

# | 331 | O DIREITO À CIDADE E AS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL: UM OLHAR SOBRE O MUNICÍPIO DE SALVADOR

*Adriana Nogueira Vieira Lima*

## **Resumo**

As formas de ocupação do espaço urbano contemporâneo, nas grandes cidades brasileiras, estão marcadas por uma ampla produção da “ilegalidade” fundiária e urbanística. Nesses espaços, são construídas, além das pluralidades de formas arquitetônicas, gamas de relações sociais que desnudam as teias de direitos insurgentes, brotando e convivendo lado a lado, ou até certo ponto, legitimando-se muitas vezes sobre as normas jurídicas do direito estatal. Com a edição do Estatuto da Cidade, Lei Federal n.º 10.257/2001, são fortalecidos os princípios da função social da propriedade e da cidade, consagrados no texto da Constituição Federal de 1988, trazendo também diretrizes e instrumentos que deverão guiar as ações do Poder Público na execução da política urbana e no reconhecimento desses direitos. Este trabalho objetiva contribuir para a reflexão a respeito da intervenção do poder público nessas áreas, adotando como foco os limites e possibilidades da criação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) para efetivação do *Direito à Cidade*, tomando a Cidade de Salvador como estudo de caso. Após revisão bibliográfica, utilizam-se, como fontes de pesquisa, documentos oficiais e entrevistas com técnicos da municipalidade. Ao final, tecem-se considerações acerca dos limites das zonas especiais de interesse social no reconhecimento das diversas formas e direitos construídos à margem do ordenamento jurídico oficial.

**Palavras-chave:** Zonas especiais de interesse social. Direito à Cidade. Pluralismo jurídico. Política Habitacional. Instrumentos de regulação.

## **Introdução**

Após dez anos de promulgação do Estatuto da Cidade, Lei Federal nº10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, estabelecendo diretrizes gerais para política urbana no Brasil, observa-se que algumas ações foram empreendidas para sua implementação. Neste artigo, propõe-se uma reflexão a respeito da intervenção do poder público em áreas de ocupação informal (favelas, cortiços, loteamentos clandestinos e irregulares), adotando como foco os limites e possibilidades da criação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) para efetivação do *Direito à Cidade*.<sup>1</sup> Para tanto, toma-se como estudo de caso a Cidade de Salvador (Brasil).

---

<sup>1</sup> A expressão *Direito à Cidade* foi utilizada por Henri Lefebvre (1991), dando origem ao título do seu livro *Le droit à la ville*, publicado em 1968, no qual o autor faz uma crítica contundente ao urbanismo moderno e ao caráter alienante dele decorrente. Para ele, o *Direito à Cidade* é resultado do direito à vida humana, condição de um humanismo e de uma democracia renovados. Atualizando esse conceito, David Harvey (2012) afirma que o *Direito à Cidade* não é o direito do que já existe na cidade, mas o direito de todos de transformarem a cidade em algo radicalmente diferente, através de um poder coletivo sobre os processos de urbanização, de modo a construir diferentes tipos de cidade que

## Contexto do Estatuto da Cidade

A urbanização brasileira, ocorrida de forma mais intensa nos últimos 50 anos, produziu um padrão de cidade calcado na exclusão e segregação espacial. Dentre os variados fatores que contribuíram para a construção desse cenário, a intervenção dos poderes públicos através da produção legislativa e das práticas de planejamento urbano, revelou-se como um elemento (des) estruturante. A norma jurídica, ao longo do processo de formação do tecido urbano brasileiro, apresentou-se como um instrumento fundamental de uma política de ocupação e controle do uso do espaço urbano segregacionista e excludente. Com efeito, a legislação, longe de buscar promover uma cidade acessível a todos, criou obstáculo ao acesso à terra urbanizada para a população de baixa renda.

Se as normas urbanísticas impunham a segregação dos espaços urbanos, o Código Civil de 1916 representou a base dessa sustentação. As limitações à propriedade privada estavam consubstanciadas apenas nas normas destinadas às relações de vizinhança, sendo aquela tratada como um direito absoluto, no qual ao proprietário são conferidos os poderes de usar, gozar e dispor de seus bens como bem lhe conviesse. O foco é a supremacia do interesse privado sobre o interesse público e a autonomia da vontade. Assim, a terra urbana e a rural são tratadas como mercadoria, com valor de troca, concepção já introduzida no direito brasileiro pela primeira Lei de Terras (601/1850).

