

A política de regularização fundiária na Gamboa de Baixo: um caminho para a segurança da posse?

Resumo: O trabalho analisa a implementação da política de regularização fundiária na comunidade da Gamboa de Baixo, localizada no Município de Salvador. A pesquisa de caráter interdisciplinar foi desenvolvida no período de 2023-2025, através de trabalho de campo, revisão bibliográfica, levantamento cartográfico e entrevistas qualitativas com lideranças comunitárias e gestores públicos. O estudo revela que a comunidade da Gamboa de Baixo foi classificada como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) 5 - comunidades tradicionais e está situada em área de propriedade da União Federal. Essa condição impõe a necessidade de uma abordagem diferenciada na implementação de políticas de regularização fundiária. Os resultados indicam que, embora a Constituição Federal de 1988, e legislações decorrentes, tenham representado um avanço no reconhecimento de direitos urbanos, as políticas públicas de regularização foram executadas de forma parcial e desarticulada entre os entes federativos. Essa fragmentação compromete a efetivação do direito à cidade, à moradia e, sobretudo, à segurança da posse.

Contextualização do tema

Os números trazidos pelo CENSO 2022 informam que há 12 mil favelas e comunidades urbanas no Brasil, onde moram 16 milhões de pessoas. Em Salvador, cerca de 45% da população vive nesses territórios (IBGE, 2022). Nesse contexto, verifica-se que as periferias foram e são marcadas pela negligência do Estado, recorrendo, desse modo, ao desenvolvimento de formas de organização e produção de jurisdições à margem do Estado. (LIMA, 2019).

Questiona-se, então, em que medida as políticas públicas de regularização fundiária de tais territórios são capazes de garantir o “Direito à Moradia”, previsto no artigo 6º da Constituição Federal. Nesse viés, compreende-se como “Regularização Fundiárias”, os processos de intervenção pública sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação (Alfonsin, 1999), acentuando ainda que as políticas de regularização fundiária devem se voltar ao resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária.

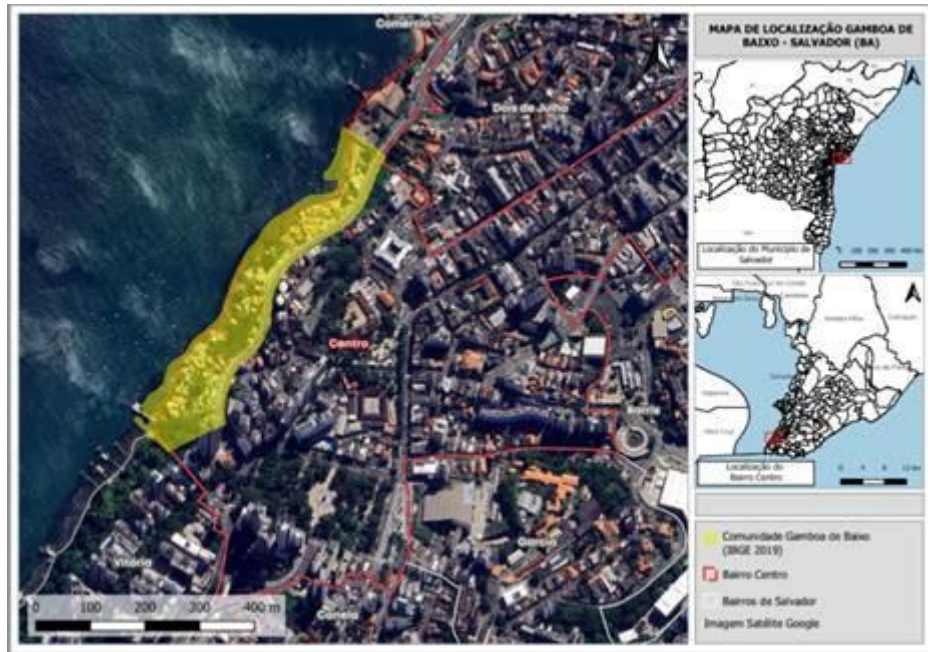
Diversamente do conceituado, a Lei nº 13.465/2017, que possui como pano de fundo interesses mercadológicos, ao tempo em que flexibiliza e desburocratiza o processo de regularização fundiária, desconecta a concessão dos títulos das ações de urbanização. (MAGALHÃES, 2017; FAYAD, 2018). O município de Salvador aprovou a Leiº 74/2020 que

instituiu o Programa de Regularização Fundiária Urbana e estabeleceu normas e procedimentos aplicáveis ao Procedimento Administrativo de Regularização Fundiária Urbana. Embora pareça uma chamada à competência do município sobre os assuntos locais, a Lei citada reproduz quase integralmente a lei federal. Em face às mudanças legislativas torna-se relevante a investigação sobre a eficácia da política de regularização fundiária, da sua implementação no município de Salvador, de que modo ela se relaciona com o Plano Diretor, em especial, vertendo o olhar para a comunidade da Gamboa de Baixo.

A comunidade está localizada no centro antigo da cidade de Salvador (BA) e com modos de reprodução de vida vinculados às atividades pesqueiras tradicionais. A partir da resistência de seus moradores, a comunidade conquistou o *status* de Zona Especial de Interesse Social (ZEIS 5), zoneamento especial previsto no Plano de Desenvolvimento Urbano que abrange os assentamentos ocupados por comunidades quilombolas e comunidades tradicionais, especialmente aquelas vinculadas à pesca e à mariscagem (Salvador, 2016).

