

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA
CURSO DE BACHARELADO EM URBANISMO**

**A Questão Habitacional e a Estrutura Fundiária da Cidade do
Salvador 1549-1970**

SILVIA BOCHICCHIO

**SALVADOR
AGOSTO / 2003**



UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA – UNEB
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS EXATAS E DA TERRA – CAMPUS I
COLEGIADO DO CURSO DE URBANISMO

**“A Questão Habitacional e a Estrutura Fundiária da Cidade do Salvador
1549-1970”**

Aluna: **Silvia Bochicchio**

Orientadora: **Profª . Rosali Braga Fernandes**

Trabalho monográfico apresentado na disciplina
Seminário Monográfico como requisito parcial para
obtenção do grau de bacharel em Urbanismo.

Aprovado em Agosto de 2003

Banca Examinadora

.....Rosali Braga Fernandes

.....Luiz Antonio de Souza

.....Sylvio Carlos Bandeira de Mello e Silva

SALVADOR – BAHIA

Agosto – 2003

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	1
2. JUSTIFICATIVA	2
3. METODOLOGIA	3
4. A QUESTÃO DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA	4
4.1 A DISTRIBUIÇÃO E OCUPAÇÃO DE TERRAS NO BRASIL ATÉ 1970	4
4.2 A DISTRIBUIÇÃO E OCUPAÇÃO DAS TERRAS EM SALVADOR 1549-1970	10
5. A QUESTÃO HABITACIONAL	16
5.1 A QUESTÃO HABITACIONAL NO BRASIL 1500-1970	16
5.2 A QUESTÃO HABITACIONAL NA CIDADE DO SALVADOR 1549-1970	21
5.2.1 OS PLANOS URBANÍSTICOS	24
5.3 A ESTRUTURA FUNDIÁRIA E A QUESTÃO HABITACIONAL DA CIDADE DO SALVADOR ATÉ 1970	27
CONSIDERAÇÕES FINAIS	31
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	33

Universidade do Estado da Bahia / Urbanismo

A Questão Habitacional e a Estrutura Fundiária da Cidade do Salvador 1549-1970

Silvia Bochicchio

Desde o início da colonização europeia no século XVI, as terras no Brasil eram concedidas através dos Forais sob o regime de enfiteuse, instrumento jurídico oriundo da legislação de Portugal e que aqui perdurou durante séculos. Tal modo de regular a posse de terras suscitou discussões desde a primeira metade do século XIX, devido à confusão e dificuldade em definir propriedades e também por causa da reestruturação do Código de Terras no Brasil, que estava atrelado à integração das províncias e à consolidação do Estado Brasileiro.

Na cidade do Salvador, grande parte das terras permaneceu por muito tempo, e algumas ainda permanecem, sob o regime de enfiteuse, sendo aforadas e arrendadas a outros, formando inúmeras pequenas glebas. Na época entre o final do século XIX e o início do século XX, é que começam a tomar corpo os problemas ligados à falta de acesso aos terrenos por grande parte da população, gerando, conseqüentemente, problemas relacionados à moradia. A partir de então, as ocupações fora das normas urbanísticas e ilegais em relação à questão jurídica dos terrenos, foram se proliferando sem controle ou ações por parte do poder público.

As diferentes administrações da cidade não tomaram iniciativas eficazes e nem foi prioridade em seus planos urbanísticos ou políticas urbanas a questão da regularização fundiária e a questão habitacional. A cidade permaneceu, assim, à mercê dos interesses do mercado de especulação da terra e da moradia como produto, o que, por sua vez, acabou reforçando os contrastes sociais e espaciais e a exclusão de uma imensa parcela dos habitantes.

Em 1970, a população de Salvador estava em torno de um milhão de habitantes. Destes, uma grande parte vivia, e ainda hoje vive, em ocupações ilegais nos seus diferentes tipos, com condições precárias de moradia, evidenciando a influência da questão da propriedade de terras sobre a questão habitacional e o contraste que há entre a cidade legal e a cidade que existe fora dos limites dessas normas e padrões e que é a cidade que predomina.

1. Introdução

Os capítulos que seguem tratam, respectivamente, da questão fundiária no Brasil e na cidade do Salvador, fazendo um levantamento de como se dá o processo de distribuição e ocupação de terras, desde o início da colonização portuguesa no século XVI até 1970, e da questão habitacional, tendo como base a estrutura fundiária, no mesmo período do capítulo anterior.

A escolha do período em que está compreendido o estudo, do início da colonização de Portugal no Brasil até 1970, se deve a dois motivos. Um deles, mais específico, é o fato de o arquivo público do município que continha registros de propriedades sofreu um incêndio no final da década de 60 do século XX, e por causa deste acontecimento, praticamente todo o acervo foi destruído. Isto possibilitou que muitas terras fossem apropriadas indevidamente. Outro motivo se deve a complexidade crescente das questões abordadas no estudo, sobretudo nas décadas que seguem após o período aqui definido. Por se tratar se uma monografia de graduação foi tomada a decisão de definir tal período e posteriormente, dar seguimento ao estudo das questões abordadas até os dias atuais.

2. Justificativa

Neste estudo, consideramos a importância da questão fundiária para a prática urbanística e, especialmente, para a questão habitacional. Grande parte da falta de acesso à moradia, quantitativa e qualitativamente, está vinculada à questão do acesso à terra, sobretudo em grandes cidades como Salvador, onde predomina a mercantilização da habitação e a especulação dos terrenos.

Portanto, a pesquisa de como se deu o processo de estruturação fundiária no Brasil e na cidade do Salvador, objeto de nossa atenção, e a junção de tal estrutura à questão habitacional, em diferentes períodos, tem relevância enquanto tema urbanístico e por tentarmos trazer um entendimento de ambas as questões tratadas, não separadamente, mas através da vinculação dos fatos. Assim, buscamos evidenciar a influência que a questão fundiária teve sobre a questão da moradia na cidade de Salvador.

A presente pesquisa também se justifica por si mesma, diante da carência de sistematização de informações, principalmente sobre a questão da estrutura fundiária em nossa cidade.

3. Metodologia

O estudo foi realizado utilizando-se do método de pesquisa histórica, pois foi através do levantamento de fatos e dados históricos que se tornou possível abordar o processo de ocupação e distribuição de terras e a questão habitacional no Brasil e na cidade do Salvador, alvo de nossas atenções, desde o início da colonização europeia até 1970. Segundo Lakatos e Marconi, o método histórico consiste em investigar acontecimentos, processos e instituições do passado para verificar sua influência na sociedade atual, pois foi através de transformações ao longo do tempo e pelas influências culturais particulares de cada época, que as instituições alcançaram a sua forma atual (LAKATOS; MARCONI, 1991, p. 107).

Além da pesquisa histórica, o método dialético também foi utilizado, já que há contradições entre os fatos e uma síntese que é consequência de ambos. Um fato é que existem terrenos e existe habitação. Entretanto, não são acessíveis a grande parcela da população da cidade, pois os terrenos que são infra-estruturados são caros e as habitações produzidas pelo mercado formal não são destinadas às faixas de mais baixa renda, evidenciando a contradição. Conseqüentemente, há a necessidade de políticas urbanas que promovam a regularização fundiária e urbanística e que tragam soluções para a questão habitacional.

4. A Questão da Estrutura Fundiária

Na tentativa de entender a questão da estrutura fundiária em uma cidade brasileira é necessário que nos remetamos inicialmente à história da ocupação e da distribuição das terras em nosso país, desde o início da colonização portuguesa no século XVI. É importante notar que o modo como esse processo se desenrolou está atrelado ao fato da então colônia ser uma extensão da metrópole e, as leis desta última, no que tange à questão fundiária, também se faziam valer na primeira. E foram estas normas trazidas de Portugal que, ao perdurar por longo tempo, influenciaram bastante na constituição da estrutura fundiária e das cidades brasileiras.

Neste capítulo, portanto, serão abordadas a distribuição e a ocupação de terras no Brasil, com algumas referências à legislação sobre o tema, bem como sobre o processo de distribuição e ocupação das terras na cidade do Salvador, desde o início da colonização até 1970.

