

XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM  
PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

21 a 25 de maio de 2007

Belém - Pará - Brasil

---

O DESAFIO DA REGULAMENTAÇÃO DE ZEIS - ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL

Angela Maria Gordilho Souza (UFBA)

Aparecida Netto Teixeira (UFBA)

Maria Teresa Gomes do Espírito Santo (UNIFACS)

## **O Desafio da Regulamentação de ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social**

### **Resumo**

Nas cidades brasileiras, a ocupação informal do solo constitui a principal forma de moradia da população de baixa renda, exigindo do poder público a formulação de legislação urbanística específica, definida como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Salvador constitui-se em uma das cidades pioneiras na introdução desse novo instrumento. Em 1984, foram previstas as Áreas de Proteção Sócio-Ecológica (APSE) no âmbito da Lei de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo. Em 2004, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano introduziu a figura das Áreas de Especial Interesse Social (AEIS). Dessa forma, ampliou-se o universo dos assentamentos sujeitos à regularização urbanística, sem avançar, no entanto, nos procedimentos para sua operacionalização. Em 2005, iniciou-se o processo participativo de elaboração da Política de Habitação de Interesse Social, introduzindo-se novos critérios para regulamentação das ZEIS, baseados em três planos: urbanização; regularização fundiária; e ação social e gestão participativa. Essa sistemática foi utilizada no plano de intervenção para as áreas de Baixa Fria e Baixa de Santa Rita, na implementação do Programa PAT-Prosaneer. O presente trabalho analisa essa experiência recente, trazendo para a discussão os desafios e os limites atualmente colocados para a regulamentação de ZEIS em áreas de habitação informal.

## 1. Breve histórico

O processo histórico de crescimento das cidades brasileiras nos revela um quadro de extremas desigualdades socioespaciais e concentração de riquezas no ambiente construído, cujo resultado é um cenário urbano de fortes contrastes, traduzido, por um lado, pela *cidade formal* – caracterizada por áreas com ampla oferta de infra-estrutura, reguladas pelo mercado imobiliário – e, por outro, pela *cidade informal* – caracterizada pela implantação de parcelamentos clandestinos, bem como por ocupações de áreas públicas e privadas, à revelia dos parâmetros urbanísticos e jurídico-legais estabelecidos – ocupada pela população de baixa renda.

A tendência de reversão desse quadro no Brasil, deflagrada pelo movimento de Reforma Urbana, em uma nova conjuntura política, inicialmente formulada na Constituição Federal de 1988, vem sendo acenada a partir dos anos 1990 e particularmente reforçada a partir da regulamentação do princípio constitucional da função social da propriedade no Estatuto das Cidades (Lei nº. 10.257/01) e da criação do Ministério das Cidades (2003), o que dá início a uma nova fase da política urbana no País.

Ressalte-se, ainda, a institucionalização da Política Nacional de Habitação (PNH) em 2004, que estabelece, além do incentivo à produção de mercado, a implantação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), através da Lei Federal 11.124/2005. A esse sistema estão integrados o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e seu Conselho Gestor, os quais resultaram de projeto de lei de iniciativa popular. A Política Nacional de Habitação tem como objetivo promover condições de moradia digna a todos os segmentos da população, em especial os de baixa renda, contribuindo para a inclusão social desses segmentos através do atendimento às demandas habitacionais. Está fundamentada em três componentes principais: a integração urbana de assentamentos precários, especialmente a garantia do acesso ao saneamento básico, à regularização fundiária e à moradia adequada; a produção da habitação; e a integração da política habitacional à política de desenvolvimento urbano.<sup>1</sup>

A criação desses instrumentos representa um avanço institucional em relação ao atendimento da enorme demanda habitacional para a população de baixa renda no Brasil, atualmente estimada pelo Ministério das Cidades em 7 milhões de novas moradias, além de

mais de 10 milhões de domicílios com problemas de infra-estrutura básica. Essas medidas acenam com a perspectiva de retomada dos investimentos no setor habitacional, com a reintrodução de recursos do FGTS e da poupança, desde a extinção do BNH (1986), e, principalmente, com subsídios de recursos federais. Traz também uma perspectiva de continuidade das ações empreendidas, considerando-se a insuficiência dos recursos financeiros municipais e o alto custo das intervenções necessárias nas próximas décadas, principalmente em relação à melhoria dos assentamentos já consolidados.

No que se refere particularmente ao componente de “integração urbana de assentamentos informais” da Política Nacional da Habitação, trata-se do princípio de manutenção da população em seu local de moradia, considerado como um importante avanço no enfrentamento das questões colocadas pelas ocupações informais. Contrapõe-se, assim, à prática vigente em décadas passadas, segundo a qual a cidade informal era desconsiderada, inclusive, pelos legisladores urbanos, que não tratavam essas ocupações como parte integrante da cidade, o que pode ser constatado pela principal política pública habitacional adotada no período: a política de “erradicação de favelas”.

Nesse contexto, deve-se destacar um importante instrumento urbanístico previsto no Estatuto das Cidades. Trata-se da definição de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), as quais já vinham sendo implementadas por algumas administrações municipais com outras denominações, com vistas ao processo de regularização urbanística e fundiária dos assentamentos informais. Nesse sentido, salienta-se a ação emblemática na cidade de Recife, a que mais avançou com o Plano de Regularização de Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS), concebido por entidades e organizações da sociedade civil, com base em um amplo processo de discussão, tendo sido instituído em 1987, pela Lei Municipal nº. 14.947, anterior à Constituição Federal (1988).

Destaca-se ainda como iniciativas inovadoras a previsão desse instrumento em Santo André (Lei Municipal 6.864/1991)<sup>2</sup> e em Diadema (Plano Diretor de 1993), todos com a premissa principal da participação popular no processo de regularização dos assentamentos informais. Outros municípios também, de forma pioneira, introduziram esse instrumento de gestão em sua legislação urbanística, como é o caso de Salvador, que institucionalizou essa figura jurídica ainda em 1984.

A introdução desse instrumento urbanístico surge em contraposição à aplicação de uma legislação reguladora e restritiva, até então passível de ser aplicada apenas à cidade formal, composta pelas Leis de Zoneamento e Uso do Solo, com a institucionalização de padrões ideais de uso e ocupação do solo (coeficientes de aproveitamento, taxas de ocupação e usos permitidos).

De acordo com o Estatuto das Cidades, as ZEIS são zonas urbanas específicas, que compreendem áreas públicas ou particulares já habitadas ou a serem habitadas por população de baixa renda, prioritariamente destinadas à habitação de interesse social, onde haja interesse público em promover a regularização urbanística e (ou) jurídica da posse da terra. Para tanto, a implantação do processo de urbanização deverá ser combinado com a aplicação dos instrumentos de regularização fundiária.

