

> O abastecimento de água e a distribuição de energia elétrica era um privilégio de poucos domicílios. Na verdade, eram os poços e nascentes que abasteciam o maior número de casas na cidade de Jacobina. Os domicílios de madeira, nos três quadros estabelecidos pelo IBGE, a saber: urbano, suburbano e rural, representavam a maioria.

Posteriormente, em função dos altos preços dos terrenos, a ocupação residencial passou a ser composta de médicos, comerciantes locais, funcionários e ex-funcionários da empresa de mineração, bancários, entre outros, o que elevou a classificação das residências naquela localidade ao padrão médio e superior. Outro fator relacionado aos valores imobiliários, de acordo com os fluxos migratórios registrados pelo Estado da Bahia, nas décadas de 60 e 70, foi a migração de populações vítimas da seca que assolava outras regiões do país, a exemplo de pessoas oriundas dos Estados do Ceará, Pernambuco e Paraíba (ARAÚJO 2010).

Devido à elevação dos valores dos terrenos, a camada mais pobre iniciou um processo de ocupação desordenada da área serrana no bairro do Leader e da Bananeira, assim como da Grotinha e da Serrinha, áreas próximas do centro urbano da cidade. Posteriormente, iniciaram a ocupação do bairro do Peru e da Caieira, zonas mais distantes do centro. Consoante a tese "Revelando a cidade", Oliveira disserta que:

> Jacobina entrou no século XX com pequena estrutura urbana, quando seus dirigentes políticos procuraram fazer uma remodelação na sua paisagem da cidade. (...) Dois anos mais tarde, procurando dar continuidade ao programa de remodelamento da urbe, o Conselho da Intendência recomendou "serem demolidos todos os prédios em ruínas", ficando os proprietários com o prazo de um ano para a reedificação dos mesmos ou então construírem muradas nos terrenos. (2008, pág. 62)

Aqui, há uma necessidade de um recorte. Jacobina seria considerada uma cidade atrativa por migrantes no sentido econômico e por seu meio ambiente rico em fauna, flora e recursos hídricos. Em 30 de agosto de 1911, publicou-se o Decreto nº 8.939, cujo objetivo foi o de conceder autorização à *Campagnie des Chemins de Fer Fédéraux de I'Est Brésilien* para funcionar na República, rebatizada, posteriormente, de Companhia Ferroviária Éste Brasileiro, empresa responsável pelo controle privado das redes ferroviárias baianas que, mesmo com as dificuldades do pós-guerra, fez a cidade de Jacobina ser tocada pelos trilhos em 1919, passando a ter tráfego em 27 de junho de 1920, etapa de 118 km de Senhor do Bonfim a Jacobina (CUNHA, 2011).

Embora o desenvolvimento nas regiões remotas do Nordeste tenha cumprido o papel de atrair capital estrangeiro, as concessões instituídas a partir de 1852, segundo CUNHA (2011), tiveram outros reflexos:

> A idéia da ferrovia como poderoso instrumento para o desenvolvimento dos sertões, intrínseca às discussões que analisamos, aparecem com mais força nos escritos produzidos por gente dos municípios que seriam servidos pela via férrea. Os interesses e necessidades dos grupos dominantes e as soluções apresentadas por

> eles apontam para a estrada como única forma de promover o progresso dos abandonados sertões.
>
> (...) poderoso instrumento de reforço e ampliação do seu poder político econômico. Um instrumento modernizante a serviço da manutenção da elite agrária no topo da pirâmide social e econômica. As classes dominantes de Mundo Novo também se mobilizaram para agilizar a construção da estrada de ferro.

A ferrovia tornava-se uma realidade inserta no município de Jacobina e o município seria visto como um mundo novo, pelo iminente progresso econômico em razão da estrada férrea com conexão regional e estadual. Com o potencial econômico da cidade em si e o progresso se instalando, Jacobina passou a ser o destino dos vários migrantes que disponibilizaria mão de obra, bem como aplicaria no município os recursos financeiros dos bens e propriedades vendidos na sua terra natal. Contudo, chefes políticos locais não viam com bons olhos tal migração, pois os controles político e econômico tradicionais, que transformavam votos em cargos, temiam sofrer um desequilíbrio em razão de novas correntes socioeconômicos e políticas a serem implantadas.

Naquela época, presume-se até hoje, o acesso e o trânsito nas estruturas políticas/econômicas seria/será apenas para parentes consanguíneos e apadrinhados, em suma, oligarquias familiares e clãs econômicos. O rompimento do conservadorismo instituído poderia desfalecer um sistema de poder já consolidado, que insistia em manter os antigos costumes. Por outro lado, afim de equilibrar os direitos/deveres, poderia haver uma tentativa de normatizar o espaço urbano por parte de novas ideologias político-partidárias.

O poder municipal, arguindo um programa de remodelação urbana com caráter de urgência, elaborou a Resolução nº 8 de 7/10/1915 com o escopo de promover uma higienização urbana no centro da cidade de Jacobina, mediante recomendação que determinava a reedificação de prédios “em ruínas” ou a construção de muradas no prazo de 1 (um) ano, sob pena de perda do direito à propriedade, que seria concedida pela Intendência ao primeiro que a requeresse (OLIVEIRA, 2008).

Um caso de força maior, ocorrido em 1914, devido às fortes chuvas que caíram na região, segundo Afonso Costa em um artigo de sua autoria, em 1916, foram as cheias dos rios do Ouro e Itapicurú-Mirim, que tiveram como consequência a destruição de habitações urbanas. Em face da Resolução nº 8, a população que havia perdido suas propriedades com a tragédia deveria, em um ano, cumprir o que determinava o ato. Ocorre que, para a população de baixa renda restava impossível tal investimento em tão curto tempo, sem prejuízo do sustento

próprio e o da sua família. Para os ricos, ficava a apropriação indireta das propriedades (OLIVEIRA, 2008).

O bairro da Serrinha foi um vetor de expansão da cidade, qual seja, a ocupação da margem direita do Rio Itapicuru Mirim, uma área habitacional alternativa para as populações de renda bastante baixa, que foi se aperfeiçoando devido a um marco histórico na cidade de Jacobina, a construção da primeira ponte sobre o rio, em 1924, fruto da implantação da linha férrea, em 1919, com o tráfego iniciando em 1920 (RELATÓRIO PDDU, 1999).

Nas décadas de 30 e 40 houve a consolidação da ocupação urbana existente e seu respectivo povoamento ao longo do vale do Rio Itapicuru Mirim, no bairro Bananeiras e da margem do Vale do Rio do Ouro, no bairro denominado "Leader" (classe média) e no bairro "do Barro" (classe pobre), nome que tem como referência a ausência de calçamento e outros equipamentos urbanos (RELATÓRIO PDDU, 1999).

Na mesma época, adveio a construção da segunda ponte sobre o Rio Itapicuru Mirim, quando o gestor municipal, à época, fortaleceu os laços entre o centro urbano tradicional e os bairros novos da Estação e adjacências. Foi uma época de grandes obras, como o estádio de futebol e o novo mercado municipal. Percebe-se, ainda, nesse período, uma modernização na infraestrutura basilar da cidade, com a instalação de usinas termoelétricas para o fornecimento de energia elétrica, bem como, a conclusão da terceira ponte e a abertura do aeroporto na planície oeste da cidade (RELATÓRIO PDDU, 1999).