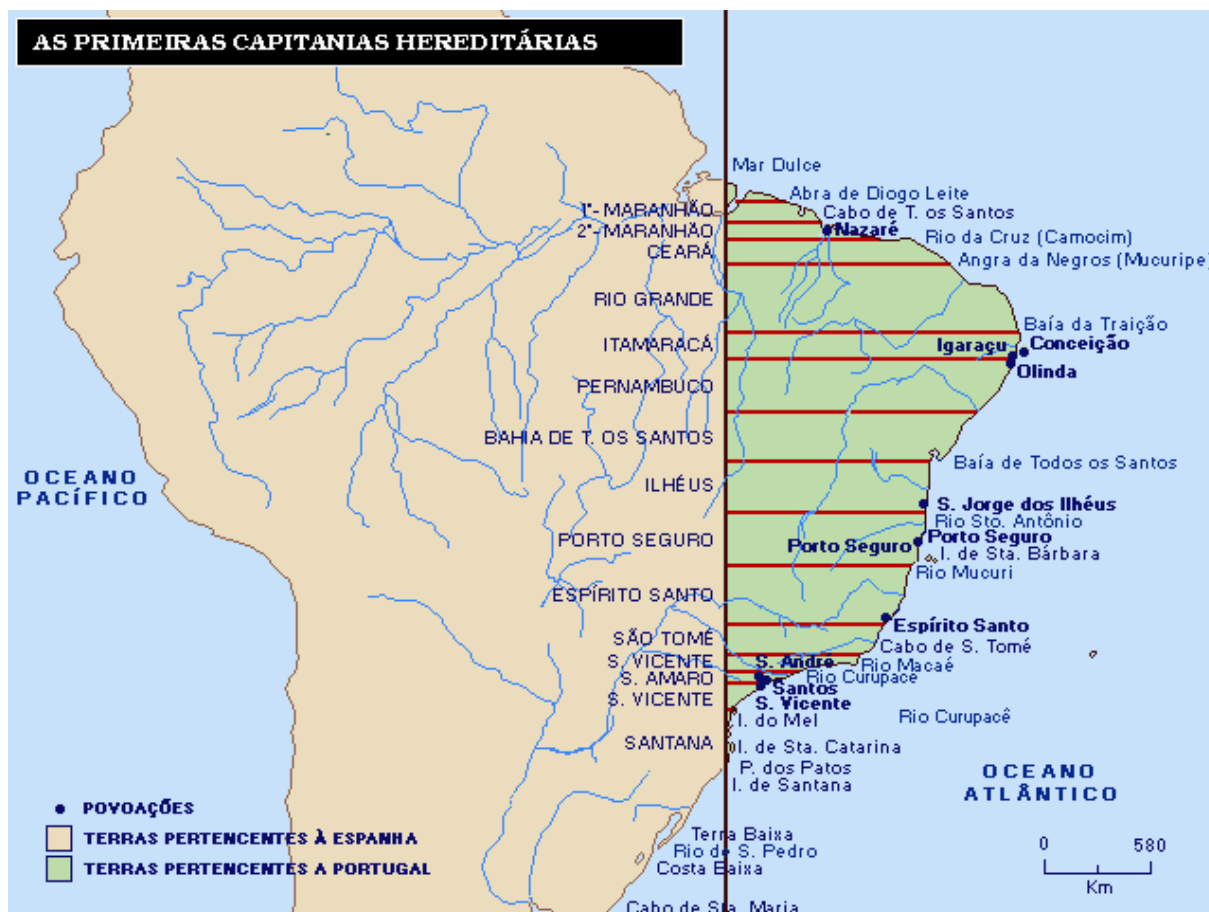
4.1 A distribuição e ocupação de terras no Brasil até 1970

A distribuição e ocupação de terras e a formação das cidades no Brasil está vinculada à política de povoamento da colônia e sua evolução está estreitamente ligada aos ciclos econômicos brasileiros. O sistema inicial de exploração dos recursos naturais deu origem às primeiras feitorias e alguns agrupamentos humanos com uma agricultura de subsistência. Em uma expedição colonizadora, Martim Afonso funda São Vicente, em 1532, dando início à formação de vilas e povoados.

O sistema de Capitanias Hereditárias, instituído em 1534, preservava costumes da Europa Medieval nas relações de propriedade da terra, com a propriedade patriarcal e a hereditariedade, e ao mesmo tempo, incitava o mercantilismo nas

tentativas de exploração, seja na busca de metais preciosos ou qualquer outro produto interessante para comercializar (TEIXEIRA, Cid; TEIXEIRA, Cydelmo, 1978, p. 30).

As Primeiras Capitânicas Hereditárias (figura 1)



Fonte: As Primeiras Capitânicas Hereditárias <http://www.mre.gov.br/acs/diplomacia>

Um dos objetivos de Portugal com o sistema de capitânicas hereditárias era preservação do território sob seu domínio, mesmo não tendo, a princípio, conseguido explorar a terra como pretendia. Então, foi nesse sistema que se iniciou o processo de distribuição e ocupação de terras no Brasil.

Desde o princípio, as normas que regulavam a propriedade e a ocupação de terras na Metrópole, como já s  sabido, prevaleciam aqui. É o caso da enfiteuse¹,

¹ D -se a Enfiteuse, aforamento, ou emprazamento, quando por ato entre vivos, ou de última vontade, o proprietário atribui a outrem o domínio útil do imóvel, pagando a pessoa, que o adquire, e assim se constitui enfiteuta, ao senhorio direto uma pensão, ou foro, anual, certo e invariável (BRASIL, 1916).

que foi amplamente adotada na colônia, inclusive em Salvador, e que é parte do direito português.

Para promover a ocupação das terras, o rei de Portugal, através dos Forais, doava a terra ao Capitão Mor, que ficava investido de poderes para gerenciar dita propriedade. Na Bahia, a Carta Foral² de Francisco Pereira Coutinho, de 26 de agosto de 1534, é que dá ao antigo capitão de Arzila³, a legitimidade de posse e ação na capitania. Através dele, D.João III “não somente transfere o domínio da terra ao donatário, como lhe outorga a faculdade de subestabelecer este direito àqueles que, no seu juízo, dessem à terra o emprego e o rendimento cabíveis aos interesses do Reino. Nascia, ali, o sistema de enfiteuse no Brasil. O processo de ocupação da terra ganhava estruturação legal” (TEIXEIRA, Cid; TEIXEIRA, Cydelmo, 1978, p. 30).

A estruturação na qual evoluiu a população colonial era caracterizada pela dispersão dos moradores em um imenso território, pois as terras eram quase sempre distribuídas em vastas sesmarias⁴, dificultando a comunicação.

As vilas e municípios, que eram locais que agregavam os serviços e a administração, foram se desenvolvendo, assim foi surgindo a necessidade de adequação das normas, tanto relativas à questão fundiária quanto ao que se refere às áreas urbanas, alvo de nossas atenções neste estudo.

A princípio, eram regras simples, referentes ao arruamento e alinhamento. As origens das normas urbanísticas do Brasil estão nas Ordenações do Reino⁵,

² Foral – carta monárquica que regulamentava a administração de terras conquistadas / título de aforamento de terras; foro; forais (LAROUSSE, Koogan. Dicionário Enciclopédico, 1979)

³ D. Vasco Coutinho, o Capitão de Arzila, recebeu de D. Manuel, o título de Conde de Redondo em 1500 (www.alentejodigital.pt/redondo/Efemerid.html).

⁴ Sesmaria - propriedade delimitada. Sesmar, partir em seis, do baixo latim, sesmo oriundo de sextus. Sesmo, encarregado de dar terras sem dono: o sesmeiro. (CALMON, 1978, p.2).

⁵ Dava-se este nome às antigas leis portuguesas compiladas em códigos. As primeiras, ordenadas por D. João I, foram concluídas em 1446. Em 1514 publicou-se nova coleção das leis do reino com as alterações introduzidas pelo tempo. Por terem sido impressas por ordem de D. Manuel, receberam o nome de Ordenações Manuelinas. Em 1603 publicaram-se as Ordenações Filipinas, mandadas compilar por Filipe I, que em Portugal vigoraram até 1868. No Brasil, as Ordenações Filipinas, por força da lei de 20.10.1823, vigoraram até 31 de dezembro de 1916, como subsídio

vindas de Portugal, que fixavam princípios básicos e genéricos sobre a ordenação das povoações e cabia às autoridades locais adequá-las no seu âmbito. À medida que as cidades vão tornando-se mais complexas, as normas que regulam as relações sociais, dentro e fora dos seus limites espaciais, necessitam adequar-se às novas realidades e dessa forma, também ganham complexidade (SILVA, José Afonso, 1995).

