



O QUE HÁ DE NOVO NA REGULAMENTAÇÃO DE ZEIS?

APLICAÇÃO DO INSTRUMENTO NOS PLANOS DIRETORES RECENTES DE SALVADOR¹

(POLÍTICA HABITACIONAL E DIREITO À MORADIA)

Angela Maria Gordilho Souza

PPGAU/UFBA|amgs.ufba@gmail.com

Maria Teresa do Espírito Santo

PPGAU/UFBA|materesanto@gmail.com

Mariana Moreira Dias

PPGAU/UFBA|marianamoreirad@hotmail.com

Sessão Temática 07: Política Habitacional e Direito à Moradia

Resumo: A exclusão urbanística da população de periferias é questão central na problemática urbana brasileira. Na perspectiva socioespacial e econômica, esses territórios permanecem desprovidos de habitabilidade adequada, embora a sua potência de urbanidade seja reconhecida na resistência da população - de maioria preta, pela capacidade criativa, empreendedora e imensa diversidade cultural. Urge ampliar o bem-estar coletivo com ações socioambientais e medidas reparatórias e redistributivas que concretizem o direito democrático à cidade. Retoma-se assim a aplicação do instrumento das Zonas Especiais de Interesse Social, estabelecido pelo Estatuto da Cidade, com vistas à inclusão urbana de áreas autoconstruídas, que apesar dos recursos mobilizados pela população, permanecem com infraestrutura e regularidade fundiária insuficientes. Como constituir uma política pública continuada, efetiva e participativa? Analisando experiências ocorridas - contextos, impasses e possibilidades - em Salvador, no uso deste instrumento, aliado à assistência técnica, discute-se esta estratégia de enfrentamento desse desafio.

Palavras-chave: habitação de interesse social; regulamentação de ZEIS; plano de bairro; assistência técnica.

WHAT'S NEW IN ZEIS REGULATION? APPLICATION OF THE INSTRUMENT IN SALVADOR'S RECENT MASTER PLANS

Abstract: *The urban exclusion of the population living in peripheries areas is a central issue in the Brazilian urban problem. From a socio-spatial and economic perspective, these territories remain devoid of adequate habitability, although their power of urbanity is recognized in the resistance of the population - mostly black, for its creative and entrepreneurial capacity and immense cultural diversity. It is urgent to expand collective well-being with socio-environmental actions and reparatory and redistributive measures able to materialize the democratic right to the city. Thus, the application of the instrument Special Zones of Social Interest, established by the City Statute is resumed, with a view to the urban inclusion of self-built areas, which, despite the resources mobilized by the population, remain with insufficient infrastructure and land regularity. How to constitute a continuous, effective and participatory public policy? Analyzing experiences that occurred - contexts, impasses and possibilities - in Salvador, in the use of this instrument, combined with technical assistance, this strategy to face this challenge is discussed.*

Keywords: *social housing; ZEIS regulation; neighborhood plan; technical assistance.*

¿QUÉ HAY DE NUEVO EN LA REGULACIÓN DE ZEIS? APLICACIÓN DEL INSTRUMENTO EN LOS RECIENTES PLANES MAESTROS DE SALVADOR

Resumen: *La exclusión urbana de la población de las periferias es un tema central en el problema urbano brasileño. Desde una perspectiva socioespacial y económica, estos territorios siguen desprovistos de habitabilidad adecuada, aunque su poder de urbanidad se reconoce en la resistencia de la población - mayoritariamente negra, por su capacidad creativa y emprendedora y inmensa diversidad cultural. Es urgente ampliar el bienestar colectivo con acciones socioambientales y medidas reparadoras y redistributivas que materialicen el derecho democrático a la ciudad. Así, se retoma la aplicación del instrumento Zonas Especiales de Interés Social, establecido por el Estatuto de la Ciudad, con miras a la inclusión urbana de las áreas de autoconstrucción, que, a pesar de los recursos movilizados por la población, permanecen con insuficiente infraestructura y regularidad del suelo. ¿Cómo constituir una política pública continua, efectiva y participativa? Analizando las experiencias ocurridas - contextos, impasses y posibilidades - en Salvador, en el uso de este instrumento, combinado con la asistencia técnica, se discute esta estrategia para enfrentar este desafío.*