Nos anos 60, houve a abertura formal para ocupação das últimas áreas disponíveis no "pé dos morros" (bairro Félix Thomaz) cujo crescimento informal foi incorporado progressivamente no entorno das encostas (Caixa D'água, Serrinha e Grotinha). Naturalmente, após a concentração populacional desordenada das áreas mais próximas do centro, iniciaram-se as aberturas para a planície oeste da cidade, surgindo os bairros da Caeira, no sentido do aeroporto, do Derba e do Peru, em continuidade à estrutura urbana já implementada, em razão da estação ferroviária (RELATÓRIO PDDU, 1999).

Nos fins da década de 70 ocorreu a desativação da estação ferroviária (1979), onde hoje funciona as instalações da UNEB – Campus IV e a Associação Comercial e Industrial de Jacobina – ACIJA e foram iniciadas as obras da construção do desvio da antiga BR-324, migrando da área central de Jacobina para o outro lado do rio, consolidando a formação do setor oeste, na margem direita do Rio Itapicuru Mirim, rompendo a concepção e os limites previstos no Plano Urbanístico Básico da Cidade de Jacobina, elaborado em 1978, pela

Companhia Estadual de Desenvolvimento Urbano da Bahia – CEDURB, que previa um crescimento praticamente concêntrico e contínuo da cidade (RELATÓRIO PDDU, 1999).

Alguns vetores lineares, independentes, induziram a urbanização da zona oeste de Jacobina, evitando as áreas inundáveis do Rio Itapicuru Mirim: uma antiga diretriz com o novo desvio da BR-324 e a diretriz da ferrovia desativada em direção a cidade de Miguel Calmon. A ocupação dos vetores se processaram sem preocupação de continuidade com a mancha urbana pré-existente (RELATÓRIO PDDU, 1999).

Os primeiros bairros habitacionais do município de Jacobina foram o resultado de parcelamento do solo em módulos fundiários, que se localizavam no fundo do núcleo central e foram constituídos por um tecido de pequenas quadras regulares com lotes médios entre 300m^2 a 350m^2. Inicialmente, ocupavam as áreas planas disponíveis, mas adquiriam características de declividade a partir do seu crescimento na direção das áreas fora do perímetro estabelecido no projeto, sem integração na estrutura topográfica (RELATÓRIO PDDU, 1999).

Em momentos de chuvas, os lotes fora do padrão ocasionam sérios problemas de acessibilidade e erosão, sobretudo em vias sem estrutura de drenagem e de pavimentação, tal situação enfatizou a necessidade de conter e controlar o processo de ocupação. Por motivos políticos e econômicos, o projeto de contenção e controle não lograram êxito, como exemplo temos a situação do entorno da UNEB – Campus IV e a ACIJA, estes locais sofrem inundações em razão das chuvas e a vazão oriundo dos bairros adjacentes sem drenagem (RELATÓRIO PDDU, 1999).

Os conjuntos habitacionais e as áreas habitacionais periféricas e isoladas estão localizados nas vias de expansão do setor oeste, no sentido do aeroporto, a exemplo do conjunto habitacional Jacobina II, onde está localizado o Loteamento Primavera, objeto desta pesquisa. Tais áreas tinham seus traçados viários retangulares, loteamento de padrões populares (lotes entre 200 a 300m^2), bem como, loteamentos de padrão A (500 m^2). Em alguns conjuntos habitacionais era comum o padrão diferenciado com unidades habitacionais de meia-parede, com lotes de 170m^2 até casas isoladas com lotes de 250 m^2 (RELATÓRIO PDDU, 1999).

Em 1999, ficou detectado[14] que o tecido urbano de Jacobina, contínuo e denso, em uma área de 94 ha ou 13% de área urbana, em tese, eram ocupados por ruínas ou terrenos baldios/vazios. Em uma situação de exemplo, era possível implantar 1.885 lotes nas áreas

[14] O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Jacobina decorreu do convênio entre a CAR e a Prefeitura Municipal de Jacobina e foi realizado pela empresa UFC Engenharia em 1999.

desocupadas, localizadas na periferia do lado direito da cidade, tanto nos vales quanto nas áreas serranas com baixa declividade (RELATÓRIO PDDU, 1999).

No mesmo período, as áreas efetivamente ocupadas, 196 ha ou 26% e 94,95 ha ou 12,50% tinham como destinação, respectivamente, o uso residencial e o uso comercial e de serviços, sendo as áreas de atividade de indústria praticamente inexpressivas (11 ha ou 1,5%), em sua maioria destinadas às serrarias de pedra e mármore. As residências de nível inferior localizavam-se nas ocupações serranas dos bairros do Leader, da Caixa d'água, da Vila Feliz, da Bananeira e os conjuntos habitacionais Jacobina III e IV (RELATÓRIO PDDU, 1999).

Jacobina tem uma característica peculiar, sendo uma cidade de vales densamente povoada, com um território plano que é ocioso, cuja ocupação é composta, de um lado pelo bairro de Nazaré, um loteamento e o IFBA e, do outro lado, um loteamento recente, o Núcleo Regional de Saúde, o Colégio Felicidade e poucas residências. Considerando que existia uma tendência de expansão urbana voltada para a área no entorno da estação ferroviária, foram estabelecidos, em 2000, alguns vetores para o processo de ocupação/expansão (RELATÓRIO PDDU, 1999).

Seguindo a diretriz da extinta ferroviária, no bairro denominado Lagoinha, sentido da Mineração Yamana Gold, foram implantados os loteamentos Elvira Pires, o Morada do Sol, o Mundo Novo, o Alexandre Sinfrônio, o Jacobina III e o Jacobina IV, todos com uma característica em comum: são empreendimentos para uma população de baixa renda acentuada (RELATÓRIO PDDU, 1999).

Localizado ao longo do trajeto da nova rodovia, entre o bairro do Peru e o entroncamento da diretriz da extinta ferroviária, desenvolveu-se o bairro da Catuaba. Naquelas áreas foram implantados o conjunto habitacional Jacobina II (URBIS) e loteamentos, atendendo uma demanda das populações de rendas diversas. Neste eixo, novos equipamentos urbanos foram inseridos como parte do plano de expansão: a Rodoviária, o Centro Municipal e o Estádio José Rocha (RELATÓRIO PDDU, 1999).

Na via da antiga BR-324, pelo centro da cidade, pode ser verificado um processo de ocupação desordenado, em parte pelas casas despadronizadas, bem como por ruas irregulares, entre outras características. Naquela localidade, o único exemplo de loteamento regular é o conjunto INOCOOP e alguns recentes loteamentos. Portanto, tal localidade foi considerada o terceiro vetor de expansão.