O respaldo legal para a institucionalização das ZEIS deve ocorrer no âmbito municipal, preferencialmente através dos Planos Diretores, visando ao cumprimento da função social da propriedade, em consonância com a Constituição Federal (1988) e o Estatuto da Cidade (2001). Nesse sentido, tal normativa é fundamental no âmbito da implementação da política habitacional de interesse social, devendo estar articulada com os demais instrumentos de política urbana.

Em suma, a constituição das ZEIS é uma iniciativa inovadora sob três aspectos principais. Em primeiro lugar, torna possível a regularização urbanística de áreas de ocupação informal, através de legislação específica, reconhecendo-se a diversidade e a complexidade dessa forma de ocupação na cidade e a impossibilidade de adequá-la aos padrões ideais definidos pelas respectivas leis de uso e ocupação do solo para a cidade formal. Em segundo lugar, traz a perspectiva de indicação de áreas vazias com potencial para a implantação de habitação popular, através das ZEIS de vazios urbanos, contribuindo para o aumento da oferta de terras no mercado urbano de baixa renda. Em terceiro lugar, está fundamentada no processo de *co-gestão* entre o poder público municipal e a comunidade, previsto tanto na elaboração dos planos de urbanização e de regularização fundiária, quanto na sua gestão e implementação, entendendo-se ser essa a garantia fundamental da manutenção e qualificação da ocupação pós-intervenção, com o fortalecimento da cidadania.

Destarte, apesar dessas inegáveis conquistas para a inclusão socioespacial das ocupações informais nas grandes cidades brasileiras, no que se refere ao processo de regulamentação de ZEIS, poucas são as experiências consolidadas. Nesse sentido, é de suma importância a discussão e a análise das iniciativas em curso, como é o caso de Salvador, a seguir apresentado.

## **2. A institucionalização da APSE/AEIS em Salvador**

A cidade de Salvador, com população atual em torno de 2,7 milhões de habitantes, acumula um déficit quantitativo<sup>3</sup> da ordem de 100 mil novas moradias, sendo 82 mil para a faixa de renda de até 3 salários mínimos – relativo às situações de coabitação, domicílio improvisado e (ou) rústico, cômodo alugado ou cedido –, e um déficit qualitativo da ordem de 400 mil moradias, relativo às condições físicas inadequadas da moradia e de infra-estrutura do assentamento.<sup>4</sup> No início dos anos 1990, tem-se que, do total de ocupação predominantemente habitacional no município, 32% constituem ocupações informais, as quais abrigam em torno de 60% do total de habitantes da cidade.<sup>5</sup>

Conforme exposto inicialmente, a concepção de zonas ou áreas especiais destinadas à habitação de interesse social vem sendo adotada por administrações municipais, a partir da década de 1980. Salvador constitui-se em uma das cidades pioneiras nesse processo, tendo a primeira experiência de plano de urbanização integrada sido desenvolvida ainda na década de 1970, em Nordeste de Amaralina, assentamento informal inserido em área de grande valorização imobiliária da cidade. Os trabalhos realizados nessa área piloto resultaram no estabelecimento de parâmetros específicos de ocupação do solo, cujo objetivo principal era “proteger os assentamentos residenciais de baixa renda contra a atividade especulativa do solo urbano”<sup>6</sup>.

Tendo por base essa experiência, a Lei Municipal de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo (LOUOS), Lei nº. 3.377/84, dispôs sobre as Áreas de Proteção Sócio-Ecológica (APSEs), contidas no conjunto das denominadas Áreas Sujeitas a Regime Específico (ASRE), que incluem, além das APSEs, as seguintes subcategorias: Área de Preservação dos Recursos Naturais (APRN), Área de Proteção Cultural e Paisagística (APCP) e Área Programa (AP). Posteriormente, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PLANDURB), Lei Municipal 3.525/1985, estabeleceu as Áreas de Proteção Sócio-Ecológica (APSE), conceituando-as, no

anexo I, como “áreas de assentamentos consolidados, de população de baixa renda que, valorizadas pelo processo de transformação urbana, ficam suscetíveis a pressões que se refletem na expulsão dessa população, e que se caracterizam por: edificações de dimensões reduzidas; elevadas taxas de ocupação dos terrenos; utilização de materiais de construção de baixo valor econômico; vias de circulação e sistema de infra-estrutura precários”.<sup>7</sup>

As APSEs foram institucionalizadas pela Lei Municipal n. 3.592/1985, a qual trata sobre o enquadramento e a delimitação em caráter preliminar, estabelecendo medidas para sua regulamentação, bem como definindo parâmetros de uso e ocupação (área do lote; índice de ocupação e número de pavimentos; tipo de atividades residenciais permitidas por subcategoria de empreendimento; usos permitidos e porte dos empreendimentos). No artigo 2º, estabelece como objetivo “garantir a permanência da população residente nos assentamentos consolidados de baixa renda e melhorar as condições de vida da população nas Áreas de Proteção Sócio-Ecológica (APSE)”. Dessa forma, evidenciou-se o propósito de dispor de um instrumento legal que garantisse a permanência dos moradores em assentamentos localizados em áreas valorizadas do Município, entendendo-se que esse instrumento urbanístico serviria como elemento inibidor do processo de expulsão da população de baixa renda habitante em áreas valorizadas da cidade.

Entretanto, as APSEs, ainda que definidas como conjunto de áreas centrais vulneráveis à pressão do mercado imobiliário, não chegaram a ser efetivamente implementadas individualmente. Concomitantemente, observa-se que os assentamentos informais de baixa renda não apenas se mantiveram, mas sofreram ampliação (adensamento populacional, acréscimo de área e verticalização), registrando-se, em alguns casos, o agravamento das condições de habitabilidade. Das 34 APSEs propostas<sup>8</sup>, apenas uma foi delimitada, a APSE do Calabar<sup>9</sup>, sem, entretanto, ter havido efetivamente a regularização urbanística (legislação específica e melhorias físicas) e fundiária.

Em 2004, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município do Salvador (PDDU), Lei n. 6586/2004, em vigor,<sup>10</sup> manteve esse instrumento urbanístico, porém com nova denominação – Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) – e de caráter diferenciado, passando a compor o conjunto das Zonas Residenciais do Município.<sup>1</sup> Mantêm-se, entretanto, os parâmetros urbanísticos definidos para as APSEs, na Lei n. 3.592/1985.

A categoria de AEIS é bem mais abrangente do que a das APSEs, pois corresponde a um aprimoramento conceitual do instrumento e de suas implicações urbanísticas, econômicas e sociais, incorporando, de forma mais objetiva, os aspectos relativos à regularização urbanística e fundiária das áreas, sem restringir o universo apenas às áreas de baixa renda sujeitas à especulação imobiliária. Abrange também, no conjunto, os assentamentos precários do município do Salvador localizados na periferia, bem como prevê AEIS na categoria de vazios urbanos. Além disso, vincula o processo de regularização à participação da comunidade diretamente envolvida, de fundamental importância para a eficácia do processo.