Palabras clave: *vivienda social; regulación de ZEIS; plan de barrios; asistencia técnica.*

INTRODUÇÃO

No Brasil atual, vive-se uma exacerbação das desiguais condições socioambientais de moradia e vida coletiva, principalmente na sua feição urbana, condições acentuadas pela recente crise sanitária, ampliação da violência e pelos retrocessos nas políticas sociais nacionais, agora em reconstrução. Os desastres ambientais recentes vêm confirmar que sustentabilidade ambiental e urbanização são questões indissociáveis para o alcance da melhoria de vida nas cidades no século XXI.

No caso brasileiro, esse imenso desafio está lastreado em um modelo econômico-social de base escravista, estruturador da exclusão social, em que fortes migrações do campo para as periferias das cidades e frágeis políticas públicas compensatórias fundamentaram a “urbanização desigual” brasileira desde as primeiras décadas do século XX. (Santos, 1982). Já nos anos 1970 ficou evidenciado que a moradia em favelas não era um fenômeno provisório, erradicável pela transferência dos seus moradores para conjuntos habitacionais periféricos, desintegrados da cidade consolidada e distante das possibilidades de trabalho. (Valladares, 1982). Esses resultados sociais limitados e a escala ampliada da pobreza resultaram na densificação e multiplicação das favelas, modelo reproduzido nas cidades brasileiras nos últimos 100 anos.

O enfrentamento dessa realidade, que está associada a uma profunda e crônica crise urbana, provoca a retomada da discussão acerca de instrumentos de promoção de urbanidade, institucionalizados, mas, ainda pouco utilizados, como as ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social), estabelecidas pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, referentes à política urbana e direito social à moradia. (Brasil, 2001) As ZEIS constituem um zoneamento especial, cujo principal objetivo é “a inclusão da população de menor renda no direito à cidade e à terra urbana servida de equipamentos e infraestrutura, tanto por meio da delimitação de áreas previamente ocupadas por assentamentos precários, quanto por meio da delimitação de vazios urbanos e de imóveis subutilizados, destinados à produção de novas moradias populares”. (Brasil, 2009, p.17)

Esse instrumento jurídico permite a inclusão urbana de áreas autoconstruídas com escassos recursos materiais, infraestrutura insuficiente, sem acesso à assistência técnica, sem regularidade fundiária. Além do estabelecimento de padrões urbanísticos possíveis para a melhoria do ambiente construído e regularização fundiária dessas ocupações, pode viabilizar novos formatos de planejamento da cidade, em que a participação direta dos moradores e de múltiplos agentes sociais é fundamental para pactuação de garantias e adoção de intervenções apropriadas e priorizadas. Abre portas para a percepção das especificidades de cada lugar, reveladoras das limitações geradas nos processos de ocupação, mas, também eivadas de potencialidades decorrentes da capacidade organizativa, da mobilização da criatividade e dos valores culturais da população. Um processo de pactuação aberto, amplo, pode fazer retornar a discussão acerca do espaço público - sua necessidade, possibilidades e

limitações - consideradas as condições atuais de fragmentação, tensionamento e violência em muitas localidades, realidade de complexo enfrentamento, à qual se somam, em muitas situações, as pressões provocadas pelo capital imobiliário.

Desde a sua inserção nos planos diretores municipais, poucas são as iniciativas efetivamente integradas para regulamentação de ZEIS no Brasil, apesar dos avanços institucionais. As primeiras experiências surgem no contexto das lutas pela redemocratização e reorganização dos movimentos de moradia no país, com ações promovidas por prefeituras municipais que nos anos 1980 atuavam comprometidas com políticas de urbanização e regularização fundiária de favelas, que incluíam a participação dos moradores. Tais iniciativas fundamentaram a sua introdução no Estatuto da Cidade e posteriormente lastrearam um amplo programa federal de aceleração do crescimento, lançado em 2006 (PAC da Habitação), depois descontinuado, com a retirada de recursos públicos e dificuldades na sua operacionalização. Ainda carecem de aprofundamento as análises acerca dessas intervenções, quanto à sua abrangência e avanços na regulamentação das ZEIS, se efetivamente estabeleceram alguma pactuação urbanística, participativa, que orientasse o crescimento e a continuidade das ocupações.