Diante desse contexto, podemos dizer que o capítulo da Política Urbana inscrito na Constituição Federal de 1988, através da emenda popular da Reforma Urbana subscrita por 131.000 pessoas e resultante de uma ampla mobilização dos movimentos sociais urbanos, através do exercício de uma *cidadania insurgente*, no dizer de James Holston (2008), representou uma mudança fundamental dos parâmetros normativos antes declinados.

O texto constitucional, nos seus artigos 182 e 183, traz inovações importantes para a implantação de um novo modo de conceber o planejamento e a gestão urbana. A opção do legislador constituinte foi relativizar o direito de propriedade, condicionando o seu exercício ao atendimento da sua função social, aos fundamentos da ordem econômica e financeira e ao respeito aos direitos humanos fundamentais da pessoa. Nesse texto, embora seja reafirmado o

---

satisfaçam as necessidades humanas. A expressão Direito à Cidade foi cunhada pelo movimento da reforma urbana no Brasil e posteriormente positivada nas diretrizes do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001).

caráter privado da propriedade, a sua existência e proteção ficam condicionadas ao exercício do direito de propriedade em prol do bem estar dos habitantes da cidade.

Com o advento do Estatuto da Cidade, foi introduzido, na ordem jurídica brasileira, um conjunto de princípios, diretrizes gerais e instrumentos orientadores da elaboração e execução da política urbana. A função social da propriedade e das cidades bem como os princípios do desenvolvimento sustentável, da justiça social e da participação popular passam a constituir a base estruturante dessa política, cabendo ao Plano Diretor articular e estabelecer critérios para aplicação dos instrumentos urbanísticos trazidos pelo Estatuto da Cidade, tais como zonas especiais de interesse social (ZEIS), preempção, outorga onerosa do direito, transferência do direito de construir, operações urbanas consorciadas, mecanismos e instâncias de participação e controle social.

No âmbito da aplicabilidade dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, pesquisa realizada pelo Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (CONFEA), em 2007, apontou que, do universo pesquisado, 1.552 municípios, 92,58% tomaram iniciativa para a elaboração do Plano Diretor e (ou) adequação ao Estatuto da Cidade, sendo que 62,97% encontravam-se em tramitação ou aprovados pela Câmara de Vereadores. Chama-se atenção ainda que, dentre os instrumentos jurídicos urbanísticos contidos no Estatuto da Cidade, está prevista ZEIS em 72,7% dos planos diretores, parcelamento compulsório em 62,4%, preempção em 60,6%, transferência do direito de construir em 57,9%, operação urbana consorciada em 53,4%, outorga onerosa em 54%, critério para aplicação do impacto de vizinhança em 62,2% e zona especial de comunidade tradicional em 23,6%.

É inegável que o Estatuto da Cidade representa um marco para a política urbana, um divisor de águas para o desenvolvimento das cidades brasileiras. Contudo é preciso estar atento para o fato de que praticamente todos os instrumentos jurídico-urbanísticos nele previstos precisam ser regulamentados por leis municipais para viabilizar a sua aplicação. Isso sem falar na sua efetividade que, necessariamente, deverá ser alcançada através das políticas setoriais de desenvolvimento urbano, da elaboração de cadastro, do mapeamento de vazios urbanos, da implantação de uma estrutura de gestão plena, com a criação de órgãos executivos específicos nas áreas de política urbana, bem como instâncias colegiadas de participação e controle social.

Portanto, passados dez anos de sua vigência, é tempo de se fazer uma leitura crítica da aplicação dos instrumentos de gestão urbana e das políticas setoriais de desenvolvimento urbano elaboradas com fulcro nesse marco normativo.

### **(In) possibilidade de diálogo entre o direito estatal e o pluralismo jurídico nas ZEIS**

O Estatuto da Cidade adota como diretriz da política urbana, nos termos do inciso XIV do seu artigo 2º, “a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, mediante o **estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo, ou edificação**, levando-se em consideração a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.” (grifos nossos). No intuito de conferir operacionalidade à regularização fundiária e à urbanização em áreas informais, esse diploma legal prevê, em seu artigo 4º, dentre outros instrumentos, as **Zonas Especiais de Interesse Social**, concessão de uso especial para fins de moradia, usucapião especial de imóveis urbanos e assistência técnica e jurídica gratuita para população de baixa renda. Esses instrumentos devem ser aplicados de forma associada para alcançar o direito à moradia, considerado como núcleo central do *Direito à Cidade*.<sup>2</sup>

A Zona Especial de Interesse Social, foco deste trabalho, pode ser compreendida como uma categoria específica de zoneamento, permitindo, como se infere da interpretação do dispositivo citado, a aplicação **de normas especiais de uso e ocupação do solo** para fins de regularização fundiária de áreas ocupadas em desconformidade com a legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e de edificações. Portanto, a divisão do território deve abranger, de um lado, o macrozoneamento, que deve ser instituído com base na diversidade de funções e usos e atividades existentes no Município, na capacidade de infraestrutura, serviços e condições de vida adequadas, e, de outro, o zoneamento específico que a ele se sobrepõe, no qual serão intuídas normas e índices urbanísticos específicos, que permitam a implementação de planos urbanísticos também específicos. (Saule Junior, Lima e Almeida, 2006).

