



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA

Autorizada pelo Decreto Federal nº 77.496 de 27/04/76
Recredenciamento pelo Decreto nº 17.228 de 25/11/2016



PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
COORDENAÇÃO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA

XXIX SEMINÁRIO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA DA UEFS SEMANA NACIONAL DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA - 2025

As políticas públicas nos territórios da favela: limites e potencialidades na concretização dos direitos urbanos

Ana Beatriz Zuca Oliveira¹; Adriana Nogueira Vieira Lima²

1. Ana Beatriz Zuca Oliveira, PROBIC/UEFS, DIREITO, e-mail: anabiazuca@gmail.com

2. Adriana Nogueira Vieira Lima, DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS, e-mail: anvlima@uefs.br

PALAVRAS-CHAVE: regularização fundiária; políticas públicas; favelas e comunidades urbanas.

INTRODUÇÃO

O trabalho foi produzido no âmbito do projeto interinstitucional "O direito das favelas no contexto das políticas de regularização fundiária: proposições conceituais, teóricas, metodológicas e políticas", em parceria com a Universidade Federal do Rio de Janeiro, Universidade Federal do Pará, Universidade Federal da Bahia, e a Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

A pesquisa buscou compreender de que forma as políticas públicas de regularização fundiária são aplicadas nas favelas e comunidades urbanas e em que medida elas contribuem para a efetivação do direito à moradia. Também observou-se como essas políticas públicas podem (ou não) promover o reconhecimento do direito produzido pelos próprios moradores, que se expressa nas práticas e relações cotidianas, nos processos de construção de suas moradias e dos espaços de uso comum dos bairros.

Nesse sentido, adotou um conceito ampliado de regularização fundiária definido como "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). A opção por esse conceito fundamenta-se no pressuposto de que a regularização fundiária quando enfrenta os aspectos jurídicos, físicos e sociais pode gerar o resgate da cidadania e da qualidade de vida dos habitantes.

O direito à regularização fundiária dos moradores das favelas e comunidades urbanas, está assegurado desde a Constituição de 1988, contudo, apesar de passado 30 anos da carta constitucional, dados recentes do IBGE (2022) apontam que aproximadamente 16,4 milhões de pessoas vivem em favelas no Brasil, sendo que 67% se declararam como pessoas negras. Embora os números sejam expressivos, esse trabalho ainda se faz necessário na perspectiva de compreensão do papel do componente jurídico nas políticas públicas de regularização fundiária, sobretudo na mensuração da sua eficácia.

O trabalho buscou a observação das políticas públicas de regularização fundiária formuladas no âmbito federal e municipal. Sendo escolhido o município de Salvador por ser a terceira maior cidade do país com maior número de pessoas que moram em territórios de favelas, foram elegidas duas comunidades urbanas, sendo elas: Canabrava e Gamboa de Baixo, a fim de aprofundar os estudos já realizados no âmbito do grupo de pesquisa inserido.

MATERIAL E MÉTODOS OU METODOLOGIA (ou equivalente)

A metodologia da pesquisa em territórios de favela, exige como critério indispensável uma postura metodológica pautada na ética, na escuta sensível e no reconhecimento das comunidades como protagonistas do processo de pesquisa. Assim, a pesquisa foi desenvolvida combinando trabalho de campo, revisão bibliográfica, levantamento cartográfico e entrevistas qualitativas com lideranças comunitárias e gestores públicos. Buscou-se adotar uma abordagem não extrativista, incorporando, além das entrevistas, atividades como oficinas, visitas ao território e a valorização da participação ativa da comunidade no processo de produção do conhecimento. Para além do aspecto empírico, foram realizadas consultas a sites oficiais do governo federal e municipal, a fim de coletar informações sobre programas como o “Periferia Viva”, da Secretaria Nacional de Periferias, e o “Casa Legal”, implementado em Salvador. A análise de dados secundários também se mostrou fundamental, com destaque para os registros disponibilizados por órgãos públicos e para o Censo Demográfico do IBGE (2022).

RESULTADOS E/OU DISCUSSÃO (ou Análise e discussão dos resultados)

A pesquisa jurídica em territórios periféricos, sob a perspectiva do pluralismo jurídico, permite compreender esses espaços como produtores de “direitos autoconstruídos” (LIMA, 2019), forjados nas vivências comunitárias e em conflitos que envolvem inclusive o Estado. Nesse cenário, a implementação de políticas públicas de regularização fundiária em favelas e comunidades urbanas ainda enfrenta obstáculos significativos, pois muitas vezes desconsidera a complexidade local e contribui para a manutenção de estigmas historicamente atribuídos a esses territórios.

Até 2022, o IBGE 2022 utilizava a expressão “aglomerados subnormais” para se referir às áreas periféricas, enquanto apenas em 2024 passou a adotar a nomenclatura “favelas e comunidades urbanas”, alteração que não é meramente técnica, mas política. Essa mudança também se vincula à criação da Secretaria Nacional das Periferias (SNP) que propõe o enfrentamento das desigualdades socioespaciais a partir de um diálogo contínuo com as representações desses territórios e que, ainda em 2024, lançou o programa Periferia Viva, destinando R\$ 800 milhões para investimentos em urbanização de favelas (BRASIL, 2025).

