

LETÍCIA SAMARA FREIRE OLIVEIRA

**ENTRE A TITULAÇÃO E O DIREITO À CIDADE: LIMITES DA REGULARIZAÇÃO
FUNDIÁRIA URBANA NO BAIRRO CALABAR, EM SALVADOR**

Salvador
2026

LETÍCIA SAMARA FREIRE OLIVEIRA

**ENTRE A TITULAÇÃO E O DIREITO À CIDADE: LIMITES DA REGULARIZAÇÃO
FUNDIÁRIA URBANA NO BAIRRO CALABAR, EM SALVADOR**

TCC apresentado ao Curso de Especialização em Direito Público Municipal da Universidade Católica do Salvador, como requisito parcial para a obtenção do grau de Especialista em Direito Público Municipal.

Orientador: Prof. Dr. Me. Isaac Newton Carneiro da Silva

Salvador
2026

LETÍCIA SAMARA FREIRE OLIVEIRA

**ENTRE A TITULAÇÃO E O DIREITO À CIDADE: LIMITES DA REGULARIZAÇÃO
FUNDIÁRIA URBANA NO BAIRRO CALABAR, EM SALVADOR**

TCC aprovado como requisito parcial para obtenção do grau de especialista em Direito Público Municipal pela Universidade Católica do Salvador.

Salvador, 23 de maio de 2026.

Prof. Dr. Me. Isaac Newton Carneiro da Silva – Orientador
Mestre em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social pela Universidade Católica do Salvador.
Professor da Universidade Católica do Salvador.

ENTRE A TITULAÇÃO E O DIREITO À CIDADE: LIMITES DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO BAIRRO CALABAR, EM SALVADOR

Letícia Samara Freire Oliveira¹

Prof. Dr. Me. Isaac Newton Carneiro da Silva²

RESUMO

O presente trabalho analisa a incidência da Regularização Fundiária Urbana no Município de Salvador, tomando o bairro Calabar como recorte específico para compreender os limites e as possibilidades da Reurb na efetivação da função social da cidade. Parte-se do problema de pesquisa: em que medida a Regularização Fundiária Urbana, no Município de Salvador, a partir da experiência do bairro Calabar, tem sido capaz de concretizar a função social da cidade? O objetivo geral consiste em investigar a aplicação da Reurb em Salvador a partir do bairro Calabar, considerando sua relação com a formação jurídico-territorial do município e com as desigualdades históricas de acesso à terra. Como objetivos específicos, busca-se traçar a formação fundiária soteropolitana, descrever os fundamentos jurídicos da regularização fundiária urbana e analisar a experiência do Calabar, especialmente quanto à titulação, à integração urbanística e à permanência territorial. Metodologicamente, trata-se de pesquisa pura, qualitativa, exploratória, baseada em revisão bibliográfica narrativa e pesquisa documental, com utilização do método dedutivo. Os resultados indicam que, embora a Reurb represente instrumento relevante para a segurança jurídica da posse, sua aplicação no Calabar revela fragilidades quando centrada na titulação individual e dissociada de infraestrutura, gestão democrática, urbanização integrada e proteção contra a expulsão indireta. Conclui-se que a regularização fundiária somente realiza sua finalidade constitucional quando ultrapassa a dimensão cartorial e se orienta pela efetivação material do direito à cidade.

Palavras-chave: Reurb. Estatuto da Cidade. Direito Urbanístico.

ABSTRACT

This study analyzes the incidence of Urban Land Regularization in the Municipality of Salvador, taking the Calabar neighborhood as a specific case study in order to understand the limits and possibilities of Reurb in the realization of the social function of the city. It starts from the following research problem: to what extent has Urban Land Regularization in the Municipality of Salvador, based on the experience of the Calabar neighborhood, been capable of concretizing the social function of the city? The general objective is to investigate the application of Reurb in Salvador through the case of

¹ Graduada em Direito pela Universidade Católica do Salvador (UCSal). Pós-graduanda em Direito Público Municipal pela Universidade Católica do Salvador (UCSal). E-mail: leti.ffreire@gmail.com.

² Doutorando e Mestre em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social pela Universidade Católica do Salvador. Graduado em Direito pela Universidade Federal da Bahia e Pós Graduado em Direito Administrativo (Dr. Lafayette Ponde), em Processo Civil (J.J. Calmom de Passos) e em Magistratura. E-mail: Isaacnc@uol.com.br

Calabar, considering its relationship with the municipality's legal-territorial formation and with historical inequalities in access to land. As specific objectives, the study seeks to trace Salvador's land tenure formation, describe the legal foundations of urban land regularization, and analyze the experience of Calabar, especially with regard to titling, urban integration, and territorial permanence. Methodologically, this is a pure, qualitative, exploratory study, based on a narrative bibliographic review and documentary research, using the deductive method. The results indicate that, although Reurb represents a relevant instrument for the legal security of possession, its application in Calabar reveals weaknesses when centered on individual titling and dissociated from infrastructure, democratic management, integrated urbanization, and protection against indirect displacement. It is concluded that land regularization only fulfills its constitutional purpose when it goes beyond the registry-based dimension and is oriented toward the material realization of the right to the city.

Keywords: Reurb. City Statute. Urban Law.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 DA FORMAÇÃO JURÍDICO-TERRITORIAL DE SALVADOR.....	8
3 DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA.....	14
4 DA INCIDÊNCIA DA REURB NO MUNICÍPIO DE SALVADOR: UMA ANÁLISE DO BAIRRO CALABAR.....	19
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	24
REFERÊNCIAS	25

1 INTRODUÇÃO

A formação urbana de Salvador constitui, essencialmente, um processo histórico e jurídico marcado pela sobreposição de regimes de posse, propriedade, patrimônio eclesiástico e apropriações privadas do solo urbano. Desde o período colonial, a organização do território soteropolitano esteve vinculada a instrumentos jurídicos de distribuição da terra, como as sesmarias, os aforamentos, as freguesias e as concessões, os quais moldaram a constituição do espaço urbano e produziram efeitos duradouros sobre a estrutura fundiária municipal.

Nesse percurso, a cidade foi sendo construída entre normas, disputas dominiais e formas desiguais de acesso à terra, de modo que a informalidade urbana contemporânea se apresenta como permanência histórica de uma formação territorial excludente. Nesse contexto, a regularização fundiária urbana emerge como instrumento jurídico de enfrentamento da insegurança da posse e de integração dos núcleos urbanos informais à cidade formal.

Contudo, quando aplicada a territórios historicamente vulnerabilizados, sua efetividade depende de uma compreensão ampliada, que não reduza a política pública à mera entrega de títulos de propriedade. Em Salvador, essa questão assume relevância particular, pois a irregularidade fundiária se relaciona à própria constituição histórica do município. Diante disso, questiona-se: em que medida a Regularização Fundiária Urbana, no Município de Salvador, a partir da experiência do bairro Calabar, tem sido capaz de concretizar a função social da cidade?