O instituto das ZEIS já havia sido experimentado por algumas municipalidades do Brasil, entre elas Salvador, Recife e Belo Horizonte (PRO-FAVELA), no início da década de 1980, com o objetivo de promover programas de urbanização e regularização fundiária dos territórios ocupados informalmente por pessoas de baixa renda. No que concerne à experiência do Município de Recife, merece destaque a criação do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS), que previa mecanismos de participação social direta no processo

---

<sup>2</sup> A Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009 dispõe sobre princípios, diretrizes, procedimentos e instrumentos para promoção de regularização fundiária em áreas urbanas, inclusive apontando os elementos mínimos a serem observados nos projetos e planos de regularização fundiária. (Brasil, 2009)

de regularização dos assentamentos através do Fórum Permanente do PREZEIS e das COMULs, comissões de urbanização e legalização (LOSTÃO, 1991). A instituição desse instrumento teve fundamentação jurídica nos preceitos da Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, modificada pela Lei 9.785/1999, que regula o parcelamento do solo urbano em todo o país. Essa Lei criou o conceito de “urbanização específica”, admitindo a possibilidade de regras específicas de parcelamento, uso e ocupação solo para áreas ocupadas por população de baixa renda.

No campo das normas regulamentares, a Resolução nº 34, de 01 de julho de 2005, do Conselho Nacional das Cidades (CONCIDADES), elaborada para orientar o processo de elaboração dos Planos Diretores, recomenda, em seu artigo 5º, que as zonas especiais sejam previstas nesse instrumento, devendo ser feita a demarcação dos territórios ocupados por comunidades tradicionais, assentamentos irregulares, áreas de proteção ambiental ou proteção do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico e áreas vazias ou subutilizadas para produção de habitação de interesse social. A Resolução recomenda ainda a definição de normas especiais de uso, ocupação e edificação adequadas à regularização fundiária e à titulação de assentamentos informais de baixa renda.

A ideia de zoneamento que se busca é a de que seja ele utilizado para destruir o mito da igualdade formal, passando a tratar pessoas desiguais de forma desigual, possibilitando, inclusive, que ações do poder público sejam guiadas por uma inversão de prioridade e de investimentos, de modo a contribuir para a reversão do processo de desenvolvimento urbano desigual e segregador, como reflete Marcelo de Lopes de Souza,

Ao serem as favelas decretadas como ZEIS, deve-se articular isso com um tratamento urbanístico particularizado, que corresponda à especificidade jurídica e material das áreas de ocupação: concretamente, parâmetros urbanísticos e diversas exigências devem ser ajustados de maneira a facilitar, e não a dificultar a regularização fundiária, sem que se perca de vista o necessário para se garantir bem-estar aos moradores. Em sendo isso atendido, as ZEIS assomam, em si mesmas, como um poderoso instrumento de planejamento. (Souza, 2002, p. 263)

Esse regime jurídico urbanístico específico, que leva em consideração a pluralidade de normas de ocupação e controle do uso do solo, tem como objetivo precípua possibilitar o

reconhecimento dessa porção informal do território urbano como parte integrante da cidade e buscar padrões adequados à realidade urbana, bem como contribuir para o combate da especulação imobiliária e de processos de *gentrificação*. Assim, o Estatuto da Cidade, ao propor a construção de um urbanismo a partir da realidade fática, permite ao poder público reconhecer que esses espaços multifacetados de convivência, longe de espelhar formas ideais, uniformes e depuradas, se constroem a cada dia, a cada minuto, a cada segundo, apresentando tipologias próprias que integram o patrimônio cultural brasileiro (Lima, 2005).

Trata-se do reconhecimento dos territórios construídos à margem do ordenamento jurídico estatal e que, no dizer de Milton Santos (2009), constituem as zonas urbanas opacas onde vivem os pobres da cidade, que, por serem “diferentes”, abrem um debate inédito, às vezes silencioso, às vezes ruidoso, com a população e as coisas já presentes, aumentando a diversidade socioespacial que se manifesta através da produção da materialidade em bairros e sítios tão contrastantes, tanto pelas formas de trabalho como de vida. Nessas práticas sociais de acesso à terra e à habitação, verifica-se a emergência de microterritórios urbanos com parâmetros sociais específicos, desconhecidos pelo planejamento urbano e por ele não previstos (Panizzi, 1989).