Normas genéricas são encontradas nas Ordenações Filipinas e outras sobre relações de vizinhança e o direito de construir. As posturas municipais, como eram chamadas as normas, determinavam, além dos arruamentos e obrigações de alinhamento, as desapropriações. As desapropriações de terrenos eram quase sempre por utilidade pública, de interesse coletivo. Por dito instrumento, parte das terras voltava para o domínio público.

Grande parte dessas normas perdurou durante o Império, dada a vigência das ordenações nesse período, com modificações que foram sofrendo ao longo da monarquia. A Constituição do Império de 1824, em seu artigo 167, declarou que existiriam Câmaras em cada cidade e vila, a que competiria o governo econômico e municipal delas, cujas atribuições seriam decretadas por uma lei regulamentar, que veio a ser a Lei de 01 de outubro de 1828, que atribuiu aos vereadores competência para tratar dos bens e obras do Município, do governo econômico e policial da terra, e do que neste ramo fosse em favor dos seus habitantes.

Mesmo com algumas leis e decretos que deveriam regular as questões da terra, prevalecia a desorganização nesse âmbito, quanto à definição de propriedades, por exemplo. O domínio das terras em grande parte estava concentrado em pequena parcela da população.

No século XIX, a questão da posse de terra estava em uma situação em que não existia um ordenamento jurídico que possibilitasse identificar quem era ou não proprietário de terras no país. A concessão de sesmarias, que como colocado anteriormente, era um ordenamento jurídico do território transposto da norma

do direito pátrio, e só foram definitivamente revogadas pelo Código Civil de 1917 (<http://www.tse.gov.br/institucional>).

reguladora do processo de distribuição de terras em Portugal para os solos coloniais, já não satisfazia as necessidades da sociedade num contexto de disputas por terras entre os diferentes segmentos sociais e facções políticas.

Em 1850, a Lei nº 601 - Lei de Terras – que dispõe sobre as terras devolutas do Império e acerca das terras “que são possuídas por título de sesmaria sem preenchimento das condições legais, bem como por simples título de posse mansa e pacífica”. Dito instrumento legal autorizou o Governo a vender as terras devolutas, devendo previamente medir, demarcar e descrever a porção das mesmas terras. Assim, havia a necessidade de definir quais eram as áreas que não pertenciam a alguém e que poderiam voltar para as mãos do Estado. Então, a mesma lei compreendeu como terras devolutas:

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

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

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

§ 4º As que não se acharem occupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em título legal, forem legitimadas por esta Lei (BRASIL, Lei de Terras, 1850).⁶

A Lei nº 601/1850, não obteve sucesso em relação a fazer com que muitas das terras ficassem sob o domínio estatal, já que persistia a passagem de terras devolutas para o domínio privado. As terras não foram medidas e demarcadas, não havendo um detalhado levantamento então.

Lígia Maria Osório da Silva coloca as seguintes palavras:

⁶ Este trecho do texto da Lei nº 601/1850 – Lei de Terras foi transcrito conservando o original, daí o uso da língua portuguesa na forma como se escrevia na época da outorga de dita lei.

“A lei de 1850 não atingiu um dos seus objetivos básicos, a demarcação das terras devolutas, ou como se dizia na época, a discriminação das terras públicas e privadas, primeiro passo para a implementação de uma política de terras. E isto principalmente por dois motivos. Primeiro, porque a regulamentação da lei deixou a cargo dos ocupantes das terras a iniciativa do processo de delimitação e demarcação” (SILVA, 1997).

Do mesmo modo que ocorria com as terras rurais, que eram maior parte então, na maioria das cidades as terras também passavam para particulares, o que não coincidia com interesses da coletividade. De qualquer forma, desapropriações para fins de interesse coletivo, como a urbanização, já estavam previstas legalmente.

O Ato Adicional à Constituição do Império descentralizou o poder nas províncias e criou as respectivas assembleias legislativas, dando-lhes a competência para legislar sobre alguns assuntos de interesse urbanístico como por exemplo a desapropriação por utilidade municipal e provincial, entre outros. Vieram também leis de desapropriação por utilidade pública, destacando-se a Lei nº 816, de 10 de julho de 1855, e seu regulamento pelo Decreto nº 1.664, de 27 de outubro de 1855, que deveria regular as desapropriações para construção de estrada de ferro. Esta subordinava a desapropriação ao plano de obras, ou seja, a simples aprovação das plantas da estrada, por decreto, fazia considerar desapropriados todos os edifícios e terrenos situados total ou parcialmente nas áreas dos planos e plantas.

As normas da Lei nº 816/1855 foram sendo estendidas: às desapropriações por utilidade pública municipal na Capital Federal; às desapropriações para execução de obras de competência da União e do Distrito Federal, através da Lei nº 1.021, de 26 de agosto de 1906, autorizando o Governo Federal a expedir regulamento e a consolidar as disposições vigentes sobre desapropriações – isto foi feito através do Decreto nº 4.956, de 09 de setembro de 1903. O Decreto-lei 496, de 14 de junho de 1938, aplicou as normas às obras dos Estados e dos Municípios. O sistema de desapropriações no Brasil foi modificado a partir do Decreto-lei nº 3.365/1941, que dispõe sobre desapropriações por utilidade pública.

O Decreto-lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre aspectos como: loteamento urbano; responsabilidade do loteador; concessão de uso; espaço aéreo; também institui a “concessão de uso de terrenos públicos ou particulares, remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, ou outra utilização de interesse social” (BRASIL, 1967). A Concessão aparece, portanto, como outra forma de ocupar e utilizar terras públicas, sem que estas passem ao patrimônio de particulares.

Há grande quantidade de leis e decretos que tratam da questão fundiária no Brasil, e que, entretanto, a existência dessa legislação, por si, não é capaz de assegurar a organização da administração dos bens públicos, nem a justa distribuição das terras. Para Silva (1997), qualquer um que observe a história fundiária do nosso país, observará que o objetivo foi, em diversos momentos, transformar as condições nas quais se operava a formação da propriedade; de outro, a persistência de uma ferrenha obstrução à aplicação desta legislação por setores do campo interessados na manutenção de um padrão de ocupação...“ (SILVA, 1997) Nas cidades esse fato se manifesta a partir da imensa desigualdade social e situação de falta de infra-estrutura adequada à vida urbana.

4.2 A distribuição e ocupação das terras em Salvador 1549 -1970

Antes da fundação da Cidade do Salvador, existia apenas um povoado, a Vila do Pereira, que se localizava no sopé do morro onde se situava a Igreja de Santo Antônio da Barra, descendo até o largo e subindo um pouco a atual Ladeira da Barra.

A partir de 1534, com a outorga da Carta Foral de Francisco Pereira Coutinho, citada anteriormente, é que “muitas das áreas, hoje integrantes das zonas mais

valorizadas do município, passam a ter vinculação direta e cadeia sucessiva estabelecida” (TEIXEIRA, Cid; TEIXEIRA, Cydelmo, 1978, p. 33).

A localização da Vila do Pereira não era adequada para a cidade sede do governo-geral ser construída, pois não possuía as características topográficas desejadas para a cidade-fortificação, então, era necessário que se escolhesse um novo sítio. Assim, a cidade foi construída entre a atual Praça Castro Alves e a Misericórdia, que a princípio, era chamada de Cidade Nova. O Caminho do Conselho - depois Estrada da Vitória, Caminho da Vitória e mais tarde, Corredor da Vitória - ligava o velho núcleo, que era a Vila do Pereira ou Vila Velha ao novo núcleo, a Cidade Nova. A Cidade Nova, era onde residia a população em melhor situação sócio-econômica, da Freguesia da Sé, Santo Antônio e no máximo até a Freguesia de São Pedro.

Em 1549, quando a Cidade do Salvador foi fundada, algumas terras já estavam sesmadas, ou seja, divididas em sesmarias, e também sob o regime de enfiteuse como já foi dito. Após a fundação, o Governador-Geral doou terras ao Senado da Câmara de Salvador, que deveria gerir a distribuição e a ocupação das mesmas.

A princípio, a terra que foi entregue à cidade em 1552, por Tomé de Souza, foi realmente usada em comum por seus habitantes, para pastos públicos, agricultura, entre outros usos.

Entretanto, várias partes da terra foram sendo incorporadas por particulares sob a forma de enfiteuses e de arrendamentos; “Sempre, porém, sem que se perdesse de vista o domínio direto que, sobre elas, tinha a Cidade do Salvador” (TEIXEIRA, Cid, 1978; 20). A enfiteuse foi a forma que o Município – titular do domínio direto - adotou para relacionar-se com os ocupantes – titulares do domínio útil - das terras de Itapuã até o Rio Joanes. “E começa, daí, toda a preocupação da cidade pela gerência de seus bens. Em alternâncias de atenções e desleixos, de zelos e ausências se faz a história imobiliária da região” (TEIXEIRA, Cid, 1978).