O objetivo geral deste trabalho consiste em investigar a incidência da Regularização Fundiária Urbana no Município de Salvador, tomando o bairro Calabar como recorte específico, a fim de compreender seus limites e possibilidades na efetivação da função social da cidade. Enquanto objetivos específicos, adotou-se: examinar a formação jurídico-territorial de Salvador; descrever os fundamentos jurídicos da regularização fundiária urbana; analisar a experiência do Calabar, observando em que medida a atuação municipal alcança ou não uma perspectiva integrada de urbanização.

Trata-se de uma pesquisa pura, de natureza qualitativa, caráter exploratório, revisão bibliográfica do tipo narrativa e pesquisa documental. Utilizou-se o método dedutivo, partindo da análise das normas gerais sobre política urbana, função social da propriedade e regularização fundiária para, posteriormente, examinar sua

incidência concreta no contexto delineado. Para a seleção de obras e pesquisas, utilizou-se como critério de seleção artigos publicados nos últimos 10 (dez) anos, em português, e pertinentes ao tema. Quanto ao critério temporal, diante da escassez de pesquisas referentes ao recorte elaborado, determinados trabalhos foram excetuados diante da pertinência ao tema e relevância para a pesquisa, como Lima (2005), Bochicchio (2003) e Fernandes (1992).

2 DA FORMAÇÃO JURÍDICO-TERRITORIAL DE SALVADOR

A compreensão da constituição urbana e jurídico-territorial de Salvador exige, inicialmente, uma reflexão sobre o próprio conceito de território. O território é tido como espaço mutável, sujeito à arbitrariedade humana e aos processos e transformações sociais que ocorrem nele (Moraes, 2000). Nesse sentido, o espaço territorial é composto tanto por formas materiais, como ruas, edificações, portos e igrejas, quanto por ações sociais e institucionais que lhes atribuem função, sentido e valor (Santos, 2006).

No caso de Salvador, a formação territorial esteve diretamente associada ao projeto português de povoamento, defesa e exploração da colônia. Observa-se que o processo de distribuição e ocupação do solo, bem como a subsequente formação dos núcleos urbanos no Brasil, encontra-se intrinsecamente vinculado às diretrizes de povoamento do período colonial, cuja evolução e rebatimento territorial deram-se em estreita consonância com a dinâmica dos ciclos econômicos brasileiros (Bonfim; Adan, 2012).

A organização territorial do Brasil colonial resultou da transposição, ainda que desigual e adaptada, de instrumentos jurídico-políticos próprios da administração portuguesa. Desde o início da colonização até a emancipação política, a Coroa valeu-se de diferentes formas de governo, domínio e jurisdição, aplicadas conforme as conveniências régias e as particularidades locais. No caso da Bahia, esse processo assumiu relevância singular, de modo que ainda na década de 1530, parte expressiva do atual território baiano foi distribuída entre capitanias hereditárias, como Bahia de Todos os Santos, Porto Seguro e Ilhéus, além de áreas vinculadas à capitania de Pernambuco (Bonfim; Adan, 2012).

No interior desse modelo, as câmaras exerciam funções administrativas sobre seus respectivos termos, zelando pelo chamado bem comum, mas sempre sob a

vigilância dos interesses da Coroa. As freguesias, por sua vez, embora eclesiásticas em sua origem, também funcionavam como unidades de organização territorial, demarcando espaços de pertencimento, controle e circulação da vida social. Já as ouvidorias expressavam a dimensão jurisdicional dessa engrenagem, assegurando a administração da justiça e a manutenção da ordem em diferentes partes do território (Silva, 2000).

Na Bahia colonial, essa sobreposição de instâncias produziu uma malha territorial marcada pela cumulação de jurisdições. A cidade de Salvador, fundada em 1549 como única cidade colonial da Bahia, tornou-se centro político, religioso, jurídico e administrativo de grande relevância. A ocupação jurídica das terras no Brasil colonial estruturou-se a partir de instrumentos transplantados da ordem portuguesa, especialmente os forais e as sesmarias. Na Bahia, a Carta Foral concedida a Francisco Pereira Coutinho, em 1534, conferiu ao donatário não apenas o domínio da capitania, mas também a faculdade de redistribuir parcelas de terra àqueles que pudessem torná-las produtivas segundo os interesses da Coroa (Bochicchio, 2003).

A distribuição de vastas sesmarias, entretanto, produziu uma ocupação dispersa e fragmentada. As vilas e municípios, ao concentrarem serviços, administração e vida coletiva, passaram a exigir normas capazes de ordenar a propriedade rural e os espaços urbanos em formação. As primeiras regras urbanísticas eram simples, voltadas sobretudo ao arruamento, ao alinhamento das construções e à disciplina do uso comum (Bochicchio, 2003).

Destaca-se aqui que antes mesmo da constituição formal de Salvador, já existia o núcleo inicial conhecido como Vila do Pereira, situado na região da atual Barra. Logo, a fundação de Salvador ocorreu sobre terras já parcialmente sesmadas e submetidas a formas jurídicas de concessão, enfiteuse e domínio útil. Após a instalação da cidade, Tomé de Souza doou terras ao Senado da Câmara de Salvador, conferindo à municipalidade a responsabilidade pela gestão, distribuição e ocupação desse patrimônio (Carvalho; Arantes, 2022).

Inicialmente, essas terras serviram ao uso comum dos habitantes, como pastos públicos e áreas de cultivo. Com o tempo, porém, parcelas foram sendo incorporadas por particulares mediante enfiteuses, arrendamentos e aforamentos, sem que se perdesse, ao menos formalmente, o domínio direto da Cidade do Salvador (Ruy, 1949).

A partir de 1557, com a posse efetiva das terras pela Câmara, iniciou-se uma política de concessão de pequenas sesmarias a requerentes considerados aptos ao aproveitamento produtivo da terra. Tais concessões, registradas no Livro do Tombo, permitiam o controle dos foros e laudêmios devidos ao Município. Assim, a administração territorial de Salvador passou a depender de instrumentos documentais, patrimoniais e fiscais que vinculavam o uso privado da terra ao reconhecimento de um domínio público originário (Ruy, 1949).

Todavia, tal narrativa histórica é atravessada por descontinuidades que, por sua vez, influenciam até a atual constituição territorial soteropolitana. A invasão holandesa de 1624 destruiu documentos e registros imobiliários, comprometendo por décadas a cobrança organizada dos encargos fundiários. Somente a partir de 1656, com a elaboração do novo Livro do Tombo, buscou-se reconstruir a memória jurídica das propriedades municipais (Bochicchio, 2003).