Diferentemente da cidade formal, onde a disponibilidade de recursos permite a conclusão das construções em prazos curtos, a dinâmica do uso e ocupação do solo e edifício dessas áreas se dá especialmente através de processo de autoconstrução, com edificações não projetadas na íntegra, crescendo na medida das necessidades não programadas, e com a implantação das construções ocorrendo em prazos longos, dadas as limitações e a imprevisibilidade dos recursos. Há de se considerar, portanto, o caráter processual das construções, procurando criar uma cultura de elaboração de projetos na qual estejam considerados o médio e o longo prazo, procurando prever futuras ampliações, embora respeitando a intermitência da sua implantação (Araujo e Carvalho, 2011).

O reconhecimento dessas práticas como produção de direito está assentado na vertente jurídica que nega o monopólio do Estado como único produtor do direito e acredita na existência do pluralismo jurídico que surge em resposta à ação excludente do Estado no processo de reprodução social, legitimando-se em função das necessidades fundamentais inerentes à condição humana. Nesse sentido, Wolkmer (1994, p. 157) afirma que o pluralismo jurídico resulta da "existência de mais de uma realidade, de múltiplas formas de ação prática e da diversidade de campos sociais com particularidade própria". Nesse sentido, Boaventura de Sousa Santos (1988), a partir de pesquisa empírica sobre a condição jurídico-social de uma favela

no Brasil, considera a existência do pluralismo jurídico sempre que, no mesmo espaço geopolítico, vigoram, “oficialmente ou não”, mais de uma ordem jurídica.

É justamente a partir dessa vertente teórica e dos direitos inscritos na Carta Constitucional e no Estatuto da Cidade que se propõe ser deflagrada a regulamentação das zonas especiais de interesse social e, conseqüentemente, com o estabelecimento do diálogo entre o direito estatal e as normas insurgentes.

No campo da aplicabilidade, é possível perceber que, embora normas editadas pelas municipalidades tragam um discurso de respeito à diversidade, as intervenções, em regra, são feitas através da projeção de referenciais da cidade dita formal, sem levar em consideração “os aspectos comuns da sociabilidade”, o reconhecimento da diversidade cultural e étnica da vida cotidiana, que também fazem parte do conceito de espaços da cidade. No intuito de analisar o *modus operandi* da regulamentação desse instituto, toma-se a Cidade de Salvador como estudo de caso.

### **A trajetória das zonas especiais de interesse social no município do Salvador**

A cidade do Salvador, com população em torno de 2,7 milhões de habitantes, cerca de 60% residentes em área de ocupação informal (GORDILHO-SOUZA, 2000), foi fundada em 1549 para ser a primeira capital do Brasil. O seu processo de formação histórica implicou uma estrutura urbana antiga e com algumas peculiaridades no que concerne a seus aspectos fundiários que podem ser observadas ainda na Salvador contemporânea. Isso porque, até o meado do século passado, a Cidade mantinha a estrutura fundiária gerada no século XVI, estando a quase totalidade das terras municipais sob o domínio do Município, de ordens religiosas e de alguns grandes proprietários particulares.

Essa estrutura fundiária dificultou o acesso por parte de grande parte da população da cidade à terra urbana, atingindo, de forma mais acentuada, as classes de renda baixa, que ficaram submetidas a contratos de arrendamento, autorizações precárias, ou simplesmente construía à revelia do proprietário, através de ocupações coletivas. Essa estrutura fundiária só veio a ser modificada no final da década de 1960, através da Lei Municipal nº 2.181, de 24 de dezembro de 1968, que, sob o fundamento da necessidade de desenvolver e expandir o tecido urbano da cidade, permitiu a venda do domínio direto dos imóveis do Município. Essa

operação, longe de ter o condão de permitir o acesso à terra urbanizada, reforçou a concentração de terras no poder de latifundiários urbanos.