Em 2020, foi editada a Portaria n. 7.365 que declarou de interesse público o imóvel da União, classificado como terreno de marinha e acrescido de marinha, onde está localizada a Gamboa de Baixo, com o fim de promover a titulação em favor dos/as moradores/as da comunidade. Outrossim, ressalta-se que o enquadramento da comunidade da Gamboa de Baixo como ZEIS 5 impõe o prazo de quatro anos para a sua regulamentação, que inclui, além do Plano de Regularização Fundiária a elaboração de Plano Urbanístico e de Ação social, nos termos do Plano Diretor vigente. Em 2021, foi instituída a Comissão de Regularização das ZEIS, instância participativa para o acompanhamento da regulamentação.

Figura 1: Mapa de Localização



Elaboração: Diego Amorim e Nayara Muniz, 2025.

Objetivos

Nesse contexto, o objetivo deste trabalho é analisar a aplicação das políticas de regularização fundiária no estudo de caso da comunidade da Gamboa de Baixo na cidade de Salvador, a partir da incidência das políticas municipais.

Metodologia

As investigações partem dos estudos realizados no âmbito do projeto de pesquisa “Direito das favelas no contexto das políticas de regularização fundiária: proposições conceituais, teóricas, metodológicas e políticas, executado de modo interinstitucional pela UFRJ, UFRGS, UFPA, UEFS e UFBA. A pesquisa adotou o caráter interdisciplinar foi desenvolvida no período de 2023-2025, através de trabalho de campo, revisão bibliográfica, levantamento cartográfico e entrevistas qualitativas com lideranças comunitárias e gestores públicos.

Síntese dos resultados

A Lei nº 13.465/2017, no que pese propor a desburocratização dos processos de regularização fundiária revela, na prática, limites para a sua implementação, sobretudo no

que concerne ao reconhecimento de comunidades chamadas de favelas, perpetuando a lógica excludente no acesso à terra.

O município de Salvador tem adotado iniciativas como o programa "Casa Legal", implementado desde 2013, que tem como proposta promover a titularização de áreas urbanas ocupadas informalmente. Apesar de sua finalidade declarada – garantir o direito à moradia e à permanência – os resultados têm sido limitados. Diversas comunidades permanecem em situação de vulnerabilidade fundiária, como é o caso emblemático da Gamboa de Baixo. Mesmo incluída no escopo do programa, a Gamboa não obteve a efetivação da titularização em favor dos seus moradores. Apesar do Contrato de Cessão sob Regime de Concessão de Direito Real de Uso Gratuito entre os entes federativos ter sido firmado há mais de cinco anos, até o presente momento não houve o seu registro no cartório de imóvel, requisito essencial para implementação das demais etapas necessárias à titulação em favor dos seus habitantes.

É importante ressaltar que, inúmeros moradores participaram do programa, entregando a documentação exigida ao órgão público na expectativa de obter a titularização de suas posses, o que nunca se concretizou. Evidencia-se a implementação de uma política pública marcada pela incompletude e fragmentação, bem como que a Lei 13.465, de 2017 não teve o condão de superar os entraves burocráticos, técnicos e jurídicos que impedem a efetivação de direitos nas periferias urbanas, reforçando a exclusão histórica desses territórios e a fragilidade das ações estatais em garantir justiça fundiária.

Referências

ALFONSIN, B. M. **Regularização fundiária: um imperativo ético da cidade sustentável – o caso de Porto Alegre**. In: SAULE JUNIOR, N. (Coord.). O direito à cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis. São Paulo: Max Limonad, 1999

FAYAD, Karime. **A produção da cidade informal e o parcelamento do solo urbano: o caso de Rio Branco do Sul – PR**. Dissertação de mestrado apresentada à Universidade Federal do Paraná, Setor de Tecnologia, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano, Curitiba.

IBGE. **Censo demográfico de 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

LIMA, Adriana Nogueira Vieira. **Do Direito Autoconstruído ao Direito à Cidade: possibilidades, insurgências e conflitos em Saramandaia**, EDUFBA, Salvador, 2019.

MAGALHÃES, Alex Ferreira Magalhães. **E o golpe chegou na política urbana: A que veio a “nova” lei nacional de regularização fundiária?** Em: BELLO, Enzo; PAROLA, Giulia; TOLEDO, Bianca Rodrigues. *Direito à Cidade: Regularização Fundiária*. Rio de Janeiro: Multifoco, 2017, p. 143-158.

Salvador, Secretaria de Infraestrutura Urbana. Ofício Gabinete 144/2025. Salvador, 2025.

SALVADOR (Município). *Lei Complementar nº 074, de 7 de janeiro de 2020. Programa de Regularização Fundiária Urbana no Município de Salvador*. Diário Oficial do Município de Salvador, Salvador, BA, 8 jan. 2020

SALVADOR (Município). *Lei nº 9.069, de 28 de dezembro de 2016. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município do Salvador, PDDU*. Diário Oficial do Município de Salvador, Salvador, BA, 29 dez. 2016.

BRASIL. *Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana*; altera as Leis nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, nº 11.977, de 7 de julho de 2009, e nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979; revoga dispositivos das Leis nº 11.481, de 31 de maio de 2007, e nº 12.424, de 16 de junho de 2011; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 154, n. 132, p. 1, 12 jul. 2017

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União. *Portaria nº 7365, de 13 de março de 2020. Declara de interesse do serviço público, para fins de regularização fundiária de interesse social, o imóvel da União localizado na Avenida Contorno, Gamboa de Baixo, Salvador/BA*. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 17 mar. 2020.