Não obstante, com o adensamento das cidades, as normas urbanas que existiam tornaram-se mais complexas. As posturas municipais passaram a regular arruamentos, edificações, desapropriações e demais medidas consideradas de utilidade pública. Por meio delas, a municipalidade exercia uma forma inicial de poder urbanístico, ainda rudimentar, mas já orientada pela ideia de que o espaço urbano deveria ser disciplinado em nome do interesse coletivo. A Constituição Imperial de 1824 reforçou essa lógica ao prever câmaras em cada cidade e vila, posteriormente regulamentadas pela Lei de 1º de outubro de 1828, que atribuiu aos vereadores competências sobre bens, obras, governo econômico, polícia local e interesses dos habitantes (Bochicchio, 2003).

Apesar desse arcabouço normativo, o século XIX foi marcado por profunda desorganização fundiária. A antiga concessão de sesmarias já não respondia às disputas pela terra nem permitia distinguir, com segurança, o domínio público do privado. A Lei de Terras de 1850 surgiu justamente para enfrentar essa indefinição, ao disciplinar as terras devolutas³, prever sua medição, demarcação e venda, e estabelecer critérios para identificar quais áreas não estavam legitimamente incorporadas ao patrimônio particular. Contudo, sua aplicação foi limitada, tendo em

³ Na Lei de Terras de 1850, eram consideradas terras devolutas aquelas que não estivessem destinadas a uso público nacional, provincial ou municipal; que não integrassem domínio particular por título legítimo; que não decorressem de sesmarias ou concessões regularmente cumpridas; ou, ainda, que não estivessem ocupadas por posses posteriormente legitimadas pela própria lei (Brasil, 1850).

vista que a ausência de levantamentos efetivos e a persistência da apropriação privada de terras públicas mantiveram a instabilidade fundiária (Brasil, 1850).

Observa-se que até meados do século XX, existiam paralelamente, instituições religiosas, como o Mosteiro de São Bento, que mantinham vastos domínios territoriais. Isso revela justamente que a formação urbana de Salvador emerge a partir da relação entre patrimônio público, propriedades eclesiásticas e apropriações. Somente em 1917, com a tensão entre o Mosteiro de São Bento e o Governo do Estado ficou evidente, de modo exemplar, como a modernização urbana de Salvador passava necessariamente pela disputa sobre a terra (Bochicchio, 2003).

Os planos de urbanização então projetados exigiam a utilização de áreas sob domínio religioso, de modo que a expansão da cidade passou a depender da prévia negociação entre diferentes regimes históricos de propriedade. A partir desse conflito, consolidou-se o entendimento de que determinadas terras, vinculadas desde a fundação da cidade, poderiam ser vendidas ao Município sempre que o interesse público assim exigisse (Bochicchio, 2003).

Essa maior atenção do Estado culminou na busca pela ordenação jurídica dos títulos que sustentavam juridicamente o patrimônio imobiliário do Município. Isso resultou em ações de crescimento urbano como a abertura da Avenida Otávio Mangabeira, a incorporação da orla marítima como espaço de lazer e, posteriormente, de moradia, bem como a valorização de áreas como Itapuã. A publicação, em 1953, do primeiro volume do Livro do Tombo da Prefeitura Municipal do Salvador representou esse esforço de reconstrução da memória territorial da cidade (Souza, 2008).

Até meados do século XX, o patrimônio imobiliário era formado por doações, legados, compras, permutas e, sobretudo, pelas antigas sesmarias concedidas por Tomé de Souza ao Senado da Câmara, em 1552. Ao longo do tempo, contudo, o antigo Senado da Câmara realizou novas aquisições, tanto por compra quanto por permuta, e passou a aforar e arrendar parcelas dessas terras a terceiros. Com isso, o patrimônio originário da municipalidade foi sendo sucessivamente modificado, seja com ampliações ou fragmentações, e assim, a terra pública municipal passou a compor um tecido fundiário complexo, marcado pela sobreposição entre domínio público e uso privado (Souza, 2008).

Mesmo após a proibição da enfiteuticação dos bens municipais pela Lei Estadual nº 376/1951, a falta de estrutura administrativa e de controle documental

impediu uma reversão efetiva desse quadro. O incêndio ocorrido na Divisão de Patrimônio da Prefeitura Municipal de Salvador, no final da década de 1960, ao destruir grande parte do acervo de títulos de aforamento e demais documentos, agravou ainda mais essa situação, tornando mais difícil comprovar a titularidade e reconstruir a trajetória jurídica de muitos imóveis (Bochicchio, 2003).

Foi nesse cenário que a Lei Municipal nº 2.181/1968 autorizou o Poder Executivo a alienar terras pertencentes ao Município, inclusive aquelas aforadas, arrendadas ou ocupadas irregularmente. A medida foi justificada como forma de ampliar a receita municipal e enfrentar o uso improdutivo de grandes áreas urbanas, cuja ocupação dificultava a execução de políticas de urbanização. Em seguida, o Decreto nº 3.684/1969 regulamentou a lei e instituiu a Comissão Especial de Reforma Urbana (CERU), encarregada de conduzir esse processo. Contudo, ainda que o Município tenha conseguido reaver parte das glebas anteriormente comprometidas, boa parte delas acabou sendo novamente transferida a terceiros, inclusive por doações, o que significou nova redução do patrimônio público (Bochicchio, 2003).

A população de Salvador nesse período era marcada por uma minoria abastada, por trabalhadores livres e por uma ampla população escravizada, responsável por grande parte das atividades que sustentavam a vida urbana. Ocorre que com a Abolição, em 1888, essa população juridicamente liberta não foi incorporada a qualquer política efetiva de moradia, trabalho ou acesso à terra. A liberdade formal não veio acompanhada de condições materiais de existência. Assim, muitos dos antigos escravizados que deixaram as casas de seus senhores passaram a ocupar áreas próximas ao centro, casas abandonadas, cortiços e habitações precárias (Carvalho; Arantes, 2022).

O poder público falhou em não ter enfrentado a questão habitacional como problema social e conduziu suas intervenções de forma pontual e seletiva, voltadas menos à garantia de moradia e mais à retirada das ocupações consideradas indesejáveis pelas famílias abastadas. Sob o discurso da higiene, da ordem e do embelezamento urbano, removiam-se corpos pobres dos espaços valorizados da cidade. A consequência foi o deslocamento progressivo dessa população para áreas mais afastadas, em um movimento que antecipava a lógica da periferização (Fernandes, 1992).

No final do século XIX, as vilas operárias surgiram como alternativa política limitada, vinculada sobretudo às necessidades das fábricas e de seus trabalhadores.

Já na década de 1920, a privatização fragmentada do solo urbano se intensificou, articulando-se à produção imobiliária capitalista e ao parcelamento de glebas destinadas à habitação. Em Salvador, o Código de Posturas de 1926 passou a representar uma nova etapa no controle da construção e da ocupação do solo, ainda que esse controle não significasse democratização do acesso à cidade (Fernandes, 1992).