No final da década de 1970, impulsionado pelas reivindicações do movimento social urbano para promoção do reconhecimento dos seus territórios e regularização fundiária, o poder público local propôs estudos para possibilitar normas urbanísticas específicas para as ocupações informais de população de baixa renda, visando à proteção dos moradores contra a atividade especulativa do solo. Esse zoneamento foi previsto de forma pioneira, através do Decreto nº 5403, de 17 de junho de 1978, que instituiu a Zona Homogênea do Nordeste de Amaralina, assentamento inserido em área de grande valorização imobiliária e com um contingente populacional que, à época, ultrapassava 60.000 habitantes. Esse Decreto estabelecia, como parâmetros de parcelamento, ocupação e uso do solo, área máxima do lote ou parcela de terreno de 120m<sup>2</sup> (cento e vinte metros quadrados), gabarito máximo de altura de dois pavimentos, bem como reserva da área para fins residenciais e exercício de atividades terciárias dispersas. (Salvador, 1978).

A partir dessa experiência-piloto, o Plano de Desenvolvimento Urbano de Salvador PLANDURB, Lei nº 3.525, de 11 de setembro de 1985, ao estabelecer o modelo físico-territorial, instituiu as Áreas de Proteção Ecológica (APSE) como uma subcategoria das Áreas Sujeitas a Regime Específico (ASRE), cujos critérios gerais para enquadramento e delimitação foram estabelecidos na Lei nº 3.377, de 23 de julho de 1984, que dispunha sobre o uso e ocupação do solo urbano.

Com base nesses instrumentos normativos, foi editada a Lei nº 3.592, de 16 de novembro de 1985, que dispôs sobre o enquadramento e delimitação em caráter preliminar de 33 (trinta e três) APSE. Essa Lei prevê expressamente o objetivo de garantir a permanência da população residente nos assentamentos consolidados de baixa renda localizados em áreas valorizadas da cidade, e, para tanto, estabelece parâmetros urbanísticos visando a criar obstáculos para a ação imobiliária, tais como área máxima do lote e da edificação, proibição de remembramento de lotes, fixação de gabarito máximo em dois andares e restrições relativas ao estabelecimento de atividades comerciais. Nela também está prevista a elaboração de uma regulamentação específica, baseada em um plano para cada área enquadrada como APSE<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> No intuito de apontar as bases para elaboração dos planos específicos para as APSE, foi editado o Decreto nº 7.750 de 24 de dezembro de 1986. Nele estava previsto que os planos das APSE deveriam ser elaborados com a participação da comunidade, devendo a municipalidade priorizar a elaboração para as áreas mais suscetíveis de expulsão, por se

Apesar da criação desse arcabouço normativo respaldando a regulamentação das APSES, esse assunto só foi novamente tratado pelas normas municipais na ocasião da revisão do PLANDURB. O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, instituído pela Lei nº 6.586, de 3 de agosto de 2004, previa a criação de Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), como instrumento de combate à exclusão e à pobreza, espaço para a regularização fundiária e urbanização, determinando a criação de planos específicos, elaborados de forma interdisciplinar, com a participação da comunidade, e respeitando os valores culturais da população. O Plano Diretor propunha o enquadramento de 42 (quarenta e duas) novas áreas em regime especial, além de manter as áreas anteriormente consideradas como APSE.

A partir do critério da situação fundiária da área ocupada, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano estabelecia três subcategorias de AEIS: a **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; e **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.

É interessante notar que esse Plano Diretor amplia os objetivos das zonas especiais, prevendo a demarcação de áreas desocupadas para destinação de habitação de interesse social, permitindo, em tese, a possibilidade de uma maior articulação entre as políticas de produção habitacional de interesse social e as políticas de urbanização e regularização fundiária. Nesse sentido, Espírito Santo, Gordilho-Souza e Teixeira (2007) também consideram que a categoria AEIS proporciona uma concepção mais abrangente em relação às APSEs, pois apresenta um aprimoramento em relação às 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.

Em 2008, foi instituído o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano vigente, através da Lei nº 7.400, de 20 de fevereiro de 2008. Nesse instrumento, o tratamento das ZEIS está

---

encontrarem nas áreas mais valorizadas e (ou) equipadas ou próximas a equipamentos transformadores da estrutura urbana. Segundo esse Decreto, o Plano Específico deveria: estabelecer a estrutura física de cada APSE, definindo as diretrizes para o seu desenvolvimento; delimitar, em caráter definitivo, cada APSE; estabelecer os parâmetros urbanísticos específicos para cada área; e estabelecer os planos e programas de ação e investimentos para cada área.

nitidamente articulado com a Política Municipal de Habitação de Interesse Social, sendo previstos os seguintes objetivos para essas zonas: promover a regularização fundiária sustentável, assegurar condições de habitabilidade e integrar os assentamentos informais ao conjunto da cidade, incentivar a utilização de imóveis não utilizados e subutilizados para programas habitacionais de interesse social, permitir a participação e controle na gestão desses espaços urbanos, promover o respeito às áreas de proteção cultural e ambiental, proteger os assentamentos ocupados pela população de baixa renda da pressão do mercado imobiliário.