O enquadramento preliminar dos assentamentos precários na categoria de AEIS pelo PDDU/2004 resultou dos estudos de ocupação do solo, com base em aerofotos de 1998, num tratamento genérico (escala de referência 1/10.000), sem, no entanto, atingir todo o universo de áreas de ocupação informal na cidade. Dessa forma, as áreas relacionadas como AEIS, em geral, são aquelas constantes no mapa “Tipologia da Urbanização e Edificação”, na categoria de “Ocupação Predominantemente Horizontal IV” (Ocupação Precária), tendo sido incorporadas algumas áreas de ocupação mais consolidadas, porém com agravantes de localização e de risco. Também passaram a integrar a categoria de AEIS as antigas APSEs, que, por serem assentamentos localizados em áreas centrais, encontravam-se, à época, em franco processo de adensamento construtivo e de verticalização, com características diferenciadas das primeiras.

O PDDU/2004 incorporou, dessa forma, às 34 APSEs existentes em áreas predominantemente centrais, 45 assentamentos informais, localizados sobretudo na periferia, totalizando 79 AEIS. Foram estabelecidas, à época, três subcategorias de AEIS: **AEIS I** – áreas ou edificações ocupadas predominantemente com assentamentos de ocupação precária e popular, em áreas de propriedade pública; **AEIS II** – áreas ou edificações ocupadas predominantemente com assentamentos de ocupação precária e popular, em áreas de propriedade privada; **AEIS III** – áreas desocupadas destinadas à implantação de Habitação de Interesse Social (HIS), com vistas à redução da demanda anual ou do déficit habitacional, em programas de relocação de assentamentos ou de desabrigados.

Em relação às AEIS III, essas não foram identificadas no Plano Diretor. No que se refere às AEIS ocupadas (I e II), cabem algumas considerações relativas às prerrogativas estabelecidas no PDDU/2004. Em primeiro lugar, essas subcategorias foram definidas com um único parâmetro, a questão da propriedade (pública ou particular). Em segundo lugar, não

foram estabelecidos e (ou) reavaliados os parâmetros urbanísticos constantes da Lei 3592/1985, fixando-se apenas os critérios gerais para a definição de prioridades quando da institucionalização de AEIS I e II: a precariedade do assentamento (características do desenho urbano; densidade da ocupação; oferta de infra-estrutura e equipamentos urbanos; condições de salubridade) e o nível de risco de vida ou risco ambiental (Lei Municipal n. 6586/2004, anexo A. 73). Em terceiro lugar, tem-se que a relação de AEIS constante no PDDU/2004 não contemplou a totalidade dos assentamentos informais da cidade, constatando-se a existência de outras áreas de ocupação vulneráveis ou irregulares no Município do Salvador.

### **3. As ZEIS na revisão do PDDU de Salvador - 2006**

A atuação do Município do Salvador na área habitacional de interesse social está a cargo da Secretaria Municipal da Habitação (Sehab). Essa Secretaria, criada em 2001, tinha como principal ação a regularização fundiária de assentamentos de baixa renda, localizados em terrenos de propriedade pública municipal. Na atual gestão, iniciada em 2005, que tem como princípio a participação popular, sua atuação foi ampliada mediante o tratamento da problemática da habitação de forma abrangente, em que a qualidade da moradia está associada à melhoria das condições do lugar – infra-estrutura, mobilidade, existência de equipamentos comunitários –, o que exige a conjunção dos esforços de diversos organismos da administração municipal, visando à inserção social dessas comunidades.

Essas questões traduziram-se na formulação da Política Habitacional de Interesse Social (PHIS/Salvador)<sup>12</sup>, a qual tem como objetivo principal viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada, à moradia digna e sua posse, aos serviços públicos essenciais e aos equipamentos sociais básicos. O texto final, elaborado em estreita articulação com a Secretaria Municipal do Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente (Seplam), foi incorporado no texto da minuta do projeto de lei de revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador, disponibilizado em 2006, reforçando o papel a ser cumprido pelo Plano Diretor como instrumento capaz de promover a inclusão social.<sup>13</sup>

Nesse contexto, a Sehab retomou a discussão acerca das ZEIS, entendendo ser elas um instrumento urbanístico fundamental no âmbito da proposição da Política de Habitação de Interesse Social, podendo-se registrar notáveis avanços. Destaca-se, inicialmente, a

incorporação de novos assentamentos aos anteriormente instituídos como AEIS, totalizando 94 ZEIS. Viabiliza-se também a possibilidade de serem incorporadas novas áreas, progressivamente, o que deverá ser feito apenas mediante lei municipal, já que tal incorporação se constitui em alteração do zoneamento do município.<sup>14</sup>

Registra-se, ainda, uma redefinição conceitual das categorias de ZEIS ocupadas, as quais haviam sido estabelecidas a partir de um único parâmetro: a questão da propriedade da área – pública ou privada. A nova proposta considerou questões importantes, sobretudo de conteúdos socioambientais e culturais, como a ocorrência de assentamentos precários em áreas de preservação ambiental e em áreas de patrimônio histórico e cultural, de interesse turístico, e onde há predominância de comunidades tradicionais (pesqueiras e quilombolas). Foram propostas as seguintes categorias:

- **ZEIS 1** - assentamentos precários, situados em terrenos de propriedade pública ou privada, nos quais haja interesse público em promover a regularização urbanística e fundiária;
- **ZEIS 2** - edificação ou conjunto de edificações deterioradas, ocupadas predominantemente sob a forma de cortiços ou habitações coletivas, localizados em regiões com infraestrutura urbana consolidada, nos quais haja interesse público em promover a regularização edilícia, sua reutilização e a regularização da propriedade das unidades imobiliárias, destinando-as à Habitação de Interesse Social (HIS);
- **ZEIS 3** - terrenos não edificados e imóveis subutilizados ou não utilizados, e edificações desocupadas ou em ruínas, localizados em áreas dotadas de infra-estrutura, adequados à ocupação, onde haja interesse público na implantação de Habitação de Interesse Social (HIS);
- **ZEIS 4** - assentamentos precários, ocupados por população de baixa renda, localizados nas áreas de preservação permanente ou inseridos em unidades de conservação, onde haja interesse público em promover os meios para a regularização fundiária e urbanística e recuperação ambiental, considerando a legislação vigente;
- **ZEIS 5** - assentamentos de população remanescente de quilombos e comunidades tradicionais, vinculadas à pesca e mariscagem, em áreas públicas ou privadas, onde haja interesse público em promover a regularização fundiária e urbanística, a recuperação ambiental e as medidas necessárias à manutenção das suas tradições e cultura.