Na década de 1940, diante da ausência de uma política fundiária e habitacional consistente e efetiva, as chamadas “invasões” e favelas passaram a crescer em Salvador, tanto em áreas centrais menos valorizadas quanto em periferias carentes de infraestrutura e serviços. Nas décadas seguintes, a mercantilização da moradia aprofundou esse quadro, de modo que morar passou a depender cada vez mais da capacidade de compra, enquanto a maioria da população permanecia à margem do mercado formal. Mesmo iniciativas posteriores, como aquelas ligadas ao Banco Nacional de Habitação, não foram suficientes para enfrentar a demanda habitacional, sobretudo entre os grupos de menor renda (Fernandes, 1992).

Tem-se, então, que durante as décadas de 1960 e 1970, com a intensa urbanização e formação de favelas e vilas operárias, marcaram uma virada na forma de produção do espaço urbano soteropolitano. Ao passo que promoveram grandes obras públicas, deslocamento de órgãos administrativos e estímulo à expansão em direção ao norte e à Orla Atlântica, por outro lado, trouxeram também uma distribuição desigual desses benefícios (Carvalho; Arantes, 2022).

Articulou-se tal crescimento a uma política de expulsão e contenção dos grupos populares, que foram removidos de áreas centrais mais valorizadas e empurrados para zonas periféricas, menos urbanizadas e carentes de infraestrutura. A população pobre era, então, deslocada para áreas distantes, para as bordas da Baía de Todos os Santos, para regiões pouco servidas por equipamentos públicos e para os limites do Município (Carvalho; Arantes, 2022).

Nesse sentido, Souza (2000) pontua que na Cidade do Salvador, uma das formações urbanas mais antigas da América Latina, o crescimento urbano-industrial não foi capaz de apagar as marcas fundiárias herdadas do período colonial; antes, sobrepôs-se a elas. Verifica-se que até meados deste século, a cidade ainda conservava uma estrutura territorial arcaica, sustentada por concessões, arrendamentos e antigos instrumentos de posse e uso da terra. Grande parte dessas áreas permanecia vinculada ao poder público, embora explorada por particulares,

revelando uma urbanização atravessada pela permanência de formas jurídicas antigas e pela lenta transformação do regime fundiário municipal. Criou-se, então, uma "cultura de posse" descolada do registro imobiliário formal.

3 DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

A urbanização baiana marcada por um crescimento acelerado, desigual e frequentemente dissociado de planejamento público efetivo, produziu como uma de suas expressões mais sensíveis a disseminação de formas irregulares de ocupação do solo urbano. Nesse cenário, conforme descrito na seção acima, a população de baixa renda foi atingida de modo particularmente intenso, uma vez que o déficit habitacional, somado à insuficiência de políticas urbanas inclusivas, acabou por empurrar esses grupos para espaços muitas vezes impróprios à moradia digna e segura, como encostas e margens, áreas públicas e demais territórios vulnerabilizados pela ausência histórica de ordenamento, infraestrutura e proteção estatal.

A informalidade na ocupação do solo urbano constitui, há muito, um dos maiores desafios impostos à regulamentação jurídico-política da produção das cidades. Qualquer tentativa de reconstruir, ainda que em perspectiva nacional, a genealogia dos assentamentos urbanos informais exigiria uma incursão histórica de grande fôlego, capaz de retroceder aos primeiros movimentos de adensamento demográfico, formação dos aglomerados urbanos e consolidação das desigualdades territoriais (Belloir; Moreira, 2023).

Trata-se, portanto, de fenômeno longo, estrutural e profundamente enraizado na experiência latino-americana, ainda que atravessado por particularidades nacionais, regionais e locais. Seja pela herança comum do passado colonial-escravista, seja pela posição periférica posteriormente ocupada por esses países no sistema capitalista global, a urbanização foi marcada por processos semelhantes de exclusão, segregação socioespacial e distribuição desigual dos bens, serviços e oportunidades urbanas (Alfonsin *et al.*, 2020).

O enfrentamento da informalidade urbana passou a ser reelaborado a partir de um novo paradigma jurídico, inscrito nos marcos da ordem constitucional inaugurada em 1988 e posteriormente densificado pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). Essa nova ordem jurídico-urbanística redimensionou os contornos clássicos do direito

de propriedade, deslocando-o de uma compreensão estritamente individual e patrimonial para uma concepção vinculada ao cumprimento de sua função social (Brasil, 1988; 2001).

Nesse contexto, a cidade deixou de ser concebida apenas como suporte físico da propriedade privada e passou a ser compreendida como espaço jurídico-político de realização de direitos, devendo sua ordenação atender ao bem coletivo, à segurança, ao bem-estar dos cidadãos e ao equilíbrio ambiental. Isso extrapola a confecção de aparência jurídica às ocupações imobiliárias preexistentes, pois, ao reconhecer a cidade como ente jurídico e social, compreende-se que expressões de informalidade urbana estão vinculadas a uma desigualdade estrutural.

A partir desse paradigma, a regularização fundiária passou a alcançar como finalidade dimensões mais complexas, relacionadas à segurança da posse, à integração socioespacial dos moradores, à melhoria das condições de habitabilidade e à efetiva inclusão da população historicamente situada à margem da cidade formal. Para tanto, o Estatuto da Cidade consagrou instrumentos relevantes para a efetivação da regularização fundiária urbana e realização da função social da cidade e da propriedade. Entre os mecanismos previstos no referido diploma, destacam-se o plano diretor, a gestão orçamentária participativa, as zonas especiais de interesse social (ZEIS), a concessão de uso especial para fins de moradia, o referendo popular e o plebiscito (Brasil, 2001).

Para a execução de tais políticas de desenvolvimento urbano, conferiu-se, constitucionalmente, autonomia ao Município. Isso conferiu uma centralidade ao plano diretor, instrumento normativo da política urbana municipal e obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes. Conforme o art. 40 do Estatuto da Cidade, o plano diretor trata-se de um ato normativo que deve abranger a totalidade do território municipal e ser objeto de revisão decenal. Sua natureza jurídica é de ato-condição, vinculando o Poder Público e a iniciativa privada ao cumprimento de obrigações urbanísticas e à distribuição de ônus e benefícios decorrentes da urbanização (Carvalho Filho, 2011).

É por meio dele que a cidade define, de forma planejada, como seu território deve ser ocupado, quais áreas devem ser destinadas à moradia, ao comércio, à preservação ambiental, à circulação, aos equipamentos públicos e à expansão urbana. Além disso, o plano diretor permite que o Município aplique instrumentos urbanísticos voltados ao combate da especulação imobiliária, da retenção de terrenos

vazios, da ocupação desordenada e da exclusão socioespacial. A partir dele, podem ser previstas zonas especiais de interesse social, áreas de proteção ambiental, regras de uso e ocupação do solo, critérios de adensamento urbano, medidas de regularização fundiária e mecanismos para exigir o adequado aproveitamento de imóveis subutilizados (Carneiro, 2018).