O fato novo, e alentador, é a recriação do Ministério das Cidades e a criação da Secretaria Nacional de Periferias, 2023, com o propósito de formular, propor, articular - de maneira integrada e transversal - políticas urbanas, sociais, e intervenções nos territórios periféricos, visando à redução das desigualdades nas cidades.

Diante da importância e da urgência da retomada dessas políticas para a conquista de cidades mais justas, melhores e mais sustentáveis, a questão aqui debatida é: o que há de novo na regulamentação de ZEIS? Qual o acúmulo produzido pela utilização desse instrumento?

Com esse objetivo, estuda-se o caso de Salvador, cidade historicamente desigual, em que a componente étnicorracial possui incidência estrutural na realidade de partição e exclusão do conforto urbano mínimo e de condições de habitabilidade adequadas, para largas parcelas da população pobre e, majoritariamente, preta. Ao mesmo tempo, a matriz africana imprime identidade, riqueza e diversidade cultural, marcando uma realidade complexa e desafiante, imersa em contradições.

No enfrentamento deste contexto, Salvador é também uma das capitais pioneiras na aplicação do instrumento das ZEIS, introduzido no plano diretor municipal desde os anos 1980, com diferentes abordagens nos planos seguintes (2002, 2008, 2016). Um dado importante para atualização da análise da aplicação deste instrumento é a retomada nos anos 2020 de ações públicas em ZEIS em Salvador, com os chamados planos de bairro, depois de um período sem atuação integrada nesses territórios, apesar de instituída nos dois últimos planos diretores.

Assim, neste texto trata-se da aplicação deste instrumento, a partir dos planos diretores de 2008 e 2016, apresentando as intervenções realizadas pela Prefeitura Municipal do Salvador.

Para tal, considera-se as definições estabelecidas nesses dois planos e os desdobramentos nos territórios de ZEIS, buscando identificar escopos e processos das ações realizadas.

A REGULAMENTAÇÃO DE ZEIS NO BRASIL – PRELIMINARES

Para entender os processos de construção social de inclusão urbana no Brasil, observa-se, desde o início do século XX, que essas conquistas sociais foram impulsionadas pelas recorrentes manifestações dos movimentos populares por moradia, incorporadas a lutas mais amplas pela democracia e pela reforma urbana. Nesse sentido, destacam-se algumas iniciativas de resistência política: nos anos 1950/60 movimentos pelas reformas sociais, logo banidos pela ditadura militar (1964/86); nos anos 1970/80, multiplicam-se as associações de bairro e crescem os movimentos pela Reforma Urbana; nos anos 1980/90, surge a Federação Nacional das Associações de Moradores, União Nacional de Moradia Popular; nos anos 1990, constituem-se os Movimentos Sem Teto; nos anos 2000, criam-se os Observatório das Favelas, Observatório das Metrôpoles, Observatório da Copa, dentre outros e, na década de 2010, os coletivos urbanos e organizações sociais como o Levante Popular da Juventude, BrCidades e uma pluralidade de outros movimentos pelo direito à cidade, voltados à ecologia, à arte, ao patrimônio, às questões de gênero. Os movimentos antirracistas já se apresentavam mais intensamente na cena urbana desde os anos 70, assumindo diversos matizes, em defesa dos valores culturais e religiosos, na luta por direitos e ações afirmativas, por melhores condições de vida, na cidade e no campo - na defesa das comunidades rurais negras.

Mas, destacamos que nos anos 1970-1980, com apoio das representações profissionais e sindicais, reunidas em um amplo Fórum Nacional pela Reforma Urbana, essas lutas culminaram com a inserção dos artigos de política urbana na Constituição de 1988 e sua posterior regulamentação no Estatuto da Cidade, em 2001, com importantes avanços institucionais pelo cumprimento da função social da cidade e da propriedade, direito à terra urbana, à moradia e ao planejamento urbano.