Cinco anos após a doação feita pelo Governador-Geral, em 1557, a Câmara tomou posse das terras que lhe foram concedidas e logo que foram definidos os limites do município, começou a fazer concessões de pequenas sesmarias às pessoas que as requeressem e que fossem consideradas adequadas, ou seja, que, em teoria, dessem uso às terras. Essas pessoas, normalmente, eram parentes de outros que já possuíam sesmarias.

Pequenas e grandes glebas eram aforadas diretamente aos ocupantes ou as que eram maiores, a quem as utilizava em regime de arrendamento e até de sub-enfiteuse “beneficiando-se da mais valia entre os foros⁷ que pagavam e os que recebiam dos efetivos moradores” (TEIXEIRA, Cid, 1978).

As sesmarias eram concedidas pela Câmara, mediante pagamento de foro e eram registradas no Livro do Tombo, para facilitar a cobrança de contribuições de foros e laudêmos⁸.

Durante muitos anos, o patrimônio de terras municipais foi sendo aumentado com a anexação de legados, compras por escritura pública e permutas de terras. Porém, durante a invasão holandesa em 1624, os documentos e registros de propriedade de imóveis foram destruídos e assim, por mais de vinte e cinco anos a Câmara não tinha como proceder às cobranças de forma organizada. A partir de 1656, surgiu um novo Livro do Tombo, no qual foram reconstituídos os antigos registros e novos foram acrescentados.

Até meados do século XX, existia também o “Livro Velho do Tombo do Mosteiro de São Bento da Cidade do Salvador”, que provavelmente mantinha os registros de todas as terras pertencentes ao mesmo para que houvesse um controle de suas posses. Em 1917, houve um desentendimento nas relações entre o Mosteiro

⁷ Pensão devida pelo foreiro ao senhorio direto do prédio aforado, em razão do domínio útil que lhe é atribuído (HOUAISS, 2001).

⁸ Compensação devida ao senhorio direto, por não usar o direito de preferência quando o enfiteuta aliena onerosamente o imóvel foreiro (HOUAISS, 2001).

de São Bento e o Governo do Estado, devido aos Planos de Urbanização, que para serem executados, traziam a necessidade de utilizar terras que estavam sob o domínio do mosteiro, entre outras. Após esse fato, convencionou-se vender ao Município as terras que vinham dos dias da fundação, quando o poder público assim desejasse.

“O crescimento da cidade, a abertura da Avenida Otávio Mangabeira, a incorporação de toda a orla marítima à condição de zona de lazer e, logo de residência, a valorização dos terrenos de Itapuã, tudo determinava maiores cuidados para com a gleba secularmente de propriedade da Comuna” (TEIXEIRA, Cid, 1978).

Somente em 1953, foi feita a impressão do primeiro volume do Livro do Tombo da Prefeitura Municipal do Salvador, que reunia documentos básicos da história territorial da cidade.

Na Apresentação do livro, escreveu o então prefeito Oswaldo Gordilho:

“O interesse da Comuna na publicação do presente volume não é só cultural. Muito alto falam também, outros problemas da Cidade do Salvador, como seja o da gestão do seu patrimônio imobiliário, a se estender além dos limites do próprio Município. Sem a investigação conscienciosa dos títulos de domínio e de documentos correlatos não se pode levantar o histórico de todas as terras de propriedade do governo municipal. Indiscutivelmente, a primeira contribuição para a corporificação desse patrimônio imobiliário consiste na carta de sesmaria passada por Tomé de Sousa, em 1552. Mas, posteriormente o antigo Senado da Câmara fez novas aquisições, quer sob forma de compra, quer sob a de permuta de terras, as quais foi aforando e arrendando a terceiros. E assim o monte imobiliário primitivo não só se alterou no que diz respeito à sua extensão, como passou a ficar enxertado de pequenas propriedades particulares. Com o tempo e em virtude da falta de aparelhamento administrativo, ao lado da ausência de normas reguladoras da administração dos bens patrimoniais do Município, foram sendo tais bens por terceiros de boa fé, apropriados” (TEIXEIRA, Cid, 1978).

Esse primeiro volume impresso do Livro do Tombo, marca o início do trabalho da administração municipal quanto ao levantamento histórico dos seus bens, em

cumprimento ao disposto na Lei Estadual nº 140, de 22 de dezembro de 1948 e no artigo 31 da Lei Orgânica do Município do Salvador, de 01 de fevereiro de 1952. A administração deveria prosseguir no levantamento de documentos, para a defesa e restauração do patrimônio da cidade.

O patrimônio territorial da Prefeitura do Salvador, até meados do século XX, era constituído de doações, legados, compras por escritura pública e permutas. Grande parte dessas terras da prefeitura era das sesmarias que foram doadas por Tomé de Souza, em 1552, ao antigo Senado da Câmara.

Até 1956, perdurou essa política de aforamentos e arrendamentos, que propiciavam que as terras fossem objeto de contratos que proporcionavam o enriquecimento de muitos sem que houvesse compensação aos cofres municipais, mesmo com a proibição da enfiteuticação dos bens de domínio do município, desde 1951 através da Lei Estadual nº 376 (Lei Orgânica do Município de Salvador).

Esses fatos, somados à falta de estrutura adequada para a administração e à falta de normas reguladoras da gestão de terras municipais, ocasionaram que as terras pertencentes ao município de Salvador fossem sendo apropriadas por terceiros.

Outro fato agravante foi o incêndio, no fim da década de 60 do século XX, que ocasionou a destruição praticamente total do acervo documental, aumentando as dificuldades para gerir os bens municipais.

A Lei Municipal nº 2.181, de 24 de dezembro de 1968, autorizou o Poder Executivo a alienar todas as terras pertencentes ao Município, fossem elas aforadas, arrendadas ou ocupadas irregularmente. A finalidade era aumentar a renda municipal e também frear o que vinha ocorrendo quanto ao modo como os bens eram utilizados sem trazer qualquer benefício social, pois a ocupação de grandes áreas impedia a urbanização das mesmas.

O Decreto nº 3.684, de 31 de julho de 1969, que regulamentou a Lei nº 2.181/68, criou uma comissão encarregada de executá-la e no início de agosto de mesmo ano, esta foi constituída e denominada Comissão Especial de Reforma Urbana – CERU.

A partir de então, o município passou a alienar as suas terras e com o pagamento destas conseguiu reaver parte das glebas negociadas anteriormente. Entretanto, logo grande parte das mesmas foi doada a terceiros, restando à Prefeitura apenas 16,76% do montante de hectares reavidos (PLANDURB, 1978). Essas doações e outras realizadas mais adiante representaram significativa perda de terras municipais.

Considerando o processo que ocasionou a estrutura fundiária do Brasil e conseqüentemente da cidade do Salvador, que foi marcado pela desorganização da questão da propriedade, nos âmbitos público e privado, e também pela concentração das terras sob o domínio de uma minoria da população, é que este estudo segue tratando da questão habitacional no Brasil e na cidade do Salvador.

5. A Questão Habitacional

Neste capítulo trataremos da questão habitacional no Brasil e na cidade do Salvador, foco de nossas atenções. O problema da moradia será abordado desde os seus antecedentes que remontam ao início da colonização portuguesa no Brasil até meados do século XIX, e a partir daí até 1970, período em que se intensifica a industrialização, aumenta a população urbana e agrava a problemática da habitação.

No Brasil, como já sabemos, a moradia não é normalmente vista como um direito de todas as pessoas. As raízes da questão habitacional encontram-se, considerando os antecedentes, relacionadas à urbanização intensiva e ao desenvolvimento industrial, com processos similares aqueles ocorridos nos países centrais, que, entretanto, “manifestam-se com outras características sócio-econômicas e culturais, com diferenças na forma de produção e de apropriação do solo, resultando em configurações espaciais próprias...” (GORDILHO SOUZA, 2000, p. 37).

5.1 A questão habitacional no Brasil 1500 - 1970

A questão habitacional no Brasil remonta às primeiras moradias que foram destinadas à população mais pobre e aos escravos nos princípios da colonização portuguesa.