O Plano Diretor incorpora as APSES e AEIS anteriormente previstas e inclui outras áreas da cidade no zoneamento especial, totalizando o número de 114 (cento e quatorze) ZEIS. Nesse Plano Diretor, é proposta a classificação das ZEIS em cinco categorias que guardam correspondência com as múltiplas formas de uso e ocupação do solo historicamente construídas nos territórios informais. Elas podem ser diferenciadas não apenas pelas tipologias reveladas, mas, sobretudo, pelos processos de parcelamento, uso e ocupação do solo e modo de viver dos seus habitantes, bem como pelas condições ambientais, a localização e valorização imobiliária e o potencial para produção de habitação de interesse social.

A categoria **ZEIS I** *“corresponde aos assentamentos precários, situados em terrenos de propriedade pública ou privada”*. Essa categoria abarca as favelas, também denominadas de invasões ou ocupações informais. Tal tipologia é a que mais corporifica a densidade do universo dos territórios informais, não apenas porque desafia as normas urbanísticas, como também porque afronta o ordenamento jurídico em um de seus pontos mais sensíveis – a propriedade privada. Essa alternativa de acesso ao solo ultrapassa os espaços privados da moradia e se enraíza nos espaços públicos, com a construção de ruas, escolas, centros culturais e outros equipamentos coletivos autogeridos.

A categoria **ZEIS II** *“corresponde à edificação ou conjunto de edificações deterioradas, ocupadas predominantemente sob a forma de cortiços ou habitações coletivas, localizados em regiões com infraestrutura urbana consolidada”*. Nela estão enquadrados os cortiços ou habitações coletivas ocupadas pela população de baixa renda, localizadas em regiões da cidade que passaram por processo de esvaziamento e perda de população, podendo ser notada a sua ocorrência em edifícios ou casarões abandonados no Centro Antigo, galpões localizados na zona portuária e fábricas desativadas.

No que concerne à categoria **ZEIS III**, ela *“corresponde aos terrenos não edificadas, aos imóveis subutilizados ou não utilizados e às edificações desocupadas ou em ruínas, localizados em áreas*

*dotadas de infraestrutura e adequadas à ocupação*". Em tese, a previsão da categoria ZEIS III abre a possibilidade de formação de um estoque de terra para produção de habitação de interesse social, bem como poderá servir como fator para regulação do preço e gestão social da terra urbana. Apesar dessa previsão, tanto o Plano Diretor vigente como o seu antecessor não fizeram o enquadramento e (ou) delimitação de nenhuma área da Cidade, inviabilizando, por ora, a aplicação desse instrumento.

A categoria **ZEIS IV** "*corresponde aos assentamentos precários ocupados por população de baixa renda, localizados em áreas de preservação permanente ou inseridos em Unidades de Conservação*". O objetivo é buscar conciliar o valor ambiental com o direito à moradia, permitindo mitigar as diversas formas de impactos ambientais causados pelas ocupações de baixa renda em áreas de dunas, mananciais de água, topos de morros, dentre outros.

A categoria **ZEIS V** "*corresponde aos assentamentos de população remanescente de quilombos e comunidades tradicionais vinculadas à pesca e mariscagem, localizados em áreas públicas ou privadas*". Busca-se, com a instituição dessa categoria, possibilitar o reconhecimento das formas específicas de reprodução e apropriação do território, tradições e organização social das comunidades tradicionais.

A adoção dessas cinco categorias teve como estratégia o estabelecimento de diretrizes específicas para cada uma delas, levando em consideração a predominância das características nos territórios enquadrados como ZEIS. É, portanto, a partir dessas diretrizes que deve ser processada a elaboração do Plano de regularização das ZEIS, que compreenderá, segundo previsto no Plano Diretor vigente, o Plano de Urbanização, o Plano de Regularização Fundiária<sup>4</sup> e o Plano de Ação Social e Gestão Participava.