Com as mudanças advindas da democratização e da mobilização social e política que lhes deram causa, mudaram também as premissas para os processos de urbanização, que, priorizando as áreas ocupadas, demandavam um arcabouço jurídico-institucional que também sustentasse os processos de regularização fundiária, agora obrigatoriamente associados aos investimentos na infraestrutura dos territórios.

Além disso, a demanda represada por empreendimentos habitacionais de interesse social, acumulada desde a crise do sistema SFH/BNH no início dos anos 1980, exigiam dispositivos que assegurassem estoque de terras vazias e garantissem baixos custos para a produção habitacional. Assim, de forma inovadora, foi instituído no Brasil o instrumento de ZEIS. (Brasil, 2009)

Um marco importante de desconstrução da ideia, então generalizada, de que as favelas podiam e deviam ser removidas, (Brasil, 2009) foi o Programa de Erradicação da Subhabitação – PROMORAR, criado pelo BNH em 1982, ação pública precursora na urbanização de favelas, apesar de resultados quantitativos pouco expressivos. Surgiam também as primeiras definições de legislações municipais para regularização de favelas e mocambos no Brasil, primeiramente em Recife, na lei de uso do solo/1983, posteriormente definida na Lei dos Planos de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS)/ 1987. Essa iniciativa irá inspirar outras prefeituras, a exemplo do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador (PLANDURB), que instituiu as Áreas de Proteção Sócio-Ecológica (APSEs)/1985. (Salvador, 1985a, 1985b; Gordilho-Souza, Espírito-Santo, Teixeira 2007; Gordilho-Souza; Espírito-Santo, 2022)

O ambiente de democratização favoreceu à execução de programas municipais de urbanização integrada, como o programa PROFAVELA, em Belo Horizonte, em meados dos anos 1980; definição de Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) em municípios do ABC paulista, nos anos 1990, com destaque para Diadema e Santo André. Nessa ocasião também foram iniciados programas de urbanização mais abrangentes, como o Favela-Bairro, no Rio de Janeiro. Em âmbito federal destaca-se desde 1993, o Programa Habitar-Brasil, transformado em Habitar-Brasil/ BID (HBB) em 1999, com contrato de financiamento com o BID. (Brasil, 1999)

Tais iniciativas conduzem à introdução de vários instrumentos de redistribuição social e democratização da política urbana nos Planos Diretores elaborados pós Estatuto da Cidade. Dentre esses, está a definição da base legal para a criação de ZEIS, em áreas ocupadas e em vazios urbanos. Essa nova ordem jurídico-urbanística, fundada no princípio da função social da propriedade e na compreensão da realidade do ambiente urbano construído, institui a possibilidade de promover no país, o desenvolvimento das funções sociais da cidade e a inclusão urbana dessas áreas.

Associada a essas conquistas jurídicas, a produção habitacional foi fortemente impulsionada pelo boom imobiliário decorrente do aquecimento da economia a partir de meados de 2000, com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, e de um novo sistema nacional de habitação, aprovado em 2006, abrangendo a produção de interesse social e do mercado imobiliário. Quanto à regulamentação de ZEIS, grandes expectativas foram geradas pelo lançamento, em 2007, do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para infraestrutura social e urbana, com investimentos vultosos anunciados, porém com poucos projetos efetivamente realizados. Também foram aprovados subsídios no programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) para baixa renda, com produção em grande escala, cerca de 4 milhões de unidades entre 2009 e 2016, montante próximo ao déficit quantitativo estimado na ocasião. Entretanto, após esses avanços, observa-se uma inflexão nas políticas descentralizadoras de melhorias urbanas, com investimentos federais concentrados no PMCMV em detrimento da urbanização de áreas ocupadas. (Gordilho-Souza, 2014 e 2020).