As primeiras habitações destinadas aos escravos vindos da África foram pequenas casas sem conforto, feitas de taipa e cobertas de palha, que eram construídas nos arredores das chamadas casas-grandes, que eram as casas dos senhores de terras. Em cada uma dessas moradias se abrigava um grupo familiar. À medida que as relações entre os escravos e os senhores se tornam mais difíceis, pioram também as condições de moradia dos escravizados, originando-se a moradia chamada de senzala. A senzala era uma espécie de cabana onde eram alojadas dezenas ou centenas de pessoas. E quando os escravos passaram a demonstrar mais

claramente a sua oposição à opressão dos senhores, as senzalas passaram a estar cercadas para evitar a fuga e a convivência em outros espaços (FERNANDES, 2000, p 49-50).

Segundo inventário realizado pela Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP, através do Grupo de Arquitetura e Planejamento – GAP, sobre a ação governamental na moradia popular, problemas relacionados com a qualidade e a quantidade de moradias para os pobres, se agravaram na passagem do século XIX para o século XX. Este período foi marcado por muitos acontecimentos importantes, inclusive o florescimento das atividades comerciais e industriais. No interior das fazendas, os donos não estavam preparados para as exigências dos trabalhadores livres, principalmente dos imigrantes europeus que, comparativamente, tinham qualidade de vida superior à encontrada aqui. Paralelamente, nos centros urbanos cresciam outros tipos de habitação coletiva (FERNANDES, 2000, p. 49-50).

Neste período a ocupação ilegal de terrenos não era uma prática comum no meio urbano. O mais comum foi a formação de cortiços, que poderiam ser uma casa grande ocupada por muitas famílias ou um aglomerado de pequenas casas. Em ambos os casos, as instalações sanitárias e as cozinhas eram coletivas, e os espaços eram bastante diminutos, sem qualquer conforto (FERNANDES, 2000, p. 50).

A precariedade dessas moradias começou a preocupar o poder público, sobretudo por causa do problema sanitário e das epidemias, que facilmente assolavam a população nesse contexto.

Em 1876, foi proibida a construção de novos cortiços na cidade do Rio de Janeiro. Porém, isso continuou a acontecer e após a Abolição da Escravatura, oficialmente outorgada em 13 de maio de 1888 com a Lei Áurea, houve um rápido crescimento deste tipo de alojamento.

As primeiras medidas de política habitacional no Brasil remontam ao período imperial. No final do século XIX, houve ações no âmbito municipal, com caráter

sanitarista, pois se preocupavam, sobretudo, com a extinção de epidemias que assolavam as cidades. Ditas políticas tinham também um caráter segregador, pois objetivavam a repressão e extinção de cortiços, mocambos,¹ entre outras ocupações tidas como inadequadas.

Esse caráter segregador perdurou durante a República, em princípios do século XX. Em alguns casos, promovia-se a construção de habitações para a população desabrigada devido à retirada de favelas².

Outra forma bastante comum para alojar os imigrantes e os operários, no final do século XIX, foram as vilas, que eram conjuntos de casas em um terreno, com uma entrada que ligava a via interna à via pública. As vilas operárias se constituíam em conjuntos de moradias como apêndices das indústrias e financiadas pelos empresários.

Em Salvador, a Vila Operária de Luiz Tarquínio foi inaugurada em maio de 1892 ao lado da fábrica. Eis uma descrição da vila:

“As 258 residências da Vila são dispostas em oito quarteirões de casas paralelas uma a outra, ocupando área de 21.476 m². As ruas são cimentadas, com ligeiro declive para escoamento das águas pluviais. Diariamente as ruas são lavadas, o que lhes dá agradável aspecto de limpeza (...) O açougue, a farmácia, a loja de fazendas e o armazém de víveres, são modelos de organização e asseio (...) A praça central, ajardinada e com dois coretos para bandas de música...” (QUATRO Séculos de História da Bahia, 1949, p. 273).

Segundo Flávio Villaça, as vilas eram também mais toleradas pela burguesia do que os cortiços, mas também não eram suficientes para suprir a demanda por habitação em termos quantitativos, além de se constituírem em meio de controle dos operários

¹ Mocambo – refúgio de escravos nas matas; quilombo. Choupana, maloca. (LAROUSSE, Koogan. Dicionário Enciclopédico, 1979)

² A favela é considerada como área degradada e também como um produto das contradições sociais. Na busca de um lugar pra morar, para fugir do aluguel e dos impostos, as pessoas ocupam áreas de terceiros, criando situações de insegurança, de ilegalidade, ocupando áreas impróprias para a habitação, áreas de risco, áreas de preservação de mananciais.

e seus familiares, mesmo nas horas de ócio (FERNANDES, 2000, p. 51-52). No mesmo período, grande parte da classe média baixa e do operariado morava de aluguel.

A questão habitacional só ganhou mais importância com a adoção de políticas na década de 30 do século XX, mas ainda assim, com o aumento da população nas cidades, o problema da moradia foi se agravando cada vez mais sem que houvesse medidas significativas para a resolução.

Com o contínuo e acentuado processo de urbanização e o aumento das demandas por habitação, a formação de uma classe operária forte e organizada nas cidades e a constituição do Estado Moderno no Brasil, a questão habitacional passa a ser vista como uma questão social.

Durante o Estado Novo (1937-1945), a habitação popular recebe as primeiras medidas de intervenção direta por parte do poder público no âmbito nacional, com a criação de parques proletários que visavam substituir as favelas destruídas. Para o Estado, era necessário atender as demandas sociais, como as necessidades de cunho habitacional, na tentativa de frear as pressões de grupos sociais organizados.

Na década de 1940 outros tipos de habitação popular foram se constituindo. Em suas origens, as “invasões”³ e favelas localizavam-se tanto em áreas centrais menos valorizadas como em periferias distantes, carentes de infra-estrutura e serviços urbanos. Estas eram as únicas opções para a maioria da população que não tinha condições financeiras de pagar o aluguel ou de adquirir um imóvel.

Na mesma década, outro tipo de habitação popular que passa a existir em grandes centros urbanos do país são os conjuntos habitacionais, em geral financiados pelo governo para a população com maior poder aquisitivo do que aqueles que vivem em favelas, “invasões” e loteamentos ilegais⁴. Esses conjuntos são as ações mais

³ Invasões são consideradas as ocupações que estão em situação fundiária ilegal, ou seja, que a ocupação dos terrenos não é regularizada juridicamente.

⁴ Loteamentos ilegais são aqueles que não cumprem a legislação referente a infra-estrutura e serviços urbanos. Segundo Malaquetti, “os loteamentos são legais quando aprovados pelos poderes

concretas do Estado na questão da moradia. Contudo, em comparação com as outras formas de moradia, os conjuntos habitacionais são quantitativamente pouco expressivos, além de não atender à parcela mais carente da população.

No Brasil, acontece a criação da Fundação Casa Popular em 1946, que tinha por objetivo apoiar a aquisição ou construção da casa própria, bem como apoiar empresários que construíssem habitações para seus trabalhadores, mas não obteve grande alcance em unidades habitacionais construídas. Desde 1955 a atuação da fundação já estava reduzida até que em 1964 deixou de existir.

No governo de Kubitscheck (1956-1961), a questão habitacional não foi considerada de grande importância e nem mesmo estava presente no conhecido Plano de Metas.

A partir de 1960, a política habitacional passou a ser a construção e venda de casas baratas. Entretanto, houve muitas críticas, pois se dizia que nunca o problema habitacional de qualquer país havia sido solucionado com a venda de habitações e o IAB – Instituto dos Arquitetos do Brasil - defendia a adoção do modelo francês de habitação de aluguel barato.

Em 1963, o IAB organizou o Seminário da Habitação e da Reforma Urbana onde se buscou solução profunda e duradoura. Porém, em 1964, veio o Golpe Militar que trouxe de volta a política de repressão às favelas, que eram vistas como antros de marginalidade e por isso deveriam ser extintas. Ao mesmo tempo, eram construídos conjuntos habitacionais nas periferias das cidades, reforçando a segregação.

Ainda em 1964, acontece a fundação do BNH – Banco Nacional de Habitação, que funcionava com financiamento estatal e execução privada ou pública. Também houve a criação do FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (1966) e do SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (1967) para financiar o BNH.

públicos, executados segundo a respectiva aprovação e registrados no cartório nos termos das leis pertinentes; são irregulares quando aprovados, mas não conformemente executados e clandestinos quando não são aprovados” (MALAGUTTI, 1997).

Na primeira fase, o BNH atuou em faixas de renda baixa e média, mas foi um tempo de escassez de recursos. Logo após, passou a atuar em faixas de renda mais altas, não ajudando a melhorar a situação da população que mais necessitava.