O Estatuto da Cidade prescreve ainda a obrigatoriedade da gestão participativa, operacionalizada por audiências públicas e pelo acesso irrestrito à informação. Essa democratização do processo decisório visa converter o indivíduo em agente ativo na construção do espaço comum, pautando-se nos princípios da solidariedade e do bem comum (Rosenvald; Farias, 2019).

Nos termos do art. 39 da Lei nº 10.257/2001, a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando as necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas (Brasil, 2001). A CF/88, ao dispor sobre o assunto, previu instrumentos sancionatórios para imóveis desarticulados com a sua função social.

Isso abarcou os imóveis não edificadas, subutilizados ou não utilizados, e determinou que, em primeiro plano, o Estado pode exigir que o proprietário parcele, edifique ou utilize o imóvel; caso ele permaneça inerte, pode aumentar progressivamente o IPTU ao longo do tempo, como forma de pressão econômica. Caso ainda assim não houver cumprimento da função social, pode-se desapropriar o bem mediante pagamento em títulos da dívida pública (Brasil, 2001).

Diante da necessidade de organização da malha imobiliária, emerge a Lei nº 13.465/2017, a partir da conversão da Medida Provisória n. 759/2017. Tal lei determina a Regularização Fundiária Urbana (Reurb), que compõe um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais voltadas à incorporação de núcleos urbanos informais ao ordenamento oficial da cidade e à titulação de seus ocupantes (Carneiro, 2018). Isso implica conferir maior segurança jurídica do morador sobre o imóvel, assegurar a dignidade habitacional e integrar a população à cidade de modo efetivo.

Reconhecendo a autonomia municipal, é papel deste identificar os núcleos passíveis de regularização, definir sua delimitação e classificá-los como Reurb-S ou Reurb-E, sendo estas as duas modalidades principais delineadas na lei. A incidência da Reurb-S demanda a comprovação de renda familiar inferior a cinco salários

mínimos e de que o beneficiário não é proprietário, concessionário ou foreiro de outro imóvel urbano ou rural, além de não ter sido contemplado anteriormente pela Reurb. A condição de Reurb-S atrai a isenção de emolumentos cartorários e impõe ao Poder Público o dever de implantação de infraestrutura. A Reurb-E engloba as ocupações não enquadradas no critério de renda, transferindo os custos do processo aos beneficiários (Costa; Monteiro, 2022).

Cabe aqui destacar o caráter inovador do instituto da legitimação fundiária. Trata-se de forma originária de aquisição da propriedade, conferida por ato do Poder Público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver, em área pública, ou possuir, em área privada, unidade imobiliária com destinação urbana integrante de núcleo urbano informal consolidado até 22 de dezembro de 2016. Esse marco temporal é relevante porque impede que ocupações constituídas após essa data sejam regularizadas por meio desse instrumento específico. Isso reafirma, inclusive, a destinação da Reurb à solução de situações consolidadas, e não ao estímulo à formação de novos núcleos informais (Brasil, 2025).

Esse instituto permite a incorporação formal do imóvel ao patrimônio do ocupante, conferindo-lhe maior segurança jurídica e ampliando as possibilidades de circulação econômica do bem. Com o título regularizado, o beneficiário passa a dispor de melhores condições para acessar crédito, realizar investimentos no próprio imóvel ou desenvolver pequenos negócios, inclusive mediante a oferta do bem em garantia (Carneiro, 2018).

Ao reconhecer juridicamente uma ocupação antiga e de difícil reversão, o instituto também produz efeitos simbólicos e sociais, na medida em que fortalece o sentimento de pertencimento, dignidade e permanência territorial, em consonância com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e da função social da propriedade.

A legislação prevê que quando o núcleo urbano informal estiver localizado em área de risco ou ambientalmente sensível, a Reurb deverá observar critérios técnicos específicos. Se o risco for passível de correção, a regularização deve ser condicionada à execução das obras e intervenções necessárias à proteção dos moradores e à adequação do espaço urbano (Brasil, 2017).

Caso, porém, a eliminação do risco seja inviável, a permanência das famílias poderá ser afastada, impondo-se ao Poder Público a adoção de medidas de reassentamento ou realocação, especialmente quando estiverem ameaçadas a vida,

a segurança e a integridade física dos ocupantes. Do mesmo modo, em áreas de preservação permanente ou unidades de conservação, a Reurb dependerá de estudo técnico ambiental capaz de demonstrar que a intervenção produzirá melhoria das condições ambientais em relação à ocupação informal anterior, podendo envolver medidas de compensação, restrição de uso e recuperação ambiental (Brasil, 2017).

Alfonsin *et al.* (2020) critica que a teleologia da norma da Reurb distancia-se do planejamento territorial integrado, descrito na Lei n. 11.977/2009, para assumir feição cartorária, com foco na formalização de posses em núcleos consolidados. Ademais, os autores também pontuam a assimetria de requisitos entre as modalidades. Enquanto a concessão na Reurb-S condiciona-se à inexistência de propriedade imobiliária e à vedação de titularidade de concessões prévias, a Reurb-E prescinde de condicionantes patrimoniais.

A reorientação normativa atinge também os instrumentos de controle do uso do solo, com impacto de redução na aplicabilidade das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). O modelo urbanístico anterior utilizava as ZEIS para assegurar a permanência de populações de baixa renda em áreas valorizadas e inibir a retenção de terrenos para fins de especulação. A Lei n. 13.465/2017 esvazia a obrigatoriedade do instrumento, convertendo a afetação territorial em faculdade do Executivo municipal (Brasil, 2017).

Soto (2001) relaciona a questão imobiliária a teoria de conversão de ativos. A premissa econômica assume que a informalidade dominial converte o patrimônio imobiliário em "capital morto". A entrega de títulos de propriedade objetiva a transformação do espaço habitacional em ativo com liquidez para circulação no mercado financeiro e imobiliário. Essa racionalidade impõe a subordinação do valor de uso da moradia ao seu respectivo valor de troca. A supressão de instâncias de deliberação coletiva na formulação e fiscalização dos projetos de regularização aprofunda o distanciamento do modelo democrático inaugurado pelo Estatuto da Cidade, e limita-o na prática à outorga em massa de documentação registral.

O esvaziamento dos mecanismos de proteção da posse, aliado à inserção repentina de áreas regularizadas na lógica do mercado formal, estrutura as bases para processos de gentrificação. Do mesmo modo, a conversão de núcleos informais em mercadoria transacionável e a arbitrariedade quanto às ZEIS, acarreta a expulsão de populações marginalizadas das áreas providas de infraestrutura, direcionando-as em direção às periferias.