É importante observar que o Plano Diretor prevê a possibilidade de desafetação das áreas enquadradas como ZEIS, na hipótese de surgirem modificações na estrutura urbana que alterem as condições que ensejaram o seu enquadramento. Essa possibilidade de desafetação, condicionada a estudos e audiências públicas, parece estar em contradição com o objetivo que ensejou a criação do zoneamento especial. Portanto, considerando que o estabelecimento de parâmetros e índices mais restritivos de uso e ocupação do solo tem o propósito de inibir a ação

---

<sup>4</sup> No âmbito da regularização fundiária, a municipalidade restringiu sua intervenção à concessão de títulos de concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM), desvinculados de uma política de urbanização e qualificação das áreas ocupadas e da elaboração dos planos de regularização fundiária. Segundo Barreto (2011), foram concedidos aproximadamente 80.000 (oitenta mil) títulos de CUEM, entre o período de 2002 a 2010, em 81 (oitenta e uma) áreas da cidade.

do mercado imobiliário, não parece razoável que, após o processo de urbanização ou outras circunstâncias que modifiquem a estrutura urbana, haja a desafetação da área, aplicando-se os parâmetros urbanísticos da macrozona na qual esse território está inserido.

Após essa breve análise do tratamento conferido a ZEIS pelo Plano Diretor vigente, é importante tecer uma breve síntese sobre o balanço da sua operacionalização. No campo do planejamento e da gestão participativa, não foram instaladas as Comissões de Regulamentação das ZEIS, sendo apenas elaborados os Planos de Bairro para as localidades de Nova Constituinte, Baixa Fria/Baixa de Santa Rita e Mussurunga, ressentindo essas áreas de uma regulamentação específica. Vigoram ainda, para as 114 áreas enquadradas como ZEIS, os parâmetros estabelecidos pela Lei nº 3.592/1985, que, apesar do seu caráter inovador à época da sua elaboração, não espelham a realidade atual dos territórios informais.<sup>5</sup>

### **Considerações finais**

Ao tomar Salvador como estudo de caso, verifica-se que, embora o Município tenha sido pioneiro na proposição do zoneamento especial, contribuindo essa política pública para evitar o processo de *gentrificação* de favelas localizadas em áreas centrais e infraestruturadas da cidade, é forçoso reconhecer que as zonas especiais de interesse social não tiveram o condão de estabelecer uma regulação intraurbana e um processo de urbanização que contribuísse, de forma significativa, para a qualificação do ambiente construído e garantia do direito à cidade.

O instituto das ZEIS aqui abordado, longe de apontá-lo como fórmula acabada, é trazido apenas como ponto de partida para o reconhecimento das diferenças existentes e a implementação da regulação participativa, permitindo outro olhar sobre essas áreas que deverá estar voltado para a percepção da existência de uma pluralidade de formas e normas que emergem da dinâmica das relações sociais travadas no processo de acesso, uso e ocupação do solo nos espaços intraurbanos. Nesse sentido, faz-se necessária uma reflexão sobre a crise de legitimidade conceitual do paradigma hegemônico no campo do Direito, propondo-se o estabelecimento de uma visão democrática e plural da regulação, capaz de fortalecer novas sociabilidades insurgentes.

---

<sup>5</sup> A Lei n. 8.167/2012, que dispõe sobre a Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo do Município de Salvador, estabeleceu novos parâmetros para aplicação nas ZEIS. Essa Lei encontra-se *sub judice*, tendo a sua aplicação parcialmente suspensa pelo Poder Judiciário da Bahia.

É justamente a partir dessa abordagem conceitual que se propõe a intervenção nas zonas especiais de interesse social, compreendendo que a regulação urbanística e edilícia deve levar em consideração o caráter processual da construção desses territórios, sem prejuízo das condições de habitabilidade.

## Referências Bibliográficas

Araujo, H. & Carvalho, I.M.M. 2011. Limites e potencialidades do instrumento zonas de especial interesse social: reflexões sobre a sua aplicabilidade em Salvador. **XIV Encontro Nacional da ANPUR**, Anais.

Brasil. 2012. **Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano. Disponível em: [www.presidenciadarepublica.org.br](http://www.presidenciadarepublica.org.br). [Acesso em: jul. 2012].

Brasil. 2012. **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. Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, 11 jul.2001. Disponível em: [www.presidenciadarepublica.org.br](http://www.presidenciadarepublica.org.br). [Acesso em: jul. 2012].

Brasil. **Resolução nº 34, de 01 de julho de 2005**, do Conselho Nacional das Cidades – CONCIDADES. Disponível em: [www.ministeriodascidades.org.br](http://www.ministeriodascidades.org.br). [Acesso em: jul. 2012].

Brasil. 2012. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas e dá outras providências. Disponível em: [www.presidenciadarepublica.org.br](http://www.presidenciadarepublica.org.br). [Acesso em: jul. 2012].

Barreto, R.B.F. 2011. **Pós-Regularização Fundiária: transformações no ambiente construído de ocupações informais tituladas**, em Salvador-BA (2002-2010). 2011. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

CONFEA. 2012. **Pesquisa Plano Diretor Participativo**. Convênio Ministério das Cidades/CONFEA, Brasília, agosto de 2007. Disponível em: [www.ministeriodascidades.org.br](http://www.ministeriodascidades.org.br). [Acesso em: jul. 2012].