Quanto às áreas inundáveis nas proximidades dos rios Catuaba e Itapicuru Mirim, entre a BR antiga e a BR nova, constituíam uma barreira à integração daquelas localidades antigamente. Houve um loteamento que tentou uma implantação denominado Valois, foi a primeira tentativa de ligação entre as duas BR's, invadindo, porém, as áreas inundáveis e o leito do Rio Catuaba. Hoje é perceptível as mudanças, pois já existe uma ligação entre as duas BR's, que é a avenida Paul Souto. A localidade em questão toma forma de centro comercial com parcelas habitacionais de alto impacto ambiental, invasão das áreas inundáveis e o leito do rio.

Outras áreas a serem consideradas vetores de expansão foram os morros e os platôs no fundo do Bairro Félix Thomaz, o bairro Vila Feliz, o loteamento Félix Thomaz, a área no bairro Pedra Branca, após o aeroporto, no bairro catuaba, no sentido de Miguel Calmon, entre outros. Por todos os lados a cidade continua se expandindo de forma desordenada, sem fiscalização do município, sem a aplicação do PDDU, sem atender ao tamanho mínimo dos lotes, sem atender a legislação inerente, por doações irregulares, por loteamentos clandestinos ou irregulares, em áreas mais planas dos vales ou de bairros, como também subindo os morros, encostas, em loteamentos (in)formais.

Analisando a distribuição por sexo, vislumbra-se, em média, um equilíbrio, sendo que 48,4% é formada de homens e 51,6% por mulheres. Quanto ao produto interno bruto, em 2012, a preços correntes, o município somou R$ 827,87 milhões de reais, o *per capita* ficou em R$ 10.403,05 (dez mil, quatrocentos e três reais e cinco centavos). O município tem 56% do valor proveniente dos serviços, 33% da indústria, 8% dos impostos e 4% da agropecuária. No ano de 2013, o município tinha 1.681 empresas atuantes, com uma força de trabalho de 9.381 funcionários assalariados, com remuneração mediana de 2 (dois) salários mínimos (IBGE, 2015).

Consoante levantamento do censo de 2010, o rendimento mediano mensal dos munícipes de 10 anos ou mais de idade foi de R$ 510,00 (quinhentos e dez reais). A maioria da população (37,5%) não possui rendimento, incluídas as pessoas beneficiárias de programas sociais. O percentual de 28,8% da população recebe de metade a um salário mínimo. Outra vertente, 16,8% da população recebe mais de um salário mínimo até dois. A população estimada em 1,9% possui uma renda entre 5 e superior a 20 salários mínimos.

A conclusão, segundo o IBGE, é que o rendimento mediano mensal dos domicílios particulares permanente no município de Jacobina é de R$ 700,00 (setecentos reais). A incidência da pobreza representa o percentual de habitantes que estão abaixo da linha de pobreza, isto é, possuem uma renda *per capita* no mês inferior a R$ 70,00 (setenta reais),

valor declarado pelo Banco Mundial. Em Jacobina, a incidência da pobreza passou de 28,4%, em 2000, para 13,9% em 2010 (Portal ODM, 2016). Em 2010, o município apresentou o índice Gini igual a 0,554 (este índice utiliza como parâmetros o número 0 como completa igualdade de renda e o número 1 como completa desigualdade), ficou na 270º posição no ranking estadual (Portal ODM, 2016).

Na área de educação, conforme dados (IGBE, 2010), a taxa de alfabetização das pessoas de 10 anos de idade ou mais foi de 83,9%, sendo que para a população masculina a taxa foi de 82,7% e para a feminina foi de 84,9%. Ao se analisar a taxa de alfabetização por grupo etário, nota-se que o maior índice (97,5%) ocorre entre as pessoas na faixa etária de 15 a 19 anos, já entre a faixa etária de 60 anos ou mais é de 54,9%. Da análise dos grupos que não frequentavam a escola, em 2010, das pessoas na faixa entre 6 a 14 anos, 15,9%, não iam à escola. Os adolescentes, entre 15 a 17 anos, em média 62% não frequentavam a escola (Portal ODM, 2016).

O município de Jacobina tem 24.883 domicílios particulares permanentes, sendo 17.791 na área urbana e 7.092 na área rural. A média de moradores por domicílio é de 3,2 (IBGE, 2010). Sendo que os domicílios particulares permanentes na cidade de Jacobina é de 15.009 e rural é de 1.958, no total de 16.967. Segundo o estudo do censo (2010), que incluiu somente os domicílios em áreas de ordenamento urbano regular, em Jacobina forma identificadas 12.168 domicílios com moradia adequada, 5.517 com moradia semi-adequada e 106 como moradia inadequada.

De acordo com a classificação dos domicílios quanto a sua condição de posse, temos a situação de própria, alugada, cedida e outras condições. Em Jacobina ficou verificado que a maioria (76,2%) se encontra enquadrada como própria, ou seja, é de propriedade, total ou parcial, de um ou mais moradores, e o imóvel já está integralmente pago. (IBGE, 2010).

4.2.1 Elementos de doação de bens públicos no município de Jacobina

Em Jacobina é visível a concentração de terrenos ociosos e de bens imóveis na cidade plana, próximo do centro urbano, consistente em herança e legado de famílias tradicionais para seus entes de “bom nascimento”. Seres distantes de outras classes, afinal, são pessoas “refinadas”, que cultivam o gosto requintado e se especializaram em conhecer outros países, bem como, impõem um padrão de referência de bom gosto e de distinção nos bens de consumo, como

roupas, carros e comidas. É bom lembrar que em 1914, cem casas foram destruídas pela grande enchente e que as novas edificações deveriam seguir aos ditames da estética das novas cidades, o que de fato não aconteceu.

A justaposição de propriedades e proprietários no cenário nacional revela uma estrutura social complexa, em que seus membros não estão ligados nem por contatos pessoais e nem pela solidariedade, havendo uma divisão invisível e imperativa. Quando a especulação imobiliária subsiste, organizada para a produção de patrimônio e de manutenção de uma classe ociosa e é voltada para acumulação de bens, o sentido, portanto, do motivo de aquisições de propriedades é a emulação (VEBLEN, 1974).

O propósito da propriedade passou a ter uma interpretação subjetiva de que a riqueza não tem a essência de satisfazer a necessidade de todos, o seu objetivo é suprir o necessário fim individual de superar o patrimônio alheio, isto é, torná-lo um fator importante de diferenciação social para uma classe ociosa que a considera um meio eficaz de conseguir uma posição na sociedade.

O lucro, fruto da exploração do bem imóvel mediante aluguel, desmembramentos e loteamentos conferem a uma aristocracia arcaica e dominante de Jacobina a consolidação de um pequeno círculo de "poderosos", permitindo àquela classe a conservação de certas influências políticas em virtude de relações sociais e econômicas. De tal modo, uma elite exerce, sobre uma população urbana regional, um patrocínio indireto, favores e indicações, tornando, o indivíduo da classe ociosa, uma pessoa "poderosa" que se ocupa de especulação imobiliária e em gastar seu tempo em atividade não-produtiva (VEBLEN, 1974).