Essa opção constitui um retrocesso no “ciclo virtuoso” que impulsionou o Estatuto da Cidade, privilegiando-se o “direito à moradia na cidade sem o direito à cidade”. (Maricato, 2020)

A partir de 2016, com a destituição da presidenta eleita, o governo federal operou o desmantelamento gradativo das políticas públicas de habitação, meio ambiente, (também, artes, ciência, igualdade racial, educação, cultura), gerando grandes retrocessos sociais, intensificados a partir de 2019, na gestão federal seguinte, de perfil ultraconservador. Entre outras medidas, a extinção do Ministério das Cidades, sob grande protesto dos movimentos sociais, retirou da pauta federal a agenda das políticas urbanas e, conseqüentemente, os investimentos públicos para melhorias urbanas e preservação do patrimônio cultural e ambiental.

Na qualificação urbana, esse retrocesso se evidencia pela ausência de integração e desmonte das políticas de urbanização e habitação de interesse social. No que se refere aos programas em áreas de ZEIS, esses, em pequena escala, se restringem à regularização fundiária e melhoria habitacional de unidades. Pelo Governo Federal, o Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional integra as ações do programa Casa Verde e Amarela, lançado em 2020 para áreas ocupadas, com o objetivo de titular e promover melhorias nos imóveis. (Brasil, 2020) Similarmente, em Salvador, o Programa de Melhorias Habitacionais nos Bairros e Ilhas realiza o Morar Melhor da Prefeitura de Salvador, lançado em 2016, que se propõe a prestar serviços técnicos por meio de empresas contratadas nas áreas de Arquitetura e Construção Civil para execução de pequenos reparos em unidades selecionadas. (Salvador, 2016a)

Num cenário de desinvestimento urbano e privatização dos poucos empreendimentos públicos nas periferias, observa-se o crescimento de ocupações em áreas de fragilidade ambiental e em edificações ociosas. Os cortes sucessivos de orçamentos impactam também as políticas transversais de interesse social e de fomento a grandes projetos urbanos. Todas essas medidas comprometem também a absorção de profissionais nesse campo de atuação, elemento indispensável na realização de políticas urbanas participativas e de longo prazo.

Portanto, passadas duas décadas da aprovação desses instrumentos, entre avanços e retrocessos, poucas são as conquistas efetivas no ambiente construído das populações mais vulneráveis. Os planos diretores urbanos passam a ser obrigatórios, alinhando-se legalmente aos instrumentos pelo direito social à cidade, mas na prática são figurativos, privilegiando-se as operações urbanas empresariais, levando os movimentos sociais a desacreditarem das possibilidades da lei. (Fernandes, 2021)

Num cenário em que 85% da população brasileira, com mais de 203 milhões de habitantes, é urbana (Brasil, 2024), as péssimas condições de habitabilidade – moradia, mobilidade, infraestrutura, saneamento – se aguçaram para grande parte da população. As questões de segurança, educação, saúde, entre outras, todas transpassadas pelo racismo e sexismo, só agudizam este quadro. Nas grandes metrópoles, as muitas favelas, cortiços, vilas e ocupações improvisadas – espaços de resistência – materializam a desigualdade estrutural,

constituindo as periferias sem renda e sem acesso à terra, desassistidas de gestão urbana adequada, segregada e excluída de muitos benefícios coletivos.

Esse amplo e complexo universo coloca novos desafios para além das questões físicas e de infraestrutura, desafios ampliados tanto pela vulnerabilidade socioambiental das cidades, como pelas potencialidades existentes nos lugares produzidos pela população. O próprio conceito de “favela” tem sido amplamente discutido e questionado no seu conteúdo socioespacial, para além do precário, deficiente, ilegal, informal, subnormal, segredado, excluído. As pesquisas não conversam conceitualmente. Considere-se ainda que: as políticas públicas descontínuas são ineficazes em promover integração urbana; o mercado tampouco oferece alternativas adequadas; a atuação do Estado e a ausência de assistência técnica às periferias resultam em intervenções pontuais e insuficientes; a presença e dominação de poderes paralelos intensificam a violência e riscos sociais nas cidades; a questão ambiental é desprezada; os conteúdos culturais dos territórios são ignorados; as tecnologias usuais de urbanização não são adequadas a tal enfrentamento. (Gordilho-Souza; Espírito-Santo, 2022)

Como avançar diante dessa complexidade social, urbana e ambiental?