Um outro aspecto a ser destacado refere-se aos requisitos para a regulamentação das ZEIS ocupadas, os quais compõem o Plano de Regularização proposto para cada assentamento, baseado na prática iniciada pela Sehab em 2005 para a elaboração de Plano de Bairro e Estatuto de Bairro. Assim, no texto da minuta de lei de revisão do PDDU (2006), o Plano de Regularização deverá ser elaborado com base em metodologia participativa, pelo Poder Executivo ou por iniciativa da própria comunidade, com assessoramento técnico qualificado e aprovado pelo órgão municipal competente. Ainda conforme o referido texto, o Plano de Regularização de cada ZEIS, ou conjunto de ZEIS, deverá ser subscrito pela sua Comissão de Regularização, informado ao Conselho de Habitação e aprovado por meio de decreto do Executivo Municipal. Esse Plano deverá ser constituído por 03 (três) planos específicos:

- O **Plano de Urbanização** deverá contemplar, no mínimo: a delimitação da ZEIS; o diagnóstico da área; o cadastro físico das edificações e espaços públicos existentes; indicativos de projetos e intervenções urbanísticas necessárias à recuperação física da área; identificação dos imóveis que serão objeto de remoção e das áreas para realocação; elaboração de legislação urbanística adequada aos padrões culturalmente aceitos pela população local, sem prejuízo do conforto, da salubridade e da segurança individual e coletiva.
- O **Plano de Regularização Fundiária** será concebido de forma a integrar as ações de regularização urbanística, contendo, no mínimo: o levantamento e a caracterização das situações de irregularidade fundiária e jurídica; a definição dos critérios para identificação dos imóveis a serem objeto de regularização; e os instrumentos aplicáveis à regularização fundiária.
- O **Plano de Ação Social e de Gestão Participativa** deverá anteceder e acompanhar todas as etapas dos planos de urbanização e regularização fundiária e contemplará, no mínimo: o diagnóstico socioeconômico da população; dados sobre representantes do movimento social atuantes na área; definição dos meios para mobilização da comunidade e de formas de articulação com vistas à cooperação sistemática intergovernamental; a indicação de estratégias para a motivação dos moradores visando à auto-organização, o associativismo e a cooperação mútua; fontes de recursos para implementação das intervenções e a indicação de novas oportunidades de trabalho e geração de renda. Destaca-se, ainda, na

ação social, a constituição da Comissão de Regularização, instância de participação da comunidade para a gestão de todos os aspectos relacionados com as políticas públicas a serem implementadas no seu território e, em particular, no Plano de Regularização. Prevê-se que essa comissão seja composta, de forma paritária, por representantes do poder público, da população moradora da ZEIS, ou daquela para a qual a ZEIS estiver destinada, de associações de moradores dos bairros do entorno da região demarcada como ZEIS e de proprietários de imóveis localizados nas ZEIS.

O conjunto desses planos viabiliza uma nova forma de gestão participativa, possibilitando o monitoramento do processo pela própria comunidade, bem como dotando o poder público municipal de indicativos para o processo de captação de recursos financeiros, com vistas à elaboração dos projetos e à execução das obras necessárias.

#### **4. O PAT-Prosaneer em Salvador – Baixa Fria e Baixa de Santa Rita**

Os limites impostos pela renda insuficiente da maioria da população, aliados à escassez de recursos financeiros municipais, exigem do poder local a busca de novos parceiros para o equacionamento de instrumentos legais de intervenção urbanística nos assentamentos de baixa renda, no contexto específico da formação social e da estrutura espacial da cidade de Salvador. No processo em curso de regulamentação das ZEIS no município, tem-se como ação precursora a intervenção nas localidades de Baixa Fria e Baixa de Santa Rita, inseridas nos bairros de São Marcos e Pau da Lima, através do programa nacional PAT-Prosaneer. Trata-se do primeiro projeto de urbanização integrada elaborado de forma participativa, a partir da ação conjunta dos governos municipal (Sehab) e federal (Ministério das Cidades).

O PAT-Prosaneer (Programa de Assistência Técnica ao Prosaneer - Programa de Saneamento Básico para População de Baixa Renda) vem sendo implantado, a partir de 2000, pelo Ministério das Cidades em parceria com o BIRD (Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento), tendo como agente financeiro a Caixa Econômica Federal (CAIXA). O Programa conta com 30 projetos em execução em todo Brasil, totalizando cerca de US\$ 39 milhões, dos quais 11 (onze) encontram-se finalizados, incluindo o de Salvador.

Esse programa tem como objetivo dar sustentabilidade técnica e financeira aos estados e municípios na elaboração de projetos executivos de saneamento básico, desenvolvidos no âmbito do Programa Prosanear, implantado no Brasil no final da década de 1980. Esse Programa tem como objetivo principal ampliar os serviços de saneamento básico às populações de baixa renda, localizadas em assentamentos precários e em áreas de risco (encostas de morros, várzeas inundáveis, etc.). Busca-se, assim, soluções mais adequadas para os problemas locais, com a otimização da utilização dos recursos disponíveis. O PAT-Prosanear vem, dessa forma, viabilizar os recursos financeiros necessários para a contratação de projetos executivos, mantendo-se os pressupostos estabelecidos para o Programa Prosanear, quais sejam: participação comunitária; compatibilização dos projetos de saneamento às intervenções urbanas e adoção de tecnologias de baixo custo.

O desenvolvimento desse programa no município do Salvador vem ao encontro da ação pública atualmente desenvolvida pela Sehab – o Plano de Bairro – constituindo-se em experiência pioneira no âmbito municipal. Ressalte-se ainda que a metodologia do programa é bastante próxima das prerrogativas estabelecidas para o Plano de Regularização das ZEIS, colocando-se em prática os três elementos componentes desse Plano: Plano de Urbanização; Plano de Regularização Fundiária e Plano de Ação Social e Gestão Participativa. A realização do Programa PAT-Prosanear em São Marcos representa, dessa forma, uma inovação de gestão pública, contribuindo com subsídios para a elaboração de novos *Planos de Bairro* com metodologia participativa, representando mais do que a elaboração de um projeto, mas, principalmente, o fortalecimento da cidadania.

Nos assentamentos de Baixa Fria e Baixa de Santa Rita, localizados nos bairros de São Marcos e Pau da Lima, a crescente demanda das lideranças locais por melhorias urbanísticas e controle das situações de risco resultou, em 2004, na indicação desses assentamentos pela Sehab – através da Codesal (Coordenadoria de Defesa Civil) – como áreas prioritárias para a implantação do Programa PAT-Prosanear em Salvador. Os bairros de São Marcos e Pau da Lima estão localizados na região periférica denominada Miolo de Salvador. Sua ocupação foi iniciada nos anos 1950, nas áreas de cumeada, intensificando-se a partir da década de 1970, principalmente a partir dos sucessivos parcelamentos informais nas áreas de baixada. Entre os diversos assentamentos aí existentes, estão localizados os de Baixa Fria e Baixa de Santa Rita, que apresentam condições impróprias à habitabilidade e insuficiência ou carência de saneamento básico, atualmente com cerca de 10 mil habitações.