4 DA INCIDÊNCIA DA REURB NO MUNICÍPIO DE SALVADOR: UMA ANÁLISE DO BAIRRO CALABAR

No âmbito municipal, a Regularização Fundiária Urbana em Salvador foi regulamentada pela Lei Complementar n. 74/2020, que incorporou ao ordenamento local as diretrizes gerais da Lei Federal n. 13.465/2017, adequando-as às especificidades territoriais da cidade. A norma reafirma que a Reurb não se limita à formalização dominial e a compreende, para além da esfera jurídica, como conjunto de medidas voltadas à provisão de infraestrutura, a melhoria das condições de habitabilidade e a integração dos assentamentos à cidade formal (Salvador, 2020a).

Em Salvador, regularizar implica lidar com áreas consolidadas, muitas vezes situadas em encostas, zonas ambientalmente sensíveis, terrenos públicos, áreas de marinha, espaços de interesse social e territórios atravessados por conflitos dominiais. Além da constituição histórica do território soteropolitano, complexa e marcada por desigualdades, conforme demonstrado nas seções anteriores, em que restou à população marginalizada habitar espaços alheios aos movimentos de inscrição territorial, que estavam sob domínio da elite e dos órgãos eclesiásticos.

O Decreto Municipal n. 33.421/2020 regulamentou a aplicação da Lei Complementar n. 74/2020, detalhando procedimentos administrativos e instituindo mecanismos de coordenação para a condução dos processos de Reurb. Entre seus aspectos relevantes, destaca-se a criação de comissão municipal voltada à análise, validação e acompanhamento dos projetos de regularização fundiária, com participação de representantes de diferentes secretarias e órgãos técnicos. Essa estrutura revela que a efetividade da Reurb em Salvador depende da capacidade administrativa do Município de identificar os núcleos urbanos informais, classificá-los, elaborar projetos, enfrentar impasses técnicos e assegurar que a titulação esteja acompanhada de medidas urbanísticas, ambientais e sociais (Salvador, 2020a; 2020b).

A trajetória jurídico-territorial de Salvador permite compreender que a informalidade urbana deste município não corresponde a uma falha localizada do presente, mas a uma permanência histórica. Isso coaduna com a concepção de Santos (2006) e Bonfim e Adan (2012) de que o território é forma e ação tão quanto é construção social e política. A ocupação do solo, então, se relaciona às diretrizes

coloniais de povoamento e aos ciclos econômicos. Isso implica compreender que Reurb não pode ser lida como medida isolada de correção registral, pois incide sobre uma cidade cuja organização fundiária foi marcada por camadas de instabilidade dominial, segregação e desigualdade de acesso à terra.

Lima (2005), ao tratar da insegurança da posse em Salvador, compreende a ilegalidade urbana como fenômeno produzido também pela atuação seletiva do Estado e pela forma como a legislação urbanística delimita quem pode ou não acessar a cidade formal. A irregularidade decorre da ausência de propriedade titulada acrescida à distância entre os padrões formais de urbanização e as formas de moradia produzidas pela população pobre.

Essa leitura dialoga com a crítica de Alfonsin *et al.* (2020) à Lei n. 13.465/2017, especialmente quando os autores apontam a redução da regularização fundiária a uma lógica de titulação. Se a irregularidade é histórica, social e urbanística, a resposta jurídica não pode se limitar à entrega do título. No plano normativo municipal, o PDDU de Salvador oferece uma base para essa compreensão ampliada. A Lei n. 9.069/2016 define o PDDU como instrumento básico da política de desenvolvimento urbano do Município, determinante para agentes públicos e privados, além de vinculá-lo à elaboração da LOUOS, dos planos de bairro, dos planos setoriais e dos projetos de natureza urbanística e ambiental (Salvador, 2016).

O mesmo diploma estabelece como princípios da política urbana a função social da cidade, a função social da propriedade urbana, o direito à cidade sustentável, a equidade social e territorial, o direito à informação e a gestão democrática. Essa formulação aproxima o PDDU da leitura de Fernandes (2008) sobre a função social da propriedade, segundo a qual o Município exerce papel de controle jurídico do desenvolvimento urbano.

Também se aproxima de Rosenvald e Farias (2019), quando compreendem a propriedade urbana a partir de sua vinculação ao bem coletivo e à gestão democrática. O próprio PDDU prevê também como objetivo promover a regularização e a urbanização de assentamentos precários, bem como universalizar progressivamente o saneamento básico e fortalecer o pertencimento e as relações comunitárias.

Como diretrizes, estabelece a promoção da regularização fundiária urbanística e jurídico-legal, a melhoria das condições de habitabilidade, a articulação com comunidades organizadas e a integração entre esferas governamentais e agentes públicos e privados. O desafio, portanto, não está apenas na previsão de

instrumentos, mas na passagem da previsão normativa para a transformação territorial.

A experiência do Calabar ilustra esse problema, conforme analisado por Caldas e Macambira (2018). O estudo toma a comunidade como caso de regularização fundiária em ZEIS e parte da constatação de que as ocupações irregulares decorrem de um modelo de desenvolvimento urbano desigual. No caso do Calabar, a incidência da Reurb precisa ser compreendida em razão de sua localização e de sua história dominial.

Ao contrário de áreas cuja irregularidade decorre principalmente da expansão periférica ou do parcelamento clandestino recente, o Calabar se insere em uma gleba vinculada à Santa Casa de Misericórdia da Bahia, irmandade fundada em 1549 e detentora de vasto patrimônio imobiliário formado, em grande parte, por doações e legados de fiéis católicos. A área ocupada pelo Calabar, pelo Alto das Pombas e pelo Centenário integra a antiga Fazenda São Gonçalo, propriedade da Santa Casa, composta também pelo complexo do Cemitério Campo Santo e por dois hospitais (Reis, 2013).

A ocupação da área remonta à década de 1940, tendo se consolidado por autoconstrução em fundos de vale e, posteriormente, em encostas, diante do adensamento populacional e da ausência de intervenção efetiva do poder público. Além disso, há uma dimensão simbólica na própria denominação do bairro, vinculada à narrativa de que o nome Calabar estaria relacionado ao Quilombo dos Kalabaris, formado por negros trazidos de uma região da Nigéria denominada Calabar (Conceição, 1984).

Nesse território, há uma reivindicação comunitária desde o século XX em busca do reconhecimento de seu direito à moradia e à permanência. Caldas e Macambira (2018) ilustram que houve proposta de titulação coletiva, formulada com participação da Comissão de Direitos Humanos, da OAB e de outros profissionais, justamente porque a comunidade temia que a titulação individual favorecesse a especulação imobiliária e ameaçasse sua sobrevivência no território. Essa proposta, contudo, não avançou.

Em 2003, foi elaborado o Projeto São Gonçalo, voltado à regularização fundiária dos terrenos da antiga Fazenda São Gonçalo, de propriedade da Santa Casa, mediante negociação envolvendo a Santa Casa, associações de moradores, União Nacional de Moradia Popular, Prefeitura Municipal do Salvador e Ministério das

Cidades. A negociação somente chegou ao fim em 2015, quando ocorreu a doação de área de 220.435,25 m² à Prefeitura de Salvador para a regularização dos imóveis (Lima, 2005).