Sem dúvida que um legado do Brasil arcaico ainda tem seus efeitos vigentes, onde as personalidades/famílias tinham/têm influência e exerciam/exercem um poder mediante os sistemas de patronato e patriarcado. Contudo, hodiernamente, indivíduos de classe mais desfavorecida ascendem mediante um sistema: político, econômico e/ou social. Pessoas que se transformaram pela educação e assumiram postos antes ocupados por uma elite ociosa e predestinadas às funções públicas. Romperam e ocuparam as profissões liberais, funções públicas, a administração de empresas privadas e até empreenderam. Os reflexos estão no aumento da renda, no acesso à moradia, na casa própria.

Em consequência de uma ascensão às profissões liberais e às funções públicas, evolui uma nova sociedade na cidade de Jacobina, com novo estilo de vida e com ideologias diferentes que, embora encontre resistência, inicia a apropriação onerosa de imóveis, terrenos e bens e migra de um quase exílio urbano para o centro da cidade. Tal posição estratégica proporciona

uma cidade mais solidária e ameniza os efeitos das autoridades arcaicas, liberta e faz valer a vontade dos cidadãos nos seus direitos fundamentais.

O processo de liberdade política, econômica e social vem, há tempos, consolidando uma opinião pública ativa na sede do município de Jacobina, porém, o seu entorno não consegue, ao longo dos anos, acompanhar as transformações e se sujeita ao culto do poder político, tornando o exercício do direito do voto uma situação de clientela, típica do patronato/patriarcado. Segundo Araújo (2010): "*A política, eleições de 1966 e 1970, embaralhava a vida das pessoas. Embaraçava os cargos e as preferências por este ou aquele grupo. Era tênue a linha que separava aspirações pessoais daquelas que militavam na esfera da política local*".

Perdura tal situação até hoje (2016) e seria tentar simplificar demais as coisas querer demonstrar que o patronato no Brasil é coisa arcaica e obsoleta, como algo que sempre funcionou no passado, cujo interesse é apenas do chefe político e do seu grupo. Todos se imiscuem, o eleitor, o chefe político, o intermediário e o empresário, voltados para uma aliança a fim de obter o domínio de um território e vantagens para si e para os seus. O município não é, de fato, constituído por indivíduos, mas por grupos. E Jacobina tem, em sua história, os sobrenomes que, em outros tempos eram chamados de "Personalidades Elegantes e Sociedade", quais eram: Pires, Mesquita, Daltro, Jacobina, Valois, Velloso, Coutinho e Miranda.

Em Jacobina houve quatro casos de doações de bem público imóvel, no ano de 2011, sob suspeita de ilegalidade pela não observância as exigências legais pertinentes. Os casos ainda estão tramitando. Em síntese, para entender a situação, a Prefeitura Municipal de Jacobina, pessoa jurídica de direito público interno, no ato de doação, foi representada pela prefeita, à época, a Sra. Valdice Castro Vieira da Silva, que passou a doar lotes localizados no Loteamento Cajazeira, nos bairros Jacobina II e III e no Loteamento denominado Primavera.

Os atos de doação implicaram 3 (três) ações civis públicas (ACP), quais sejam: nº 0301078-64.2013.8.05.0137, nº 0301079-49.2013.8.05.0137 e nº 0301076-94.2013.8.05.0137, ajuizadas em face da ex-gestora municipal e em face do Município de Jacobina, e um Inquérito Civil (IC) sob SIMP[15] nº 702.0.86240/2014, que trâmita na 4ª Promotoria de Justiça de Jacobina, e fora representado pelos moradores do Bairro Jacobina II que noticiaram possíveis irregularidades na construção de casas e especulações imobiliárias em espaços do bairro destinados a áreas verdes e livres.

[15] Sistema Integrado de Informações do Ministério Público

No mérito, as razões alegadas pelo Ministério Público nas referidas ACP apontam que as doações realizadas tiveram o interesse de agraciar pessoas ocupantes de cargos públicos, à época, e não contemplavam a condição de "pessoas carentes". Inexistindo, segundo o Promotor de Justiça, qualquer programa habitacional oficializado ou de regularização fundiária de interesse social para justificar as doações. Alegou-se, ademais, que o ato tinha fins de obter dividendos políticos. No bojo do IC, instrumento ministerial para apurar a prática de construções irregulares na bairro Jacobina II, há indicação que não houve processo de licenciamento ambiental, assim como não houve comprovação de licenças ambientais permissionárias para edificações no Loteamento Primavera.

As construções no Loteamento foram declaradas irregulares pelo município pela falta de comprovação de licenças ambientais para edificação, além disso os imóveis foram construídos em área de bacia de acomodação de águas pluviais e de recebimento de água oriunda de esgoto dos bairros Jacobina II e Catuaba. À época, o município alegou, ainda, que foram encontrados, em seus arquivos, 3 (três) processos de licenciamento para construção naquela localidade. Entre os documentos encontrados na pasta dos processos havia cópias de instrumento de doação de bem público referente a imóveis do Loteamento Primavera que tinha como embasamento a Lei nº 472 de 05/11/1999, a mesma que autorizava a doação de imóveis no Loteamento Vila da Granja, em outro bairro de Jacobina (ACP nº 0301079-49.2013).

No Loteamento Primavera foram identificados um total de 184 unidades, destas 130 estão sob a posse de homens e 32 de mulheres, o restante , 22 lotes, não tem definição do proprietário. Atualmente, tem-se 126 lotes ocupados (com construção) e 58 lotes sem ocupação. Em 2012, os beneficiários do dito loteamento foram notificados, extrajudicialmente, pelo coordenador de receitas do município, para apresentarem cópia do termo de doação do imóvel e do alvará de construção. Que dos notificados, apenas 6 (seis) pessoas obtinham alvará de construção, o que tornava a construção destes regular junto ao município. Todos os outros passaram a construir de forma irregular, sem observar os ditames legais do município. Por outro lado, todos tinham o instrumento de doação de bem imóvel público imóvel.

A Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), na seção que trata dos atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário, o artigo 10 define o que é ato de improbidade administrativa aquele que causa lesão ao erário por qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que resulte em perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou

dilapidação dos bens ou haveres dos entes federativos ou de órgãos da administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes.

O caso do Loteamento Primavera foi denunciado com base no inciso III, do aludido artigo, cujo conteúdo prevê que a doação à pessoa física ou jurídica, bem como ao ente despersonalizado, ainda que de fins educativos ou assistenciais, bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio de qualquer das entidades afetas à administração pública, deve observar as formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie.

Considerando que o art. 17, inciso I, alínea 'b', da Lei nº 8.666/93 (Lei das Licitações), proíbe doações de bens imóveis públicos a particulares, salvo os casos em que tenha previsão o caráter social da concessão, reputa-se que o ato só poderia ocorrer se demonstrada a existência de interesse público devidamente justificado, sob a observância de uma avaliação e autorização legislativa específica. As leis municipais, ao disporem sobre doações de terrenos públicos, devem determinar que a condição do donatário é de pessoa reconhecidamente carente e de baixa renda, previamente cadastrado, e o imóvel tem que ser para fins exclusivos de habitação.