A metodologia do PAT-Prosaneer parte do pressuposto da participação direta da comunidade em todas as fases de planejamento e de execução dos projetos, resultando em uma maior adequação técnica e um comprometimento da população com o projeto, evitando-se, com isso, a falta de manutenção e o uso indevido dos sistemas implantados. A implementação do PAT-Prosaneer na área teve início com o trabalho técnico-social da Prefeitura, que contou com o apoio das lideranças comunitárias, através do conhecimento do espaço territorial, respeitando-se as suas repartições, o que se denominou posteriormente de micro-comunidades, para efeito de organização do trabalho, posteriormente desenvolvido pela empresa contratada (Oeste Engenharia). O Programa está estruturado nos seguintes planos, programas e projetos:

- O **Plano de Desenvolvimento Local Integrado (PDLI)** é o instrumento de planejamento de toda a área de intervenção do projeto, e seu objetivo é orientar todas as intervenções no que se refere ao desenvolvimento urbano, físico-territorial, social, comunitário e de gestão de serviços públicos da área de intervenção, bem como de sua área de influência direta e indireta.
- O **Projeto de Saneamento Integrado (PSI)** é um aprofundamento das diretrizes do PDLI, resultando na elaboração dos seguintes projetos executivos: abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem, coleta de lixo, além de adequação do sistema viário, contenção de encostas e reassentamento de população em novas habitações, áreas de lazer e mobiliário urbano de pequeno porte, equipamentos comunitários e espaços de esporte e lazer.
- O **Programa de Trabalho Social (PTS)** tem como objetivo a integração da comunidade no processo de planejamento das intervenções, e o desenvolvimento de ações de capacitação para o acompanhamento das obras e otimização dos investimentos efetuados nas áreas de intervenção, mediante programas de Educação Sanitária e Ambiental e apoio ao Desenvolvimento Social.

A estratégia de participação utilizada nesse projeto teve como princípio básico o comprometimento dos moradores com o destino de sua comunidade, definindo-se, para tanto, a estruturação do Grupo Gestor, composto por lideranças formais e informais com atuação na área, firmando-se pactos sociais e territoriais e garantindo-se o direito de diálogo com as diversas instâncias do poder. Os principais eventos que consolidaram o processo de participação da comunidade foram seminário e oficinas, tendo o primeiro ocorrido nas etapas

principais do plano e dos projetos. As oficinas de trabalho (oficinas do futuro) foram realizadas nas subcomunidades (subdivisões da área), tendo por objetivo criar uma plataforma para a participação ativa da população na decisão do seu futuro, possibilitando a troca de idéias entre planejadores e a comunidade. Constatou-se a importância da participação da população no processo de mudança da sua realidade, bem como do respeito dos técnicos às demandas efetivas da comunidade, com vistas à minimização da situação de exclusão e estigmatização social.

Em relação à regulamentação da ZEIS, foi proposta uma minuta de anteprojeto de lei, ainda sob a denominação de AEIS, intitulada “Regulamento das Áreas de Especial Interesse Social abrangidas pelo Plano de Desenvolvimento Local Integrado (PDLI) de São Marcos” a qual institui diretrizes para regularização urbanística e fundiária das ZEIS contidas na área e na região de entorno, dentro dos limites do PDLI. Contudo, poucos avanços são obtidos em relação à definição de parâmetros urbanísticos próprios. A proposta incorpora a AEIS de São Marcos (prevista no PDDU/2004), ocupada predominantemente com assentamentos informais, em áreas de propriedade ou de domínio útil privado e da Companhia de Habitação de Salvador (Cohab), em processo de liquidação. Além disso, cria duas novas AEIS. A primeira, de Canabrava, relativa à área ocupada predominantemente com assentamentos informais, desmembrada do Parque Sócio-Ambiental de Canabrava, de propriedade municipal. A segunda, de Baixa Fria e São Marcos, refere-se ao grande vazio urbano situado às margens do rio Mocambo e Trobogy, destinada a reassentamentos da população atingida pelas intervenções municipais, ou daquela que não pode permanecer nas áreas de risco.

A implementação do Programa PAT-Prosaneer em Salvador encontra-se em fase de conclusão dos projetos executivos elaborados pela empresa contratada, sob coordenação local da Sehab. Quanto às obras, optou-se pela execução em etapas, considerando-se a escassez de recursos financeiros para a execução imediata de todo o projeto, cujo custo total está estimado em R\$ 80 milhões, tendo sido, até o momento, garantidos para a primeira etapa recursos federais da ordem de R\$ 10 milhões do Fundo Nacional de Habitação.

Além das obras de saneamento e drenagem, o projeto prevê, na sua primeira etapa, a construção de 128 unidades habitacionais para alocar a população cujas habitações estavam localizadas em área de risco, ou por necessidade de implantação de obras do sistema viário. Prevê-se, ainda, a captação de recursos complementares para a construção de mais 312

unidades habitacionais, contribuindo para atenuar o déficit habitacional do Município do Salvador.

## **5. Desafios e limites para a regulamentação de ZEIS**

Em Salvador, conforme exposto, o processo para regulamentação de ZEIS alcançou um novo patamar de gestão pública para intervenção em áreas informais na cidade. Salienta-se a metodologia participativa para inclusão social, o que diferencia esse processo das iniciativas anteriores no tratamento das AEIS nesse município. Entretanto, a despeito desse avanço, considerando-se os desdobramentos da experiência do PAT-Prosaneer, importa registrar algumas questões relativas aos desafios e limites no âmbito da formulação de legislação específica para os assentamentos informais, particularmente no que se refere às normativas de uso e ocupação do solo, ao monitoramento do crescimento da localidade, bem como da construção e manutenção dos espaços e equipamentos de uso coletivo.

Vale registrar, inicialmente, que o dispositivo legal das APSEs (Lei nº. 3.592/85), que se estende para as AEIS indicadas no PDDU/2004, ainda se encontra em vigor. Além disso, o texto da minuta de lei de revisão do PDDU, em suas Disposições Transitórias, estabeleceu que, até que sejam elaborados os planos específicos para cada uma das ZEIS propostas, permanece em vigor a lei supracitada, com os mesmos usos e restrições de ocupação previstas para as APSEs.

Entretanto, constata-se que, tendo decorrido mais de duas décadas de sua publicação, a referida Lei está bastante defasada, particularmente em relação às novas perspectivas apontadas na Política de Habitação de Interesse Social (PHIS/Salvador). Dessa forma, faz-se necessário que essa Lei seja objeto de revisão, de forma a servir como suporte legal atualizado para a atuação do poder público para o conjunto dos assentamentos informais da cidade, até que sejam efetivados os Planos de Regularização específicos para cada ZEIS.