Espirito Santo, M.T.G, Gordilho-Souza, A. e Teixeira, A. N. 2007. O desafio da regulamentação de ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social. **XII Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano Regional, Anais**. Mai. de 2007. Belém, Pará.

Gordilho S. 2000. **Limites do habitar**; segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX. Salvador: EDUFBA.

Harvey, D. 2012. **Rebel Cities: from the right to the city to the urban revolution**. London/New York: Verso.

Holston, J. 2008. **Insurgent Citizenship**. Princeton: Princeton University Press.

Lima, A.N.V. 2005. **A (in) segurança da posse**: regularização fundiária em salvador e os instrumentos do estatuto da cidade. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade Federal da Bahia.

Lostão, S. S. 1991. **O Prezeis**: um processo de participação popular na formação da cidade. 1991. 160f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Pernambuco.

Lefebvre, H. 1991. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Ed. Moraes.

Panizini, W.M. 1989. Entre cidade e Estado, a propriedade e seus direitos. **Espaço & Debates**. São Paulo, n. 26. Trad. Ivone Salgado.

Santos, B.S 1988. **O discurso e o poder**: ensaios sobre a sociologia da retórica jurídica. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor.

Saule, J. & Lima, A. N. V & Almeida, G. M.J. A. As zonas especiais de interesse social como instrumento de regularização fundiária. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDUA**, Belo Horizonte, ano 5, n. 30, nov./dez. 2006.

Santos, M. A. 2009. **Natureza do Espaço**: Técnica e Tempo, Razão e Emoção. 4 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo. (Coleção Milton Santos, 1)

Salvador. 2010. **Estudos técnicos de subsídio à revisão/elaboração urbanística para ZEIS ocupadas e de vazios urbanos em Salvador**. Salvador, 2010. Heloisa Oliveira de Araújo.

Salvador. 2008. Lei. 7.400, 20 de fevereiro de 2008. **Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador – PDDU 2007 e dá outras providências**. Disponível em: <<http://www.sedham.salvador.ba.gov.br>. [Acesso em: jul. 2012].

Salvador 2008. **Replicação e ajuste de metodologia em bairro de ocupação precária e popular de propriedade classificada como AEIS I (Colina de Mussurunga)**, Salvador. UNIFACS.

Salvador. 2006. **Relatório Síntese**. 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. Instituto Pólis.

Salvador. 2004. **Lei nº 6.586, 03 de agosto de 2004**, que aprova o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município do Salvador, 2008. Disponível em: <http://www.sedham.salvador.ba.gov.br>. [Acesso em: jul. 2012].

Salvador. 1984. Decreto n. 10.773, de 15 de agosto de 1994. Delimita a Área de Proteção Sócio Ecológica – APSE do Calabar e dá outras providências. **Diário do Município**, 17. Ago. 1994, p. 2

e 3.

Salvador. 1986. **Decreto nº 7.750 de 24 de dezembro de 1986**. Regulamenta o artigo 6º da Lei nº 3.592/85, no que se refere aos Termos de Referência para a elaboração dos Planos Específicos das Áreas de Proteção Sócio-Ecológica – APSE e dá outras providências.

Salvador. 1985. **Lei nº 3.592, de 16 de novembro de 1985**. Dispõe sobre o enquadramento e delimitação em caráter preliminar de Áreas de Proteção Sócio-Ecológica – APSE no Município de Salvador e estabelece medidas para sua regulamentação definitiva e dá outras providências.

Salvador. 2008. **Lei nº 3.377, de 23 de julho de 1984**. Dispõe sobre o Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo do Município da Cidade do Salvador e dá outras providências. Disponível em: <http://www.seplam.salvador.ba.gov.br>. [Acesso em: jul. 2012].

Salvador. 1985. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU – Lei 3.525, de 11 de setembro de 1985. **Coletâneas Leis e Decretos**, Salvador, 1985.

Salvador. 1978. Decreto nº 5403 de 17 de junho de 1978. **Coletâneas Leis e Decretos**, Salvador, p. 279-280, 1978.

Salvador. 1968. Lei nº 2.181, de 24 de dezembro de 1968. **Coletâneas Leis e Decretos**, Salvador, p. 102-5.

Souza, M.L. 2002. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

Wolkmer, A. C. 1994. **Pluralismo jurídico**: fundamentos de uma nova cultura do Direito. São Paulo: Alfa-Omega.