Lima (2005) afirma que um dos entraves à regularização do Projeto São Gonçalo consistia no fato de que o parcelamento consolidado do Calabar não se enquadrava nos parâmetros então exigidos pela SUCOM, especialmente quanto à destinação de 35% da área para usos comuns. Mesmo somadas vias, passagens, becos, vielas, praças, e igrejas, o percentual não era alcançado. Isso evidencia a dificuldade de compatibilizar a forma urbana consolidada do assentamento com os padrões formais de parcelamento do solo.

A partir desse momento, a atuação municipal passou a se dar por meio do Programa Casa Legal. Antes mesmo da doação oficial, houve a instalação de equipe da Prefeitura no Calabar, com a finalidade de evitar que os moradores precisassem se deslocar à sede municipal para abrir processos individuais de regularização. O posto foi desativado ainda em 2015, diante do descrédito e da baixa adesão da população, mas foi reativado após novas demandas comunitárias. Até o período analisado, foram efetivadas 700 legalizações individuais, com previsão de entrega de outras 800 (Caldas; Macambira, 2018).

Se, no período colonial, as freguesias funcionavam como unidades eclesiais e também como referências de pertencimento, circulação e controle social, no caso do Calabar observa-se uma permanência dessa matriz. A terra urbana continuou marcada por instituições de origem religiosa, ainda que já inserida em um contexto jurídico moderno de propriedade, planejamento urbano e política habitacional.

O Calabar revela também um limite da Reurb em Salvador atravessada pela redução da regularização à dimensão jurídica. Caldas e Macambira (2018) concluem que a regularização em curso na comunidade se concentrou na emissão de títulos, sem corresponder à regularização fundiária plena. Por estar inserido em ZEIS, o território demandaria Plano de Regularização composto por plano de urbanização, plano de regularização fundiária e plano de ação social e gestão participativa. Segundo as autoras, isso não ocorreu. As obras prioritárias, a produção de moradia de interesse social, a distribuição de equipamentos públicos e as intervenções urbanísticas ficaram fora da ação principal de regularização. Em paralelo, ocorreu o

programa Morar Melhor, com reformas em residências, mas sem vínculo orgânico com o Programa Casa Legal.

Há duas fragilidades no percurso de aplicação da Reurb em Calabar. A primeira é temporal, tendo em vista que foram décadas de luta comunitária e doze anos entre o Projeto São Gonçalo e a doação da área ao Município. A segunda situa-se no âmbito político; a solução adotada abandonou a lógica coletiva originalmente reivindicada e passou a operar por meio de regularizações individuais.

Quanto ao aspecto temporal, destaca-se que na negociação relatada por Lima (2005), a Santa Casa se comprometeria a vender lotes por preços simbólicos aos ocupantes residenciais, estimados em cerca de 3.068 lotes, e por preço de mercado aos ocupantes comerciais, estimados em 332 lotes. Já no estudo de Caldas e Macambira, a atuação posterior do Programa Casa Legal aparece com 700 legalizações efetivadas e previsão de mais 800 entregas. Mesmo considerando diferenças de recorte, tempo e metodologia, os números indicam que o processo de regularização permaneceu parcial diante da escala territorial do conflito fundiário inicialmente identificado.

Sob o viés político, pontua-se que em um território popular situado entre áreas valorizadas da cidade, como Barra, Ondina, Jardim Apipema, e Avenida Oceânica, a titulação individual pode ampliar a segurança jurídica imediata, mas também aumenta a vulnerabilidade à pressão imobiliária, pois transforma a unidade habitacional em bem mais facilmente transacionável no mercado. Esse caso permite dialogar com Soto (2001), que compreende a titulação como forma de converter o imóvel informal em ativo econômico, apto à circulação no mercado.

A antiga proposta de titulação coletiva expressava essa preocupação. Nesse ponto, o caso aproxima-se da crítica de Alfonsin *et al.* (2020), pois evidencia que a Reurb, quando separada do planejamento territorial, tende a produzir uma regularização de papel, insuficiente para enfrentar precariedades urbanísticas, riscos de substituição social e ausência de equipamentos públicos.

Observa-se ainda uma fragmentação entre programas governamentais que consequenciou a baixa efetividade da ZEIS enquanto instrumento de permanência territorial. Por um lado, tem-se o Programa Casa Legal atuou com foco na legalização individual dos lotes, enquanto o Programa Morar Melhor, também aplicado na região, realizou reformas em determinadas residências em prol da dignidade habitacional.

Todavia, essas ações não aparecem como partes de um plano integrado de regularização fundiária em ZEIS. Não há um projeto de inserção do assentamento na cidade; a regularização cartorial e a reforma residencial não articulam o território enquanto espaço vivo e dinâmico e, tampouco, abarcam o espaço físico urbano em sua capacidade integrativa, falhando em assegurar o direito à cidade de forma efetiva.

Portanto, a regularização fundiária em Salvador constitui uma transição entre a insegurança da posse e a função social da cidade, ainda aprisionada sob limitações fáticas e sociohistóricas. O dispositivo demanda infraestrutura, saneamento e serviços para além da entrega de títulos. É nesse ponto que incide a competência do Município, justamente na articulação destas dimensões, sob risco de formalização da precariedade ou expulsão de moradores pela dinâmica do mercado. Fica evidente, então, que o processo de regularização exige o enfrentamento da estrutura fundiária, a compreensão histórica do território e a aplicação de instrumentos que garantam a permanência dos moradores.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa permitiu compreender que a Regularização Fundiária Urbana, no Município de Salvador, não pode ser analisada como simples mecanismo de correção registral, pois incide sobre uma cidade cuja formação jurídico-territorial foi historicamente atravessada por regimes sobrepostos de posse, propriedade, domínio público, patrimônio eclesiástico, concessões e apropriações privadas. A análise realizada, sobretudo quanto ao bairro do Calabar, demonstrou tratar-se de uma permanência estrutural produzida pela própria forma desigual de ocupação do solo, pela fragilidade documental e pela insuficiência histórica das políticas públicas de moradia.

Nesse sentido, a Reurb aparece como instrumento relevante para enfrentar a insegurança da posse, mas sua eficácia depende da capacidade de articular titulação, infraestrutura, participação comunitária, permanência territorial e função social da cidade. Embora a entrega de títulos represente avanço importante para moradores historicamente submetidos à instabilidade possessória, ela não esgota o conteúdo jurídico e social da regularização fundiária plena, sobretudo em territórios inseridos em ZEIS e localizados em áreas de forte valorização imobiliária.