Outra questão a ser salientada refere-se ao fato de que, para a plena efetivação do Plano de Regularização proposto, no âmbito específico do componente do Plano de Urbanização, existem lacunas quanto à elaboração de legislação urbanística adequada aos padrões culturalmente aceitos pela população, sem prejuízo do conforto, da salubridade e da segurança

individual e coletiva. Nesse sentido, o poder público não dispõe, até o momento, de uma legislação urbanística específica, com normas básicas de uso e ocupação do solo para as ZEIS ocupadas, que auxilie na elaboração de projetos de urbanização.

Salienta-se também a necessidade de maior integração dos diferentes níveis de governo na implementação das políticas municipais de habitação. Constatou-se, em Salvador, que as ações de regularização fundiária e as intervenções urbanísticas nas ocupações informais vêm se dando, respectivamente nos âmbitos municipal e estadual, de forma pontual e setorial, sem que se tenha estabelecido uma plena articulação referente às atribuições específicas e complementares. Faz-se necessário, pois, compatibilizar essas intervenções, que vêm sendo realizadas a partir de uma nova estratégia interativa, às diversas ações, tendo como eixo de atuação a regulamentação das ZEIS.

Ainda no que se refere à integração federativa, não se pode deixar de registrar um importante avanço relativo à implementação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e a adesão do município a esse novo sistema, contribuindo para que se alcance, ainda que em médio e em longo prazo, a descentralização de recursos, face aos vultosos investimentos necessários no setor habitacional de baixa renda, nas grandes cidades.

Destaca-se ainda, como desafio no processo de implantação dessa nova política habitacional, a persistência de uma “cultura da informalidade”, quando se verifica que, após todo o processo de discussão e definições, ainda são registradas novas ocupações de áreas residuais, previstas para equipamentos coletivos, o que inviabiliza a plena implantação dos projetos. Por outro lado, tendo em vista a dimensão do universo de ocupação informal, que em Salvador abrange cerca de 60% da população, tem-se também como um importante passo a ser alcançado a capacitação técnica institucional para o adequado tratamento das questões voltadas para metodologias de participação popular, com a introdução de uma nova sistemática e de procedimentos de implementação das políticas públicas de inclusão social.

Perseguir a solução de problemas sociais na ocupação do solo é também uma forma eficaz de perseguir a sustentabilidade urbano-ambiental. Esse é um projeto complexo, que exige, além da adoção de legislação específica para regulamentação de instrumentos urbanísticos, um amplo pacto social e federativo, visando à implantação de uma política de habitação social integrada a uma efetiva política urbana e regional.