O que se pode perceber é que até então, não houve uma política habitacional que de forma eficiente solucionasse o problema da precariedade habitacional e da falta de habitação para a população de mais baixa renda, embora o BNH tenha sido importante para suprir parte da demanda com a construção de conjuntos habitacionais, entre outros. Nas cidades brasileiras, persistia a desigualdade e a falta de acesso à moradia digna, fruto de uma história de concentração das propriedades e da renda e políticas que somente promoviam a manutenção de tal situação.

5.2 A Questão Habitacional na Cidade do Salvador 1549-1970

O que foi dito anteriormente sobre a questão habitacional e suas origens, que remontam ao início da colonização portuguesa no Brasil, de modo geral, foi similar ao que ocorreu na Bahia e na Cidade do Salvador, apenas adquirindo aqui algumas características regionais e/ou locais.

Na Cidade do Salvador, uma das áreas urbanas mais antigas da América Latina, “(...) o processo de crescimento urbano industrial mais recente superpõe-se a outras características habitacionais herdadas do passado. A cidade manteve, até meados deste século, uma estrutura fundiária arcaica, baseada em arrendamentos de glebas públicas e privadas” (GORDILHO SOUZA, 2000, p. 39).

Atestando o dito acima, Cid Teixeira afirma que: “Assim, até as primeiras décadas deste século, predominavam, nas áreas urbanas, os antigos instrumentos para posse e uso da terra, baseado em concessões e arrendamentos, sendo grande parte dessas terras pertencentes ao poder público” (TEIXEIRA, 1978). Esses instrumentos foram sendo substituídos pelo sistema de compra e venda de glebas e

terrenos, dando origem aos futuros parcelamentos de chácaras e loteamentos nos arredores da área urbana (GORDILHO SOUZA, 2000).

Os antigos sobrados do Centro Histórico, nos quais antes habitavam as famílias mais abastadas da cidade, eram subdivididos e os seus cômodos alugados, ocasionando, gradativamente a formação de cortiços. Esses perduraram, junto a outros tipos de habitação popular, sendo produzidas até a década de 40 do século XX, quando levas de população provenientes das zonas rurais chegam a Salvador em busca de trabalho. Em breve, a oferta de moradia passou a não atender à demanda, devido ao aumento dos valores dos aluguéis. Na mesma época, surgem vários loteamentos populares no subúrbio ferroviário, mas que permanecem sem ocupação durante um longo tempo, em função da não possibilidade de pagamento por esses novos imigrantes.

Logo, essa população que não tinha condições de pagar por habitações se dirige para as áreas periféricas de arrendamento, ocupando-a coletivamente e sem estar em conformidade com os parâmetros legais estipuladas para a ocupação e uso do solo. Essas ocupações, amplamente denominadas de “invasões”, são intensificadas a partir de então.

A elevação dos preços de aluguéis e as intervenções urbanísticas no velho centro contribuíam para a expulsão das populações que habitavam os antigos edifícios para as periferias imediatas. Essas ocupações populares, que ficavam próximas aos centros urbanos, eram caracterizadas por alta densidade e precariedade nas condições sanitárias, logo suscitando discussões de caráter “higienista”, em que o discurso era o do combate às áreas insalubres e aos casebres, culminando com políticas de saúde pública, saneamento e embelezamento.

Apoiando-se em tal discurso, o poder público promovia a retirada de favelas e outros tipos de habitação precária, afastando os moradores para áreas distantes do centro e da morada dos mais abastados, expressando o caráter segregador das intervenções, como foi dito anteriormente.

Após esse período marcado pelo discurso higienista, não houve intervenções significativas visando a solução do problema habitacional. O poder público local não promovia grandes ações nessa questão. Quando ocorrem, são iniciativas do Governo Federal e do Governo do Estado, que ainda assim não são suficientes. O problema da moradia, que atinge grande parte da população, não é visto como prioridade para o poder público nas três esferas governamentais.

Para um melhor entendimento da dinâmica habitacional que se inicia com a apropriação privatizada da moradia, tanto em Salvador como em todo o Brasil, é necessário reportar-se à questão da posse da terra como mercadoria, que, no Brasil, tem suas bases na Lei de Terras de 1850. “Desde a aprovação dessa lei, modificou-se o processo de aquisição e transmissão da terra, tendo sido incorporado também um vasto patrimônio de terras públicas devolutas ao setor privado, medidas que trarão forte impacto na estruturação do espaço urbano e no acesso à habitação” (GORDILHO SOUZA, 2000).

Segundo Ermínia Maricato, a partir de meados do século XIX, surge a necessidade de dar maior atenção à questão dos loteamentos com suas dimensões e porções, ao alinhamento das fachadas, à definição do que era público ou privado, entre outros, apesar da pouca importância do mercado fundiário urbano. “(...)o aparato legal urbano, fundiário e imobiliário, o que se desenvolveu na segunda metade do século XIX, forneceu base para o início do mercado imobiliário fundado em relações capitalistas e também para a exclusão territorial” (MARICATO, 1996).

Em 1925, foi quando se registrou a aprovação oficial do primeiro loteamento popular em Salvador, chamado Vila Bonfim. Muitos outros vieram posteriormente.

A princípio, o processo de privatização da moradia ocorre através dos loteamentos, que terão papel fundamental na estruturação do espaço urbano em Salvador, logo seguidos pelas grandes invasões, que iniciam o processo de desbloqueio do sistema de posse da terra calcado na enfiteuse, para definitivamente consolidar-se com a

Reforma Urbana de 1968⁵ que promoveu a alienação de grandes quantidades de terras públicas. Isto consolida a privatização do estoque fundiário municipal, fortalecendo o controle do capital imobiliário sobre o uso e valorização do solo (GORDILHO SOUZA, 2000, p.204).

A mercantilização da habitação que veio ocorrendo, reforça as desigualdades sociais e a falta de acesso à moradia de qualidade. Em Salvador, o que se pode observar é que esse processo foi se acentuando e houve grande crescimento das habitações tidas como precárias.

5.2.1 Os Planos Urbanísticos

Segundo Antonio Heliodório Lima Sampaio, durante um longo período, que vai da fundação até o século XIX, as atividades econômicas intra-urbanas em Salvador eram inexpressivas, pois a economia do recôncavo baiano estava moldada numa produção voltada para exportação e uma economia de subsistência destinada à própria reprodução e manutenção da força de trabalho e também dos próprios senhorios. Então, por não haver uma articulação entre as unidades de produção, mas sim uma articulação direta com o exterior, os excedentes eram reaplicados na própria produção agrícola, e na área urbana apenas se investia em obras como a construção ou reforma de igrejas, sobrados, solares etc (SAMPAIO, 1999).

No período seguinte, de meados do século XIX ao início do século XX, houve intervenções urbanísticas como: a construção de diversas vias de conexão e penetração entre trechos que eram separados e de difícil acesso; obras e serviços básicos nas áreas de menor densidade demográfica; intervenções na cidade-baixa relativas à melhoria de vias e abertura de outras e a construção de alguns edifícios; a construção da Ladeira da Montanha, a construção do Elevador Lacerda, a

⁵ Em 1968 foi outorgada em Salvador uma Lei de Reforma Urbana, através da qual a Prefeitura vendeu terras a baixo preço, para imobiliárias e construtoras, em áreas onde havia diversas invasões. A Prefeitura se desfez da quase totalidade dos terrenos públicos, num total de 46,8 milhões m², dificultando o controle do crescimento da cidade, por parte do município.

construção do Plano Inclinado Gonçalves, entre outros. Também foi estabelecido o transporte coletivo urbano, sobre trilhos, com os carros puxados a burro e tracionados por locomotivas a vapor, e já no século XX, à tração elétrica. Os bondes transportavam pessoas e cargas. A implantação do transporte coletivo foi também um fator de relevância no crescimento da cidade. Houve ainda um desenvolvimento do sistema de iluminação pública, passando para a iluminação a gás e para a energia elétrica mais tarde.

Nos primeiros vinte e cinco anos do século XX ocorreram grandes transformações na Cidade do Salvador. Nessa época a ideologia do progresso, então dominante, provocou grandes alterações em certos trechos do Centro Histórico da Cidade. As transformações tiveram início no fim do século XIX, com a desfiguração do então Centro Administrativo, a demolição da Casa da Relação para possibilitar o acesso ao Elevador Lacerda, demolição da Casa da Moeda, alteração da fachada da Casa da Câmara e Cadeia e a desfiguração completa do Palácio dos Governadores, Vice-Reis, Capitães Gerais e Presidentes da Província, demonstrando o desrespeito à memória da cidade. A partir de 1912, o chamado projeto de melhoramentos resultou na demolição de monumentos de importância para a história da cidade.