Do mesmo modo, os atos públicos, a fim de respeitar a lei da transparência (Lei nº 12.527/2011) e a lei das licitações (Lei nº 8.666/93), devem ser publicados em Edital, para que as pessoas possam se cadastrar e o município, através da Secretaria Municipal de Assistência Social, verificar se o pretendente preenche os requisitos exigidos. Com o resultado, deveria o município publicar a relação dos beneficiados/contemplados, em ordem para casos de suplência, das pessoas aptas para receber a doação, tudo em conformidade com as normas que tornam obrigatória a publicação que é condição imprescindível para a eficácia dos atos.

Fundamentou-se na tese das ACP's que as concessões contemplaram pessoas não carentes e o uso do lote foi para fins comerciais, inclusive que o município doador fez a transferência do domínio útil do bem imóvel sem legislação específica. Segundo a Lei nº 6.766/79 (Lei do Parcelamento do Solo Urbano), o parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, em observância da lei geral e das legislações estaduais e municipais pertinentes (*caput*) e que o lote é um terreno servido de infraestrutura básica, cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou lei municipal para a zona em que se situe (§ 4º).

Uma infraestrutura básica dos parcelamentos, de acordo com a aludida lei é constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento

sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação (§5º). Consoante o Decreto Municipal nº 993/2013 (dispõe sobre a nulidade das doações no Loteamento Primavera), não havia legislação específica, portanto, os imóveis não podiam ser loteados por ausência de lei própria que autorizasse, e até aquele momento, ano de 2013, não havia aprovação pela Câmara, além dos lotes não terem sido registrados em Cartório pelos beneficiários.

A lei do parcelamento do solo do município de Jacobina, em seu art. 6º, expressa que qualquer loteamento deve ter seu projeto elaborado com a planta do imóvel contendo, pelo menos, as divisas da gleba a ser loteada; a localização dos cursos d'água, bosques e construções existentes; a indicação dos arruamentos contíguos a todo o perímetro, a localização das vias de comunicação, das áreas livres, dos equipamentos urbanos e comunitários existentes no local ou em suas adjacências, com as respectivas distâncias da área a ser loteada; o tipo de uso predominante a que o loteamento se destina, bem como as características, dimensões e localização das zonas de uso contíguas.

As informações supra delineadas têm o condão de definir as diretrizes para o uso do solo, traçados dos lotes, do sistema viário, dos espaços livres e das áreas reservadas para o equipamento urbano e comunitário, de acordo com a legislação municipal. No art. 9º (Lei nº 6.766/79), o projeto, após orientação do traçado e das diretrizes oficiais, deverá ser acompanhado de certidão atualizada da gleba, expedida pelo Cartório de Registro de Imóveis competente.

No entendimento do subscritor do Decreto Municipal nº 0933/2013, o projeto do Loteamento Primavera, localizado no bairro Jacobina II, em Jacobina, não foi registrado em cartório e não havia legislação municipal autorizando, portanto decretou a suspensão de todas as doações feitas pela Administração no período circunscrito de 1 de janeiro de 2009 a 31 de dezembro de 2012.

O gestor atual embargou, em 2013, por força do decreto, todas as obras nos terrenos que estejam enquadrados no mencionado período. Constituiu, ainda, uma comissão para avaliação dos atos translativos de propriedade e revogou/anulou as doações irregulares. Em ato contínuo, declarou nulos de pleno direito todos os atos administrativos que visem alienar, doar ou permutar bens do Município que não estejam em conformidade com a Lei Orgânica do Município ou nos termos da Lei nº 8.666/93. Tais decisões impactaram diretamente no loteamento Primavera, não podendo os beneficiários ter acesso à energia, abastecimento de água, entre outros equipamentos urbanos.

Solicitou, ainda, o gestor subscritor, ao representante do Ministério Público Estadual, a anulação das doações e o restabelecimento dos imóveis doados ao domínio público, bem como a condenação da ex-gestora por improbidade administrativa. Acrescentou no pedido que é dever do Administrador Público primar pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência administrativa em consonância com o art. 37 da CF/88, fundamentando, assim, o interesse do município para instaurar ACP.

Diante da pesquisa realizada, pode-se concluir que: i) O município doador não apresentou a legalidade nem o fundamento social para dispor de bem público a particulares, sendo que os terrenos objeto das doações ilegais eram destinados, originariamente, à área verde do Conjunto Habitacional Jacobina II, afetada à finalidade pública de reserva, circulação e lazer. Assim, os terrenos são inalienáveis porque são bens públicos de uso comum do povo; ii) Seria prudente que o gestor público, no trato das ações de interesse social, buscasse uma prévia desafetação do imóvel, através de lei, transformando os terrenos em bens dominiais para, depois, iniciar o processo de loteamento e posterior doação aos pretensos beneficiários, observando uma justa isonomia para os donatários; iii) O instrumento utilizado, doação, não tem o caráter formal nem material para legitimar a alienação, operou-se de forma nula o ato da administração pública municipal; iv) Pelos dados estatísticos, a cidade tem uma população, em média, de 50.000 (cinquenta mil) habitantes, com um número de residências permanentes em torno de 15.000, e uma média de 3,2 moradores por domicílio, em um cálculo a grosso modo, temos uma situação de equilíbrio entre o número de habitantes e residenciais na cidade de Jacobina. O que não justifica a doação de bem público imóvel pela Administração Pública a particulares para fins de moradia social; v) A situação de abandono dos Conjuntos Habitacionais Jacobina III e IV torna possível ao município de Jacobina uma reestruturação daqueles locais com projetos de urbanização, implementação de equipamentos urbanos e de reorganização das moradias. Sabe-se que as residências estão irregulares nos conjuntos pela ausência de documentação dos proprietários, haja vista a não entrega pela URBIS; e vi) Diante do exposto, ficou clara a omissão, dentre outras, da sociedade civil e da Câmara de Vereadores no sentido de não acompanhar as decisões administrativas do município. Não há controle externo das atividades do Executivo que obste um abuso de poder.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É importante delinear que os atos públicos devem estar em consonância com a legislação pertinente, não cabendo ao gestor público autorizar e editar normas que possam afrontar os direitos institucionalizados. Os regulamentos do Executivo devem estar revestidos de legalidade, afinal o patrimônio público é de responsabilidade da administração pública e tem, o gestor público, a função de promover um Estado de bem-estar e democrático. Além disso, os princípios da administração pública insertas na CF/88 afirmam que qualquer pessoa ou ente federativo que esteja sob a outorga de poderes públicos, deve sempre atuar na circunscrição dos limites legais.

As legislações que envolvem a questão da moradia adequada, do topo à base normativa, estão avençadas e são notórias, ninguém pode alegar desconhecimento, controvérsias ou falta de acesso a informações. A Constituição vigente tem dois capítulos autônomos, complementares, um versa sobre a ordem social, o outro sobre a ordem econômica, ambos estão dispostos para equilibrar direitos e deveres aos segmentos situados entre o ser social, a propriedade privada e o Estado, contrabalanceando-os. A importância dos segmentos, assinalada pela Constituição, em um Estado de Direito, é o contrapeso indispensável para uma sociedade pluralista, onde os diversos grupos, sociais e econômicos, podem realizar suas funções pertinentes com seus significados para uma democracia e um Estado de Direito.