Como lacuna da pesquisa, destaca-se a limitação decorrente da análise documental e bibliográfica, que permitiu reconstruir o percurso histórico, e normativo da Reurb em Salvador, mas não alcançou, de forma direta, a percepção dos moradores e lideranças comunitárias envolvidas no processo de regularização do Calabar. Essa ausência indica que a compreensão da efetividade da Reurb pode ser ampliada por investigações empíricas capazes de observar como a titulação repercute concretamente na vida cotidiana da comunidade, nas relações de pertencimento, e na permanência territorial.

A partir disso, novas pesquisas podem também aprofundar a comparação entre diferentes experiências de Reurb em Salvador, especialmente em territórios situados em ZEIS, áreas de encosta, terrenos públicos, áreas de marinha ou espaços historicamente vinculados a instituições religiosas. Também se mostra relevante investigar os efeitos posteriores da titulação individual sobre a permanência dos moradores e os impactos na dinâmica de compra e venda das unidades regularizadas e a possível ocorrência de processos de gentrificação.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, B. de M. *et al.* Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei nº 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, [S. l.], v. 11, n. 2, p. 168-193, 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/37245>. Acesso em: 12 maio. 2026.

BELLOIR, A. M. P.; MOREIRA, L. A. B. Regularização fundiária urbana na Lei nº 13.465/2017 e a proteção do direito constitucional à moradia. **Civilistica.com**, Rio de Janeiro, a. 12, n. 2, p. 1-48, 2023. Disponível em: <https://civilistica.emnuvens.com.br/redc/article/download/881/1100>. Acesso em: 25 abr. 2026.

BOCHICCHIO, S. **A Questão Habitacional e a Estrutura Fundiária da Cidade do Salvador 1549-1970**. 2003. Monografia (Graduação em Urbanismo) – Universidade do Estado da Bahia, Salvador, 2003. Disponível em: <https://saberaberto.uneb.br/server/api/core/bitstreams/d2c94dc8-d5d4-4dd4-b1a7-18d4b421904e/content>. Acesso em: 18 abr. 2026.

BONFIM, A. A. do; ADAN, C. F. F. Poder, Política e Administração na Bahia Colonial: Elementos para a compreensão do processo de formação territorial da

Bahia (Séculos XVI-XVIII). **Sitientibus**, Feira de Santana, n. 46, p. 23-34. 2012. Disponível em: <https://periodicos.uefs.br/index.php/sitientibus/article/view/8594>. Acesso em: 18 abr. 2026.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm. Acesso em: 11 abr. 2026.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 25 abr. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, entre outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 25 abr. 2026.

BRASIL. **Introdução à regularização fundiária**. Brasília: Escola Virtual de Governo, 2025.

CALDAS, J. de S.; MACAMBIRA, T. G. Regularização Fundiária em Zonas Especiais de Interesse Social: O caso do Calabar, Salvador-Ba. *In*: Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas, 3., Salvador, 2018. **Anais [...]**. Salvador: UrbFavelas, 2018. Disponível em: <https://www.sisgeenco.com.br/sistema/urbfavelas/anais2018a/ARQUIVOS/GT5-245-132-20180630193819.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2026.

CARNEIRO, I. N. **Manual de Direito Municipal Brasileiro**. 2. ed. Curitiba: P&A Editorial, 2018.

CARVALHO FILHO, J. dos S. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CARVALHO, I. M. M. de; ARANTES, R. de A. Transformações na estrutura urbana e desigualdades sociais: Reflexões a partir da trajetória de Salvador. **Caderno CRH**, [S.l.], v. 35, p. e022032, 2022. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/ccrh/a/hRsSMYBmhDSLPHY8L3VLS3Rx/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 19 abr. 2026.

CONCEIÇÃO, F. **Cala a boca Calabar**. Petrópolis: Vozes, 1984.

COSTA, J. M. S. T.; MONTEIRO, A. de O. A Regularização Fundiária Urbana e a Teoria do Patrimônio Morto: Uma análise da experiência da Reurb no território de identidade do Sisal no estado da Bahia. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, v. 3, n. 53, p. 182-213, 2022. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/view/8503/5075>. Acesso em: 25 abr. 2026.

FERNANDES, E. Do Código Civil ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil. *In*: VALENÇA, M. M. (Org.) **Cidade (i)legal**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008.

FERNANDES, R. B. **Periferização Sócio-espacial em Salvador**: Análise do Cabula, uma área representativa. 1992. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1992. Disponível em: <https://saberaberto.uneb.br/items/41e340df-9a07-4268-acd9-5eb66a8dc44a/full>. Acesso em: 10 maio 2026.

LIMA, A. N. V. **A (in)segurança da posse**: Regularização fundiária em Salvador e os instrumentos do Estatuto da Cidade. 2005. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/12080>. Acesso em: 23 abr. 2026.

MORAES, A. C. R. **Território e História no Brasil**. 1ª. ed. São Paulo: Annablume; Hucitec, 2002.

REIS, E. das N. **A Base Comunitária de segurança e a comunidade do Calabar**. 2013. Dissertação (Mestrado Profissional em Segurança Pública, Justiça e Cidadania) - Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/17015>. Acesso em: 25 abr. 2026.

ROSENVALD, N. FARIAS, C. C. de. **Curso de direito civil**: direitos reais. 15. ed. Salvador: JusPodivm, 2019.

RUY, A. **História da Câmara da cidade de Salvador**. Salvador: Câmara Municipal, 1949.

SALVADOR. Lei nº 9.069, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador – PDDU 2016 e dá outras providências. Disponível em: https://sedur.salvador.ba.gov.br/images/arquivos_processos/2016/07/LEI-n.-9.069-PDDU-2016.pdf. Acesso em: 25 abr. 2026.

SALVADOR. Lei Complementar nº 74, de 5 de março de 2020. Institui o Programa de Regularização Fundiária Urbana e estabelece normas e procedimentos aplicáveis ao procedimento administrativo de regularização fundiária urbana no Município de Salvador. 2020a. Disponível em: https://sedur.salvador.ba.gov.br/images/arquivos_processos/2020/03/lei_complementar_074_2020.pdf. Acesso em: 25 abr. 2026.

SALVADOR. Decreto nº 33.421, de 22 de dezembro de 2020. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana no âmbito do Município de Salvador. 2020b. Disponível em: https://sedur.salvador.ba.gov.br/images/arquivos_processos/2021/01/DEC_33421_2020.pdf. Acesso em: 25 abr. 2026.

SANTOS, M. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. 4. ed. São Paulo: EdUSP, 2006.

SILVA, C. da C. e. **Os segadores e a messe**: o clero oitocentista na Bahia. Salvador: Secretaria da Cultura e Turismo; Edufba, 2000.

SOTO, H. **O mistério do capital**: Por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SOUZA, A. G. **Limites do habitar**: Segregação e exclusão na configuração na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do Século XX. 2. ed. Salvador: EdUFBA, 2008.