Entretanto, também houve iniciativas importantes nos primeiros vinte e cinco anos do século XX. Entre as iniciativas de importância para época estão: a ampliação da área urbanizada da cidade baixa, com a construção das obras do porto da Bahia; o estabelecimento do abastecimento de água e da rede de esgotos; os serviços de fornecimento de energia elétrica, de bondes, elevadores e planos inclinados tracionados eletricamente. Houve uma relativa expansão da cidade, com o aparecimento de novos bairros e o desenvolvimento de outros.

Após 1930, surgiu a Comissão do Plano da Cidade. Em 1935, aconteceu a Semana do Urbanismo, onde foi discutida a questão da cientificidade do método de elaboração do plano urbanístico. Mais tarde, o problema foi discutido e encaminhado no início da década de 40 do século XX, com a contratação do urbanista Mário Leal Ferreira para a execução do Plano de Urbanismo da Cidade do Salvador no

E.P.U.C.S. - Escritório do Plano de Urbanismo da Cidade do Salvador (1943-1947) (SAMPAIO, 1999).

O modelo espacial é radiocêntrico, sendo as vias radiais localizadas nos vales e seriam vias de ligação entre os bairros e o centro, e as vias concêntricas, que ligariam bairro a bairro, articuladas também pelas cumeadas, seriam dedicadas principalmente ao transporte coletivo. Há uma preocupação constante com os aspectos sanitários e de infra-estrutura em rede, incluindo recomendações para a distribuição dos equipamentos de saúde, educação e habitação proletária. Coloca-se também idéias de verde contínuo nos vales, centros cívicos de bairro e ainda, a legislação de zoneamento do solo urbano definindo bem as funções de cada zona.

Com o falecimento de Mário Leal Ferreira, os trabalhos foram suspensos, prejudicando a etapa de realizações práticas. Do E.P.U.C.S. quase nada foi executado, apenas as avenidas de vale e que ainda assim, não o foram da maneira prevista, pois a maioria delas não obedece à condição de verde contínuo, as vias laterais de acesso nunca foram executadas porque muitas delas estão ou foram incorporadas às edificações de áreas privadas. As novas vias de cumeada para a circulação de coletivos nunca foram projetadas e nem obedeceram às diretrizes do plano.

A população em 1920 atingira 283.422 habitantes. Em 1950, a população de Salvador era de 420.000 habitantes, evidenciando um grande crescimento demográfico entre 1850 e 1950. Em 1960, a população de Salvador era de 660.000 habitantes. Em 1970, era de 1.001.669 habitantes. Esse enorme crescimento populacional agravou os problemas da cidade, pois o crescimento foi descontrolado, sem um planejamento urbano eficaz.

POPULAÇÃO DE SALVADOR

	POPULAÇÃO
1920	283.422 hab.
1950	420.000 hab.
1960	660.000 hab.

1970	1.001.669 hab.
-------------	----------------

Fonte: Organizado pela autora com base em SAMPAIO, 1999.

Durante o século XX, os planos setoriais, nem sempre articulados ao urbanismo oficial, tiveram e têm ainda, maior capacidade de intervir na reestruturação espacial do que as propostas de desenho urbano. Os grandes projetos públicos e privados também têm o poder de intervenção na reestruturação e configuração espacial e apenas indiretamente se articulam às diretrizes gerais. Além disso, muitas idéias acabam sendo aplicadas fora do tempo e do lugar, fora do contexto em que foram imaginadas, sendo utilizadas para outros fins, justamente por conta dos interesses dos agentes dominantes. O planejamento a longo prazo, necessário ao discurso político, não acontece na prática e não atende às necessidades sócio-espaciais, mas trazem infra-estrutura ao espaço para o proveito do capital industrial e financeiro, que encontram-se ligados aos capitais nacional e internacional (SAMPAIO, 1999).

Nos planos urbanísticos da cidade, podemos observar, que a questão habitacional nunca foi prioridade e de qualquer modo, grande parte do que foi planejado nunca foi posto em prática ou então foi concretizado de modo descontínuo ou diferente do proposto, conforme os diversos interesses políticos e econômicos dos que concentram o poder.

5.3 A Estrutura Fundiária e a Questão Habitacional da Cidade do Salvador até 1970

Como vimos anteriormente, a base legal sobre a qual a questão fundiária da cidade do Salvador foi fundamentada, desde o princípio da colonização portuguesa (e que perdurou durante séculos), já não atendia às necessidades da sociedade. Isto gerou problemas no que diz respeito à definição de propriedades e dos limites das mesmas.

A partir da vigência da Lei de Terras de 1850, tornou-se possível adquirir terras mediante compra⁶, mesmo que dita lei não tenha atingido um dos seus objetivos básicos que era a demarcação das terras devolutas para discriminar terras públicas e privadas. Entretanto, os que tinham a possibilidade de adquiri-las eram minoria. Muitas áreas passaram definitivamente ao domínio privado, pois no regime de enfiteuse, os ocupantes eram titulares do domínio útil das terras e o poder público titular do domínio direto⁷. De qualquer modo, a política de aforamentos a arrendamentos perdurou até 1956, mesmo com a proibição da enfiteuticação em 1951.

Nesse período, a população que vivia em Salvador era composta por uma elite que era a minoria, uma parcela de trabalhadores livres e uma grande massa de escravos que exerciam todo tipo de trabalhos. Quando ocorre oficialmente a Abolição da Escravatura em 1888, essa população que era escrava passa a ser de trabalhadores “livres”. Assim, aqueles que deixam de morar com os seus antigos senhores passam a viver, inicialmente, em áreas próximas e em casas abandonadas, formando cortiços e favelas.

Os problemas quantitativos e qualitativos da moradia popular se agravaram na passagem do século XIX para o século XX, como já foi dito no capítulo anterior. O poder público não tomava iniciativas em relação ao problema habitacional, pois as intervenções eram pontuais e visavam apenas retirar as ocupações que não eram bem-vindas pelas famílias abastadas que habitavam a cidade, apoiando-se no discurso higienista e de embelezamento. Com a retirada dessas habitações das áreas próximas, a população desabrigada começou a dirigir-se para outros locais, alguns mais distantes do centro. Estas pessoas não tinham renda suficiente para

⁶ Seguem dois artigos da Lei de Terras:

Art. 1º Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra. Exceptuam-se as terras situadas nos limites do Imperio com paizes estrangeiros em uma zona de 10 leguas, as quaes poderão ser concedidas gratuitamente.

Art. 15. Os possuidores de terra de cultura e criação, qualquer que seja o título de sua aquisição, terão preferencia na compra das terras devolutas que lhes forem contiguas, comtanto que mostrem pelo estado da sua lavoura ou criação, que tem os meios necessarios para aproveita-las.

⁷ Titular do domínio direto porque no regime de enfiteuse as terras pertenciam ao poder público e os particulares apenas poderiam dar uso aos terrenos, sendo os titulares do domínio útil.

pagar um aluguel, que era uma forma muito comum de moradia, e tampouco de adquirir um terreno para utilizá-lo com a finalidade habitacional. As vilas operárias que surgem no final do século XIX serviam de moradia para funcionários das fábricas, mas não supriam a demanda por habitação na cidade.

Na década de 20 do século XX, ocorre uma ampliação do processo de privatização fragmentada do solo para moradia, associado à produção imobiliária capitalista. Na mesma década, iniciativas de estabelecer normas urbanísticas referentes ao parcelamento de glebas de habitação iniciam novos processos de ocupação do solo. Em Salvador, é o Código de Posturas de 1926 que inaugura uma nova sistemática de controle e construção na cidade (GORDILHO SOUZA, 2000, p. 203).

Na década de 30 do mesmo século, é que a questão habitacional ganhou alguma importância. O aumento da população nas cidades e o contínuo processo de urbanização fazem aumentar as demandas por habitação. Durante o Estado Novo (1937-1945), acontecem as primeiras medidas de intervenção direta por parte do poder público no âmbito nacional, com a criação de parques proletários que visavam substituir as favelas destruídas.