O resultado de uma estrutura social fulcrada na existência de grupos diferenciados e admitidos na Constituição vigente é a oportunidade de um indivíduo se reconhecer e se desenvolver em um grupo escolhido por si, pela identidade adquirida, em uma democracia que não lhe impõe estruturas artificiais. Dessa maneira, ocorre que, em regra, os indivíduos de estratos sociais diferentes se integram e podem migrar de uma composição para outra, não limitando suas pretensões, dialogando com outras linhagens, estabelecendo novas relações em um verdadeiro Estado de Direito.

A função social da propriedade é o justo mecanismo para equilibrar uma força de mercado, o contrapeso entre um bem-estar social e o individual, circunstância em que os integrantes da sociedade possam desenvolver sua personalidade livremente, na medida em que os resultados tenham um peso social. As vantagens econômicas não podem determinar uma rigidez na estratificação social, tampouco defender o *status quo*. A passagem de um estrato social para outro pelo indivíduo é um fato consumado, porém a manutenção de tal condição é que está se revelando bastante difícil, pois o exercício de uma cidadania plena mediante acesso à

moradia, ao lazer, ao consumo, enfim, está incomodando a classe ociosa que reage impulsivamente.

A definação de poder como as oportunidades de impor a sua própria vontade, no interior de uma relação social, até mesmo contra resistências, pouco importando em que repouse essa oportunidade, possibilita algumas desconstruções. Porque as oportunidades de impor um direito à moradia junto aos municípios que têm uma gestão democrática da cidade como um grande laço de dominação não são claras. Não há debates, nem audiências, nem consultas públicas, nem conferências sobre assuntos de interesse urbano, tampouco há iniciativa popular de projeto de lei ou de planos, ou programas ou projetos de desenvolvimento urbano. Todavia, as pessoas começaram a se juntar, articulando-se, organizando-se para a luta pelo direito à habitação, formando uma sociedade civil em busca de direitos sociais, como exemplo temos o projeto "Tá Rebocado".

De acordo com o art. 6º da CF/88 "São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados". Não obstante os direitos dependam da atuação do Estado, pois sua eficácia é limitada, tais dispositivos asseguram ao cidadão condições materiais para uma existência digna. Se espera, portanto, que cada município ordene o pleno desenvolvimento das funções sociais da sua cidade e possa garantir o bem-estar de seus habitantes seguindo uma política de desenvolvimento urbano, são termos constitucionais.

De tal modo, pode-se asseverar que o Estado de Direito não é patrimônio de uma classe social determinada, pelo contrário ele serve, ou deveria servir, para todas as classes que integram uma sociedade. O Estado de Direito deveria conservar como fonte os postulados mais nobres descobertos pelo movimento liberal, a exemplo dos direitos fundamentais. Pois o Estado democrático de direito é a garantia ao respeito das liberdades civis, consistente no respeito ao direitos humanos, nas garantias fundamentais e sociais, mediante a efetivação de uma tutela jurídica dos direitos constitucionais.

O exercício do poder político no Estado Democrático de Direito toma forma na maneira de se evitar e rechaçar tomadas de decisões que possam resultar em manipulações a favor de um indivíduo ou grupo seletivo, refutando-as para privilegiar deliberações coletivas e imparciais. O controle social é um instrumento da democracia participativa que possibilita o acompanhamento, monitoramento e a fiscalização das políticas públicas. Pois o direito a uma vida digna

deve procurar a sua legitimidade na aplicação de instrumentos democráticos e na obediência à lei.

A Lei Complementar nº 150/2015, que dispões sobre o contrato de trabalho doméstico, elevou a categoria dos empregados domésticos a uma situação cidadã, modificando a condição social de uma época arcaica, foi um marco na história do país. Aplicar a um empregado doméstico os mesmos direitos fundamentais da classe operária, nos termos do art. 7º, inciso IV, da CF/88, aduzindo: "salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia (...), com reajustes periódicos que lhe preservam o poder aquisitivo (...)", foi a consolidação de que todos são iguais, sem distinção de qualquer natureza.

A eficácia dos direitos fundamentais pode ser questionada, contudo os princípios políticos, econômicos e sociais que emanam da Constituição podem, e deveriam, resolver os problemas atuais acerca da habitação, com justas adaptações. O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01) regulamenta os arts. 182 e 183 da CF/88, e reconhece um direito da usucapião especial de imóvel urbano, concedendo o título de domínio ao homem ou à mulher, ou a ambos, independente do estado civil. A morosidade da justiça promove desigualdades no tange ao instrumento jurídico da usucapião, os municípios não promovem o IPTU progressivo como coação para a propriedade ociosa, a União não regulamenta o imposto sobre as grandes fortunas, são exemplos simples e cotidianos.

É um processo lento, burocrático, a inserção de uma camada economicamente vulnerável em programas de habitação, mas a participação dessa camada de trabalhadores sujeitas à especulação imobiliária está cada vez mais expressiva.O Programa Minha Casa Minha Vida (Lei nº 11.977/09) insere trabalhadores assalariados de baixa renda na aquisição de casa própria, conforme entendimento do art. 3º, que dispõe sobre a indicação dos beneficiários do PMCMV. Na redação do inciso I, tem a situação de comprovar a renda mensal da família, para ser beneficiário deve a renda ser de até R$ 4.650,00. Já no §6º, inciso I: "quando o teto previsto no dispositivo for de R$ 4.650,00 o valor atualizado não poderá ultrapassar 10 salários mínimos".

A fixação do valor de salário mínimo fixado em lei, dá uma garantia ao trabalhador com baixa remuneração de receber o benefício do PMCMV. Uma grande parcela da população de baixa renda que mora em casa insalubre e inaptas, de extrema precariedade, que estão marginalizadas, passarão a conviver em um local com padrões mínimos de acesso à água, esgoto e coleta de lixo. A previsão do inciso II, do art. 6º, traz na redação que se o teto

previsto no dispositivo for de R$ 2.790,00 o valor atualizado não poderá ultrapassar seis salários mínimos. No inciso seguinte, prevê que se o teto previsto no dispositivo for de R$ 1.395,00, o valor atualizado não poderá ultrapassar três salários mínimos.

O poder público não deve e não pode ser arbitrário ou omisso, tampouco pode abusar do poder ou fazer uso inadequado dos recursos públicos, distanciando-se da finalidade expressa em lei. As decisões políticas devem ser compartilhadas com a sociedade civil, que tem justa permissão ao exercício da cidadania, porém deve o coletivo se abster da cumplicidade à má gestão pública. Os benefícios oriundos da administração pública devem estar revestidos de medidas eficientes e adequadas ao interesse público.

A lei nº 6.766 de dezembro de 1979, trata sobre o parcelamento do solo urbano. Estamos em 2016, ou seja, após 37 anos a situação de loteamentos irregulares/clandestinos ainda predominam no território nacional porque alguns estados e municípios não estabeleceram suas normas complementares que tratam sobre o uso adequado do solo urbano. Sabe-se que as normas relativas ao parcelamento do solo municipal deve se adequar ao previsto na lei geral, ajustando as peculiaridades regionais e locais à lei maior.