Nesse sentido, a atuação da SNP em diversas regiões do Brasil representa um esforço para enfrentar desigualdades socioespaciais e estimular o diálogo com as comunidades, como a “Caravana das Periferias”, realizada em 2023 em capitais como Belém, Rio de Janeiro, São Paulo e Salvador. Entretanto, no que pese a importância do programa, por ser uma política recente, torna difícil mensurar seus resultados concretos, no que concerne a aplicação dos seus objetivos. Os levantamentos feitos no âmbito da pesquisa, até 2025, verificaram que as ações ainda estavam direcionadas para materiais de sensibilização e chamamento público de propostas de intervenção.

No âmbito municipal, a Prefeitura de Salvador adota o programa de regularização fundiária “Casa Legal”, que revelou limites para o atendimento das dimensões da regularização fundiária nos aspectos jurídico, físico e social dentro dos territórios

estudados, revelando lacunas significativas na efetivação do direito à moradia e à cidade.

A realidade observada nas comunidades da Gamboa de Baixo e de Canabrava, ambas localizadas em Salvador (BA), confirma a ineficiência da aplicação de políticas públicas nesses territórios. A Gamboa tem 95% da população autodeclarada negra (IBGE, 2022), está situada em área da União, e também é marcada por tradicionais atividades pesqueiras. Reconhecida como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS-5), o que coloca como território prioritário para os . Situação semelhante ocorre em Canabrava, também reconhecida como ZEIS, com 90% da população autodeclarada negra (IBGE, 2022), e historicamente marcada pelo estigma de abrigar o antigo aterro sanitário municipal. Conforme dados levantados no âmbito dessa pesquisa, ambas as comunidades sofreram ao passar dos anos com a morosidade para a implementação dos programas de regularização fundiária de forma plena.

Nesse sentido, na comunidade da Gamboa de Baixo, foi firmado um Contrato de Cessão sob Regime de Concessão de Direito Real de Uso Gratuito entre a União e o Município de Salvador, no ano de 2020, instrumento essencial para a continuidade do processo de regularização fundiária. Passados mais de cinco anos, o contrato ainda não foi registrado em cartório, obstáculo oficialmente reconhecido pela SEINFRA para a continuação das etapas necessárias no processo de regularização fundiária local, que o apontou como um dos principais entraves.

Enquanto isso, na comunidade de Canabrava, visitas ao bairro e entrevistas com moradores revelam uma realidade distinta daquela apresentada nos registros oficiais. Embora o Ofício nº 114/2025 indique que cerca de 1.729 imóveis tenham sido cadastrados no âmbito do Programa Casa Legal, a maior parte da população ainda não recebeu a titulação definitiva de suas residências. Esse descompasso entre os dados oficiais e a vivência local evidencia entraves práticos no processo de regularização fundiária, reforçando a constatação de que, apesar das iniciativas anunciadas pelo programa, há distância entre a implementação formal das ações e os resultados efetivos percebidos pelas comunidades.

CONSIDERAÇÕES FINAIS (ou Conclusão)

Diante do exposto, constata-se que, embora haja avanços institucionais e simbólicos importantes — como a mudança de nomenclatura do IBGE, a criação da Secretaria Nacional de Periferias e a destinação de investimentos expressivos pelo programa Periferia Viva —, esses marcos ainda não se traduzem em transformações concretas nos territórios analisados. A persistência da inacessibilidade a direitos básicos em Gamboa e Canabrava revela um abismo entre diretrizes oficiais e a vida cotidiana das comunidades, onde o direito à moradia e à cidade permanece incompleto. Nesse cenário, são as próprias lideranças locais que, por meio de práticas autônomas, assumem a função de garantir condições mínimas de cidadania, reafirmando a potência das periferias como espaços de resistência e regulação autônoma. A análise evidencia, portanto, que o enfrentamento das desigualdades socioespaciais exige não apenas recursos financeiros e mudanças semânticas, mas sobretudo uma escuta efetiva e uma articulação real com as demandas que emergem desses territórios.

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.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Periferia Viva – Urbanização de Favelas*. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/novo-pac-selecoes/periferia-viva-urbanizacao-de-favelas>. Acesso em: 16 set. 2025.

BRASIL. Superintendência do Patrimônio da União. *Portaria nº 7.365, de 13 de março de 2020*. Dispõe sobre a destinação de imóveis da União para fins de regularização fundiária. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 mar. 2020.

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

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Sobre a mudança de Aglomerados Subnormais para Favelas e Comunidades Urbanas: Nota Metodológica n. 01*. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/4823879b95c3b36b71b8b11f6a143d45.pdf. Acesso em: 16 set. 2025.

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

REDUS. *Secretaria Nacional de Periferias - Caravana das Periferias*. 2024. Disponível em: <https://www.redus.org.br/caravana-das-periferias>. Acesso em: 15 set. 2025.

SALVADOR (BA). Secretaria de Infraestrutura Urbana. *Ofício Gabinete 144/2025*. Salvador: SEINFRA, 2025.

SECRETARIA NACIONAL DE PERIFERIAS. *Mapa das Periferias*. Brasília, 2025. Disponível em: <https://mapadasperiferias.cidades.gov.br/>. Acesso em: 15 set. 2025.