Evidenciando a incapacidade do poder público em resolver as questões, por falta de políticas fundiárias e habitacionais na cidade que visassem benefícios para a parcela mais carente da população, na década de 40 do mesmo século é que as “invasões” e favelas começam a crescer e se espalhar, tanto em áreas centrais menos valorizadas como em periferias, carentes de infra-estrutura e serviços urbanos.

Na mesma década, surgem os conjuntos habitacionais, que atendiam a parte da população com maior poder aquisitivo do que os que habitavam invasões e favelas, pois estes últimos não teriam condições de arcar com as parcelas do financiamento.

A falta de políticas públicas que visassem a distribuição de propriedades e de iniciativas para regularizar a situação daqueles que passaram a ocupar terras públicas e privadas à medida que a cidade foi crescendo e a população aumentando, fez com que a terra e, em consequência, a habitação como mercadoria

prevalecessem, possibilitando a especulação de terrenos por parte daqueles que os possuíam. Somado a isto, os investimentos que o poder público fez em infra-estrutura sempre beneficiaram os especuladores, que tiveram os seus imóveis valorizados.

Luis César de Queiroz Ribeiro, colocando a influência que mercado de terras tem nas cidades diz:

“A relação entre mercado de terras e o processo de estruturação das cidades é vista como decorrente, de um lado, das imperfeições de funcionamento deste mercado, que permitem a especulação com os preços fundiários, e, de outro, da estreita ligação entre valorização fundiária e investimentos públicos em infra-estrutura e equipamentos urbanos” (RIBEIRO, 1997, p. 37).

Nas décadas que seguem, acentua-se o processo de mercantilização da moradia e conseqüentemente, a falta de acesso à mesma pela maioria dos habitantes da cidade. As iniciativas governamentais, como as do Banco Nacional de Habitação, foram importantes, mas ainda assim, não suficientes para suprir a demanda por habitação, sobretudo porque não atendeu às necessidades da população de mais baixa renda.

Em Salvador, o poder público não promoveu a regularização da situação urbanística e jurídica das habitações e dos terrenos ocupados ilegalmente, seja em áreas públicas ou privadas. E assim essas ocupações marcadas pela falta de infra-estrutura e sem qualquer planejamento foram se proliferando, aprofundando ainda mais as contradições sociais e espaciais na cidade.

Considerações Finais

As terras no Brasil, desde o início da colonização europeia no século XVI, eram concedidas através dos Forais sob o regime de enfiteuse, instrumento jurídico oriundo da legislação de Portugal e que aqui perdurou durante séculos. Tal modo de regular a posse de terras vinha sendo discutido desde a primeira metade do século XIX, devido à confusão e dificuldade em definir propriedades e também por causa da reestruturação do Código de Terras no Brasil, que estava atrelado à integração das províncias e à consolidação do Estado Brasileiro.

A Lei de Terras de 1850 trouxe algumas modificações, motivadas por questões políticas, econômicas e sociais, como a intenção do Governo Imperial de frear a passagem das terras que fossem consideradas devolutas ao domínio privado. Outra questão foi a intenção de remediar a condição de posseiros em situação irregular, concedia a estes o pleno direito de uso, mas não de propriedade da terra. Embora dita lei tenha possibilitado a compra de terras, apenas aqueles com influência e prestígio social é que se tornavam proprietários de fato.

Na cidade do Salvador, muitas terras permaneceram sob o regime de enfiteuse, sendo aforadas e arrendadas a outros, formando inúmeras pequenas glebas. Na época entre o final do século XIX e o início do século XX, é que começam a tomar corpo os problemas ligados à falta de acesso aos terrenos por grande parte da população, gerando, conseqüentemente, problemas relacionados à moradia. Um dos fatores históricos de grande relevância no acirramento de tal situação foi a Abolição da Escravatura (oficialmente em 1888), pois os escravos que antes habitavam com os senhores estavam então à mercê da vida citadina, sem ter condições de pagar por uma moradia digna, indo, inicialmente, viver em cortiços. Logo, essa população, somada aos que chegavam de áreas rurais empobrecidas, formaram um contingente que não podia pagar aluguéis e nem adquirir terrenos para construir suas casas, passando a ocupar encostas e outras áreas mais afastadas do antigo centro. A partir

de então, as ocupações fora das normas urbanísticas e ilegais em relação à questão jurídica dos terrenos, foram se proliferando sem controle ou ações por parte do poder público.

As diferentes administrações da cidade não tomaram iniciativas eficazes e nem foi prioridade em seus planos urbanísticos ou políticas urbanas a questão da regularização fundiária e a questão habitacional. A cidade permaneceu, assim, à mercê dos interesses mercadológicos de especulação da terra e da moradia como produto, o que, por sua vez, acabou reforçando os contrastes sociais e espaciais e a exclusão de uma imensa parcela dos habitantes.

Além da falta de políticas locais que promovessem mudanças de fato nas questões aqui abordadas, somam-se os fatores políticos e econômicos nos âmbitos regional, estadual, nacional e internacional.

No final da década de 1960 e no início da década de 1970, a população de Salvador estava em torno de um milhão de habitantes. Destes, uma grande parte vivia, e ainda hoje vive, em ocupações ilegais nos seus diferentes tipos, com condições precárias de moradia. Fica então evidente a influência da questão da propriedade de terras sobre a questão habitacional e o contraste que há entre a cidade legal e a cidade que existe fora dos limites dessas normas e padrões e que é a cidade que predomina. Além disso, fica clara a necessidade de políticas urbanas que objetivem promover a regularização fundiária e urbanística, com o intuito trazer soluções para a questão habitacional.

Referências Bibliográficas

AS PRIMEIRAS Capitâneas Hereditárias.

Disponível em <http://www.mre.gov.br/acs/diplomacia> [2003, Junho].

BAHIA. Secretaria de Saneamento e Desenvolvimento Urbano (1978): A Grande Salvador – Posse e Uso da Terra. Salvador: Projetos Urbanísticos Integrados.

BRASIL. Lei nº 650, de 18 de setembro 1850 – Lei de Terras. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br> [2002, Novembro].

CENTRO DE ESTUDOS DE ARQUITETURA NA BAHIA (1998): Evolução Física de Salvador 1549 a 1800. Salvador: Fundação Gregório de Mattos.

FERNANDES, Rosali Braga (2000): Las Políticas de La Vivienda em la Ciudad de Salvador y los Procesos de Urbanización Popular em el Caso del Cabula. Universidad de Barcelona.

FERNANDES, Rosali Braga (1992): Periferização Sócio-espacial em Salvador: Análise do Cabula, uma área representativa. Salvador: UFBA.

GORDILHO SOUZA, Ângela Maria (2000): Limites do Habitar – Segregação e Exclusão na Configuração Urbana Contemporânea de Salvador e Perspectivas no Final do Século XX. Salvador: Eufba.

HOUAISS. Dicionário Eletrônico, 2001.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A (1991). Fundamentos de Metodologia Científica. São Paulo: Atlas.

LAROUSSE, Koogan. Dicionário Enciclopédico, 1979.

LEME, Maria Cristina da Silva (1999). Urbanismo no Brasil 1895-1965. São Paulo: FUPAM, Studio Nobel, FAUUSP.

MALAGUTTI, Cecília Juno (1997). Loteamentos Clandestinos no Distrito Federal, legalização ou exclusão? Anais do 7º Encontro Nacional da ANPUR, Recife.

MARICATO, Ermínia (1996): Metrópole na periferia do capitalismo. São Paulo: Hucitec.

MORAES, José Geraldo Vinci de (1998): Caminhos das Civilizações. São Paulo: Atual Editora.

ORDENAÇÕES Filipinas. Disponível em: <http://www.tse.gov.br/institucional> [2003, Abril].

QUATRO Séculos de História da Bahia (1949): Álbum Comemorativo do IV Centenário da Cidade do Salvador. Revista Fiscal da Bahia.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (1996): A Produção Capitalista do Espaço - dos Cortiços aos Condomínios Fechados. Rio de Janeiro.

SALVADOR (1978): Disponibilidade de Terras “Histórico do patrimônio de terras de Salvador”. PLANDURB.

SAMPAIO, Antonio Heliodório Lima (1999): Formas Urbanas – cidade real & cidade ideal. Salvador: Quarteto Editora.

SILVA, José Afonso da (1995): Direito Urbanístico Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores.

SILVA, Lúcia Maria Osório da (1997): Terra, direito e poder -O latifúndio improdutivo na legislação agrária brasileira. Boletim da ABA nº 27. Disponível em: <http://www.unicamp.br/aba/boletins/b27/04.htm> [2003, Março].