Diante do exposto, e considerando que o instituto da regularização fundiária urbana possui limitações quanto à sua aplicação, é dever de cada pessoa reconhecer as ocupações irregulares como espaços urbanos que devem gerar direitos aos assentados, bem como, por meio do instituto, produzir direitos de moradia à população de baixa renda. A regularização fundiária, por si só, não tem o condão de garantir uma intervenção do poder público para garantir o princípio da função social da propriedade, o direito social à moradia, a isonomia entre homens e mulheres em direitos e obrigações, os equipamentos urbanos, enfim. É necessário uma participação efetiva da sociedade civil nas decisões referentes à comunidade a que pertence.

O tema é amplo e a pesquisa é envolvente, pois o instituto da doação, um dos meios de regularização fundiária urbana, mesmo a título gratuito, atribui ao imóvel um valor venal estabelecido pelo município onde ele se encontra, sendo que as despesas com a lavratura de escritura pública de doação e posterior registro junto ao Cartório de Registro de Imóveis competente é de responsabilidade do beneficiário. Nem sempre o beneficiário tem o poder econômico para lavrar e registrar o documento de doação, ou para a edificação no prazo estipulado, sem comprometer seu sustento e o da sua família. A concessão de posse, a formalização da propriedade e o acesso ao crédito são questões importantes para a pessoa de baixa renda, pois para uma família humilde a moradia não tem um valor especulativo, tem, sim, um conceito de abrigo, de casa, de conforto e de segurança.

A partir da análise empreendida nas doações de bem imóvel público, em 2011, pode-se perceber que o município de Jacobina não possui um programa de regularização fundiária urbana. Percebeu-se, ainda, que o poder público municipal não possui nem controle nem preservação das áreas serranas, das nascentes dos rios, das áreas de APP[16], das áreas de bacia de acomodação de águas pluviais ou fluviais, das áreas de recebimento de rede de esgoto, enfim.

O processo de consolidação dos projetos habitacionais no município de Jacobina tem sido aperfeiçoado por interesses políticos, ora beneficiando "parceiros" na aquisição de terras periféricas, ora na distribuição de imóveis, ora nas doações de bem imóvel público. Quando se estuda as origens das irregularidades urbanas tem-se em mente que há um legado histórico para os erros apresentados. Ao retroceder no tempo, ficou nítido que o problema de moradia, na cidade de Jacobina, não está na falta de espaço territorial, estão: i) na concentração das propriedades por poucos; ii) na ausência de políticas públicas para habitação; iii) nas políticas de moradia popular com conveniência politica e econômica; e iv) no desenvolvimento do espaço urbano para beneficio das elites.

Está posto um desafio para o município de Jacobina que é o de conciliar as moradias periféricas, ou irregulares existentes, com o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Este é um dos requisitos essenciais para que as pessoas integrantes da sociedade possam desfrutar de uma vida minimamente digna, na condição de cidadãos, usufruindo, portanto, dos direitos fundamentais.

Para tanto, é imprescindível ao gestor público municipal um trabalho técnico social para desenvolver um conjunto de ações de caráter informativo, a fim de sensibilizar e mobilizar a população para a normas municipais vigentes quanto ao parcelamento, uso e ocupação do solo e das edificações. Considerando a necessidade de adoção de uma política de redução de danos ambientais, deve-se reduzir as moradias nas áreas serranas, nos locais com fluxo de recursos hídricos pluviais, fluviais e de esgotos sanitários, bem como fiscalizar os loteamentos, assentamentos e as edificações sem o respectivo alvará do município autorizando os atos.

É responsabilidade do município a realização de cadastramento de todos os interessados em participar de programas habitacionais, por meio, ou não, de doações. Cadastrar, ainda, as áreas serranas com moradias já consolidadas, limitando as edificações. Verificar as áreas serranas não edificadas, vetando novas construções. É necessário, no cadastramento, a qualificação completa, com RG, CPF, endereço e contato para as pessoas de baixa renda.

[16] Área de Preservação Permanente

REFERÊNCIAS

BRASIL. 1ª Vara da Fazenda Pública. ACP nº 0301078-64.2013. Ação Civil Pública por Improbidade Administrativa. Jacobina, 20 de abril de 2016 Disponível em e-saj.tjba.jus.br

_____. 1ª Vara da Fazenda Pública. ACP nº 0301079-49.2013. Ação Civil Pública por Improbidade Administrativa. Jacobina, 20 de abril de 2016 Disponível em e-saj.tjba.jus.br

_____. 1ª Vara da Fazenda Pública. ACP nº 0301076-94.2013. Ação Civil Pública por Improbidade Administrativa. Jacobina, 20 de abril de 2016 Disponível em e-saj.tjba.jus.br

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

_____. **Decreto-Lei nº 201** de 27 de fevereiro de 1967. Brasília, 24 de fevereiro de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0201.htm. Acesso em: 20 abril 2016

_____. **Decreto-Lei nº 591** de 6 de julho de 1992. Brasília, 06 de julho de 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 20 abril 2016

_____. **Decreto nº 0993** de 04 de dezembro de 2013. Gabinete do Prefeito, 04 de dezembro de 2013. Disponível http://www.jacobina.ba.io.org.br/diarioOficial/download/415/747/1 Acesso em: 20 abril 2016

_____. **Lei Complementar nº 150** de 1º de junho de 2015. Brasília, 1º de junho de 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp150.htm Acesso em: 20 abril 2016.

_____. **Lei nº 2.114** de 4 de janeiro de 1965. Palácio do Governo do Estado da Bahia, 04 de janeiro de 1965. Disponível em: http://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/85486/lei-2114-65 Acesso em: 20 abril 2016

_____. **Lei nº 7.435** de 30 de dezembro de 1988. Palácio do Governo do Estado da Bahia, 30 de dezembro de 1988. Disponível em: http://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/85710/lei-7435-98 Acesso em: 20 abril 2016

_____. **Lei nº 8.209** de 20 de março de 2002. Palácio do Governo do Estado da Bahia, 20 de março de 2002. Disponível em: http://www.legislabahia.ba.gov.br/htm Acesso em: 20 abril 2016.

_____. **Lei nº 8.429** de 2 de junho de 1992. Rio de Janeiro, 2 de junho de 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm Acesso em: 20 abril 2016.

_____. **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Brasília, DF, 21 de junho de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm Acesso em: 20 abril 2016.

_____. **Lei nº 10.188**, de 12 de fevereiro de 2001.Congresso Nacional 12 de fevereiro de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10188 compilada.htm Acesso em: 20 abril 2016.

_____. **Lei nº 10.257**, de 10 de julho de 2001. Brasília, DF, 10 de julho de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm Acesso em: 20 abril 2016.

_____. **Lei nº 11.124**, de 16 de junho de 2005. Brasília, DF, 16 de junho de 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm Acesso em: 9 maio 2016.

_____. **Lei nº 11.977**, de 7 de julho de 2009. Brasília, DF, 7 de julho de 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm Acesso em: 9 maio 2016.

_____. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Brasília, DF, 18 de novembro de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm Acesso em: 9 maio 2016.