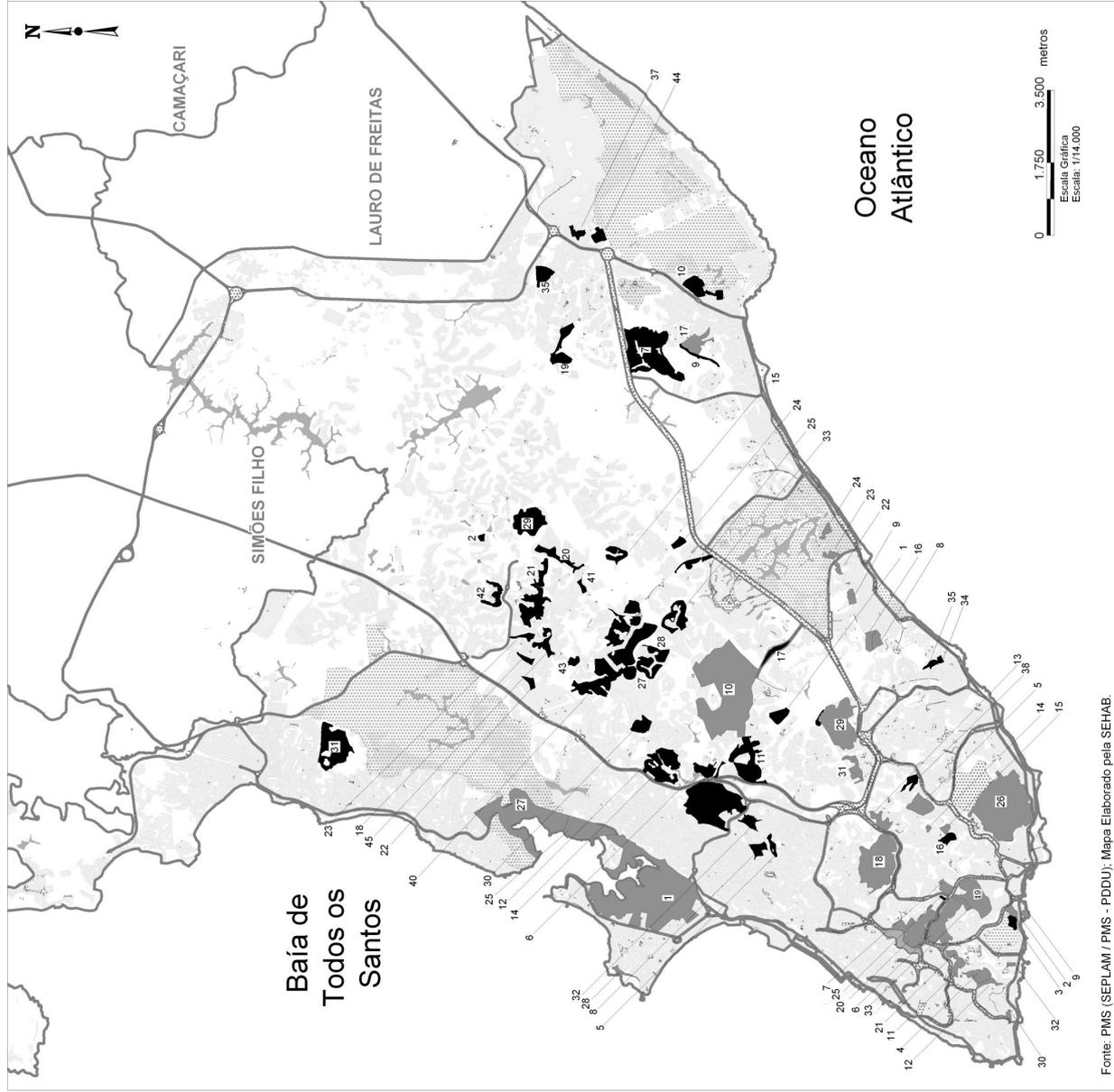
## Notas

- <sup>1</sup> GOVERNO. Ministério das Cidades. Cadernos MCidades. 4. Habitação. Política Nacional de Habitação. 2006.
- <sup>2</sup> Modificada pela Lei Municipal 8.300 /2001.
- <sup>3</sup> Para a definição do déficit quantitativo, foi utilizada a metodologia da Fundação João Pinheiro, através da consultoria de Luiz Antonio Souza et al. para a elaboração da Política de Habitação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador - PDDU/2004.
- <sup>4</sup> Através de metodologia de trabalho elaborada por GORDILHO-SOUZA, Angela. *Limites do habitar: segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX*. EDUFBA: Salvador 2000.
- <sup>5</sup> De acordo com GORDILHO-SOUZA, op. cit.
- <sup>6</sup> SALVADOR. Decreto n. 5.403 de 17 de junho de 1978. Coletâneas Leis e Decretos, Salvador, p. 279-280, 1978.
- <sup>7</sup> SALVADOR. Lei nº 3.525 de 11 de setembro de 1985. Coletâneas Leis e Decretos, Salvador, 1985.
- <sup>8</sup> Destas, 33 constaram da Lei 3.592, de 16 de novembro de 1985, e uma da Lei n. 3551 de 29 de outubro de 1985 (APSE de Nova Brasília).
- <sup>9</sup> Decreto n. 10.773 de 15 de agosto de 1994.
- <sup>10</sup> A formulação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador em vigor, iniciada em 2000, sofreu inúmeros questionamentos na sua aprovação, embora este Plano tenha sido submetido à apreciação da Câmara, votado e aprovado em julho de 2004, estando sub judice.
- <sup>11</sup> Além dessa categoria, as Zonas Residenciais compreendem: a Zona Exclusivamente Residencial (ZER); a Zona Predominantemente Residencial (ZPR) e a Zona Residencial objeto de Termos de Acordo e Compromisso (ZPT). (Artigo 118, subseção II - Da organização das atividades residenciais).
- <sup>12</sup> A elaboração da *Política Municipal de Habitação de Interesse Social* teve como subsídio o documento elaborado em 2001 para a SEHAB/SEPLAM (consultoria da Profa. Dra. Angela Gordilho/UFBA), intitulado "*Diretrizes para Estruturação da Política Habitacional de Interesse Social do Município de Salvador*". Em 2006, a SEHAB contratou o trabalho de revisão, atualização e compatibilização do referido documento com o texto de revisão do PDDU, através do Instituto Via Pública (SP), contando com os consultores Nabil Bonduki e Rossella Rossetto.
- <sup>13</sup> A versão final do texto de revisão do Plano Diretor de Salvador encontra-se em processo de elaboração, compreendendo a sistematização das discussões e debates nas Audiências Públicas, convocadas pela SEPLAM, de acordo com a Lei do Estatuto das Cidades, nos meses de outubro e novembro de 2006. Disponível em <<http://www.seplam.salvador.ba.gov.br>>.
- <sup>14</sup> Conforme disposto na Minuta de Lei do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município do Salvador. Essa nova abordagem foi definida em conjunto com a consultoria do Instituto Polis (SP), contratada em 2005 pela Sehab, sob a coordenação técnica de Nelson Saule Júnior.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- GORDILHO-SOUZA, A. Limites do habitar: segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX. EDUFBA: Salvador, 2000.
- \_\_\_\_\_. (coord.). Diretrizes para a Estruturação da Política Habitacional de Interesse Social do Município de Salvador. Salvador, 2001. (Consultoria para a Prefeitura Municipal do Salvador).
- GOVERNO. Ministério das Cidades. Cadernos MCidades. 4. Habitação. *Política Nacional de Habitação*. Brasília, 2006.
- GOVERNO. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Sistema e Fundo Nacional e Habitação de Interesse Social – SHIS/FNHIS. Guia de adesão para Estados, DF e municípios. – SNHIS. Brasília, 2006.
- \_\_\_\_\_. Procedimentos para elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social, Brasília, 2006.
- SALVADOR. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal da Habitação. Plano Estratégico (2005/2008), Salvador, 2005.
- \_\_\_\_\_. Secretaria Municipal da Habitação. Política Habitacional de Interesse Social de Salvador. Versão constante minuta do projeto de lei de revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador. Disponível em: <<http://www.seplam.salvador.ba.gov.br>>. Acesso em 18/09/2006.
- \_\_\_\_\_. Secretaria Municipal da Habitação/Instituto Polis. Relatório 2. Formulação e apresentação dos critérios de revisão e das novas categorias propostas e procedimentos legais para institucionalização das ZEIS no Município do Salvador. Salvador, 2006.
- \_\_\_\_\_. Secretaria Municipal da Habitação/Via Pública. Discussão das Diretrizes da Política Habitacional de Interesse Social visando seu detalhamento e compatibilização com o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano da Cidade de Salvador. Relatório 4. Salvador, 2006.
- \_\_\_\_\_. Secretaria Municipal da Habitação/OESTE Engenharia. PAT-Prosanejar. Recuperação Sócio Ambiental das comunidades de Baixa Fria e Baixa de Santa Rita. Salvador, 2006.
- \_\_\_\_\_. Secretaria Municipal do Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente. Minuta do projeto de lei de revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador, 2006. Disponível em: <<http://www.seplam.salvador.ba.gov.br>>. Acesso em 18/09/2006.

# LOCALIZAÇÃO DAS APSES (1985) E AEIS (2004) - SALVADOR / BA



## Áreas de Proteção Sócio-Econômica (APSE / 1985)

NOME	Nº
Alagados	1
Alto da Alegria	2
Alto da Serieia	3
Alto das Pombas	4
Alto do Salidinha	5
Alto do Sobradinho	6
Baixa do Acupe	7
Baixa Fria	8
Barreiro	9
Binóculo	10
Calabar	11
Campinas de Brotas	12
Candeal Pequeno I	13
Candeal Pequeno II	14
Caxundá	15
Coqueirinho	16
Cosme de Farias/Bx. Tubo	17
Engenho Velho Federação	18
Engenho Velho de Brotas	19
Gantois	20
Jardim Imperial	21
Jardim Imperial	22
Jardim Pituvaçu	23
Lobato	24
Nordeste de Amaralina	25
Novos Alagados	26
Pedra Furada	27
Pernambú	28
Recimha da Sabina	29
Saramandata	30
São Lázaro	31
Vale da Muripocca	32
	33

## Áreas de Especial Interesse Social (AEIS / 2004)

NOME	Nº
19 BC	1
Águas Claras	2
Alto de Ondina	3
Alto do Atrial	4
Antonio Balbino	5
Arraial de Baixo	6
Barro da Paz	7
Beira da Mangabeira	8
Baixa do Coqueirinho	9
Bx. de Santo Antonio I e II	10
Bate Folha	11
Bom Juá/Calafate	12
Calabete	13
Canabrava	14
Candeal Grande	15
Canteiro Central	16
Castelo Branco I	17
Colinas de Mussurunga	18
Daniel Gomes	19
Democratiza	20
Dom Lucas	21
Dom Lucas	22
Estrada da Muripocca	23
Invasão do CAB	24
Invasão do Ogunjá	25
Jardim Guomari I	26
Jardim Guomari II	27
Jardim Guomari II	28
Jardim Mangabeira	29
Jardim Santo Inácio	30
Nova Constituinte	31
Nova Divinéia	32
Nova Sussuarana II	33
Paraiso Azul	34
Parque São Cristóvão	35
Pernambú	36
Planeta dos Macacos	37
Polêmica	38
Recanto Feliz	39
São Marcos II	40
Seite de Abril	41
Silvio Leal	42
Tabela	43
Vale das Dunas do Abaeté	44
Vila Canária/Moscou I e II	45