ALBUQUERQUE, Diego de. **A importância das comunidades tradicionais de Fundos de Pasto: estudo de caso em Testa Branca, no município de Uauá-Bahia**. UNEB. 2014. .

ARAÚJO, Carla C. **Os Carcarás: política e modernização na cidade de Jacobina (1965-1988)**. Dissertação de Mestrado. UFBA. 2010.

ARRAES, Esdras. **Curral de reses, curral de almas introdução à urbanização dos -Certoens- das capitanias do Norte (séculos XVII-XIX)**. Mestrado em Arquitetura e Urbanismo , São Paulo, 504p, 2012.

AULER, C. M. N.. **A Vila de São Paulo de Piratininga: fundação e representação**. 1. ed. São Paulo: Annablume/Fapesp, 2007. v. 1. 260p .

BBC BRASIL. Pesquisado em: http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/11/151110_mulheres_trabalho_gratis_lab acesso em: 10 maio 2016.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Pesquisado em: http://www.caixa.gov.br/poder-publico/programas-uniao/habitacao/pro-moradia/Paginas/default.aspx Acesso em: 10 maio 2016.

CARDOSO, P. **Democratização do acesso à propriedade pública no Brasil: Função social e regularização fundiária**. São Paulo, 2010. 260 f. Dissertação de Mestrado - Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

CUNHA, Aloisio Santos da. **Descaminhos do trem: as ferrovias na Bahia e o caso do trem da Grota (1912-1976)**. Dissertação (Mestrado em História Social). Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2011.

FERNANDES, Edésio. **Direito urbanístico e política urbana no Brasi**l. In: FERNANDES, Edésio (Org.). Direito urbanístico e política urbana no Brasil: uma introdução. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

GANDIN, Danilo. **A prática do planejamento participativo: na educação e em outras instituições, grupos e movimentos dos campos cultural, social, político, religioso e governamental**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

GERSHON, Débora **Estudo de caso: TÁ REBOCADO** – programa de desenvolvimento comunitário, Salvador – BA / Débora Gershon. Supervisão de Marlene Fernandes. Coordenação de Carlos Alberto Silva Arruda. – Rio de Janeiro: IBAM/CAIXA, 2003.

IBGE. Disponível em: http://www.cidades.ibge.gov.br/painel/historico.php?lang=&codmun=291750 Pesquisado em 13/04/2016

JACOBINA. Lei n° 788, de18 de outubro de 2006. Jacobina, BA, 18 out. 2006. **Institui PDDU de Jacobina e dá outras providências**. Disponível em: http://jacobina.ba.gov.br Secretaria de Infraestrutura – e-mail:obras@jacobina.ba.gov.br.

JESUS, Zeneide Rios de**. Eldorado Sertanejo: garimpos e garimpeiros nas Serras de Jacobina (1930-1940)**. 2005. 205 f. Dissertação (Mestrado em História Social) Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal da Bahia, Salvador – Ba, 2005

LEMOS, Doracy Araújo. Jacobina sua história e sua gente. Jacobina. D A Lemos, 1995.

LIMA, Graziela F. Buscarin. **Evolução histórica da propriedade territorial no Brasil**. Dissertação de Mestrado em Direito Civil. São Paulo: Faculdade de Direito da USP, 2002.

MARICATO, E. FERREIRA, J. S. W. **Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade?** Extraído do livro

"Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras", Letícia Marques Osório (Org.), Sergio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre/São Paulo, 2002.

_____ **Metrópole, legislação e desigualdade**. Estudos Avançados, São Paulo - IEA USP, v. 17, n.48, p. 151-166, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo, Malheiros, 2007.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Manual de Regularização Fundiária**. 2009. Disponível em: file:///C:/Documents%20and%20Settings/usuario/Desktop/TCC/Manual%20regulariza%C3%A7%C3%A3o%20fundi%C3%A1ria.pdf Acesso em: 9 maio 2016.

_____. Portaria nº 412 de 07 de agosto de 2015. Disponível em: http://www.sehab.ms.gov.br/wp-content/uploads/sites/42/2015/02/Portaria-n%C2%BA-412-07_08_2015.pdf Acesso em 8/10/2016.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA. **Inquérito Civil SIMP nº 702.0.86240/2014**, em trâmite ma 4ª Promotoria de Justiça de Jacobina. Representante: Moradores do Bairro Jacobina II. Representado: Secretarias Municipais de Meio Ambiente e Urbanismo/Proprietários das construções. Assunto: Irregularidade em Loteamento. Ano: 2014.

MOTA, Maria Sarita. **Sesmarias e propriedade titulada da terra: o individualismo agrário na América Portuguesa**. Saeculum (UFPB), v. 1, p. 29-44, 2012.

NOVAIS, Marcos Paulo Souza. **Aspectos da apropriação e ocupação do espaço na microbacia Rio do Ouro, Jacobina – Bahia e suas repercussões socioambientais**. Salvador, 2010.

NOZOE, Nelson H. **Sesmaria e apossamento de terras no Brasil Colônia**. Revista ANPEC, Brasília, v. 7, p. 587-605, 2006.

_____. **A aplicação da legislação sesmarial em território brasileiro**. ESTUDIOS HISTORICOS – CDHRPyB- Ano VI - Julho 2014 - Nº 12 – ISSN: 1688 – 5317. Uruguay

OLIVEIRA, Valter Gomes Santos de. **Revelando a cidade: imagens da modernidade no olhar fotográfico de Osmar Micucci (Jacobina, 1955-1963)**. Dissertação de Mestrado em História Social – UFBA. Salvador: 2008.

PORTAL ODM – Acompanhamento Brasileiro dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Relatórios Dinâmicos. Disponível em: <http://www.portalodm.com.br/>. Acesso em: 9 maio 2016.

PRADO JUNIOR, Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo: colônia**. 12. ed. São Paulo: Brasiliense, 1972.

RAUL, J.M. **Mulheres negras, movimentos sociais e direito à cidade: uma perspectiva para as políticas públicas**. e-metropolis: Revista eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais, v. 1, p. 46-53, 2015.

Relatoria Especial da ONU para o direito à moradia. Pesquisado em: http://direitoamoradia.org/?p=22942&lang=pt Acesso em: 9 maio 2016.

Relatório Final. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Jacobina. Referencial Básico/Partido Urbano. Novembro de 1999. Pesquisado em:http://www.uneb.br/geocienciasjacobina/files/2012/08/PDDU-Jacobina-BA-Vol.-6.pdf Acesso em: 16/10/2016.

SANTOS, Márcio R. A. dos. **Fronteiras do sertão baiano: 1640-1750**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2014.

SANTOS, Milton. **O Centro da Cidade do Salvador: Estudo da Geografia Urbana**. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo; Salvador: Edufba, 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

UOL Economia. Em: http://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2013/11/29/em-dez-anos-quadriplica-percentual-de-mulheres-que-sao-chefes-de-familia.htm Acesso em: 9 maio 2016.

VEBLEN, T. **A Teoria da Classe Ociosa – Um estudo econômico das instituições.** Trad. Olívia Krähenbühl. São Paulo: Atica, 1974. (Os pensadores).