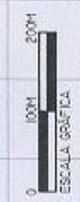
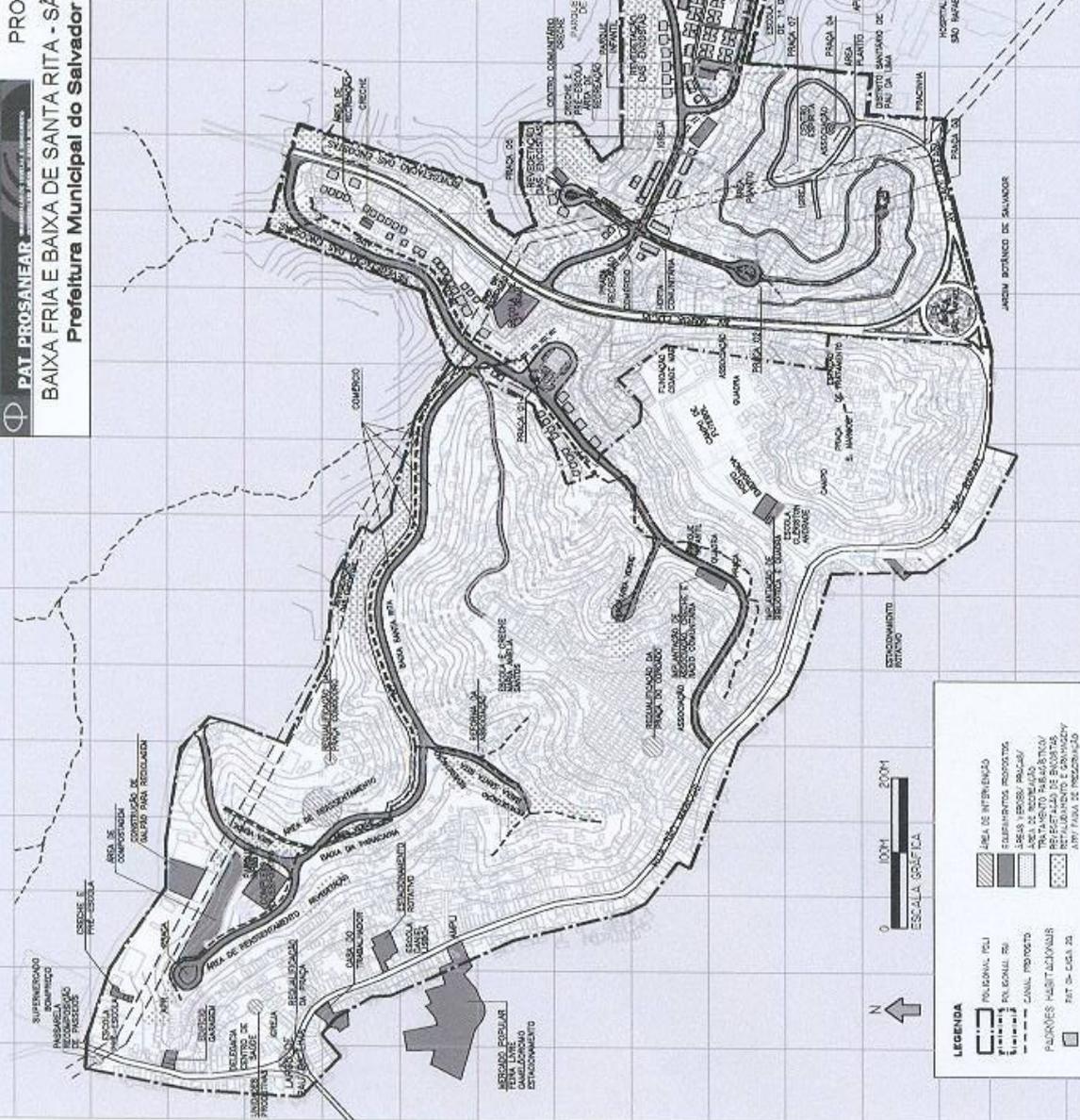
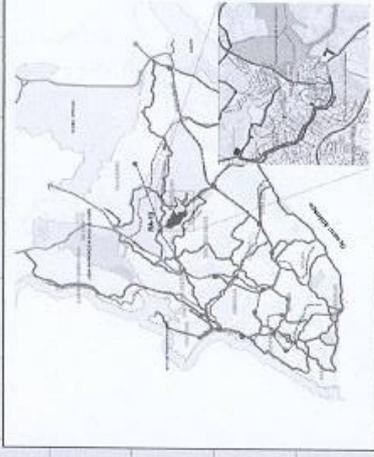
- Parques Metropolitanos
- Lagos sem Charcos
- Canteiros Verdes
- Vias Principais



PREFEITURA MUNICIPAL DO SALVADOR  
SEHAB - Secretaria Municipal da Habitação

Fonte: PMS (SEPLAM / PMS - PDDU); Mapa Elaborado pela SEHAB.

**PAT. PROSANEAR** - PROPOSTA DE INTERVENÇÃO PDI E PSI, 2006  
**BAIXA FRIA E BAIXA DE SANTA RITA - SÃO MARCOS/PAU DA LIMA - SALVADOR/BA**  
**Prefeitura Municipal do Salvador - Secretaria Municipal da Habitação**



**LEGENDA**

	ÁREA DE INTERVENÇÃO		ÁREA DE INTERVENÇÃO
	ÁREA DE RECOLHEIMENTO		ÁREA DE RECOLHEIMENTO
	ÁREA DE TRATAMENTO		ÁREA DE TRATAMENTO
	ÁREA DE DISTRIBUIÇÃO		ÁREA DE DISTRIBUIÇÃO
	CANAL PROPOSTO		CANAL PROPOSTO
	SISTEMA MISTO PROPOSTO		SISTEMA MISTO PROPOSTO
	ÁREA DE RECOLHEIMENTO		ÁREA DE RECOLHEIMENTO
	ÁREA DE TRATAMENTO		ÁREA DE TRATAMENTO
	ÁREA DE DISTRIBUIÇÃO		ÁREA DE DISTRIBUIÇÃO
	CANAL PROPOSTO		CANAL PROPOSTO
	SISTEMA MISTO PROPOSTO		SISTEMA MISTO PROPOSTO
	ÁREA DE RECOLHEIMENTO		ÁREA DE RECOLHEIMENTO
	ÁREA DE TRATAMENTO		ÁREA DE TRATAMENTO
	ÁREA DE DISTRIBUIÇÃO		ÁREA DE DISTRIBUIÇÃO
	CANAL PROPOSTO		CANAL PROPOSTO
	SISTEMA MISTO PROPOSTO		SISTEMA MISTO PROPOSTO