Nesse contexto, cabe repensar a potencialidade da regulamentação das ZEIS, na medida em que têm sido reconhecidas pela gestão pública, ainda que de forma incipiente, como a expressão institucional dos territórios autoconstruídos, periféricos. Paulatinamente, a reivindicação pelo uso deste instrumento vem sendo apropriada pela resistência das comunidades, ganhando força junto aos movimentos sociais, compondo a pauta da luta pelo direito à cidade e à moradia digna. Urge a retomada da agenda de melhoria das condições de vida nos bairros pobres e negros, agenda que faz parte da plataforma de combate à exclusão e à desigualdade social e econômica, recrudescidas pelo abandono das políticas públicas redistributivas adotadas na década passada, que só recentemente vêm num esforço de retomada.

Nesse sentido, é promissor o crescimento das iniciativas em projetos de assistência técnica de extensão universitária, o incentivo de editais do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/BR) e de agências internacionais, para implementação de uma política de Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social (ATHIS).

Aprofundar a reflexão sobre experiências que se propõem mais amplas, integradas e participativas, pode contribuir para a atualização da discussão e para novas proposições, considerados acertos, erros e limitações dos processos experienciados. Assim, buscamos identificar e refletir sobre as ações da gestão municipal em Salvador na perspectiva de regulamentação das ZEIS. Foram considerados os períodos regidos pela aprovação dos Planos Diretores de 2008 e 2016, marcados pela expansão e posterior esvaziamento das políticas federais de moradia, principal fonte de recursos financeiros e de suporte institucional para intervenções urbanas locais.

PRELIMINARES DA REGULAMENTAÇÃO DE ZEIS EM SALVADOR

Em Salvador, nas décadas de 1970/80, as intervenções em habitação social na periferia urbana se deram principalmente pela intensa construção de conjuntos habitacionais produzidos pela Habitação e Urbanização da Bahia S.A. (URBIS), empresa estadual criada em 1965 (Espírito Santo, 2002). Para as ocupações precárias, predominavam as realocações para áreas públicas. Na gestão municipal, as poucas melhorias urbanísticas executadas em áreas consolidadas constituíam intervenções pontuais e desarticuladas, que incluíam: asfaltamento de ruas, escadarias, implementação de redes de água e energia, com poucos equipamentos urbanos em algumas áreas. Com outra abordagem, em meados da década de 1980, diante da expansão de ocupações na periferia, a Prefeitura de Salvador implantou um amplo projeto de drenagem e acessos na região do Vale do Camurugipe, incluindo vias de vale, canais e escadarias drenantes, abrangendo inicialmente cerca de 30 localidades inseridas, ampliando-se posteriormente para urbanização de outros bairros da cidade, com uso de tecnologia pré-moldada. (Gordilho-Souza, 1990)

A Lei de Uso e Ordenamento do Solo aprovada em 1984 (Lei 3377/84) Institucionalizou 34 Áreas de Proteção Sócio Ecológica (APSEs), assim definidas no Anexo I: “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”. Nesse momento já estava em curso a urbanização de Alagados, área construída sobre palafitas em borda de maré na Península de Itapagipe desde os anos 1940, primeiro projeto de adequação de moradia precária realizado pelo Governo do Estado da Bahia, por meio da empresa Alagados Melhoramentos S.A. (AMESA), a partir da década de 1970.

No âmbito municipal, a primeira APSE a ter um estudo e um plano urbanístico integrado foi o bairro do Nordeste de Amaralina, elaborado pela Faculdade de Arquitetura da UFBA em 1974, com apoio financeiro da Fundação Rockefeller, (Neves; Brasileiro, 1974) e executado pela Prefeitura de Salvador, em meados de 1980.

Entretanto, essas iniciativas não incluíam participação comunitária representativa ou regularização fundiária das ocupações, inerentes à regulamentação de ZEIS, se observados os pressupostos introduzidos pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Salvador (PDDU) de 2008, e pela Política Municipal de Habitação de Interesse Social (PHIS), que o compunha, elaborada pela Secretaria Municipal da Habitação (SEHAB). São estabelecidos três aspectos principais para sua implementação:

- regularização urbanística de áreas de ocupação informal, através de legislação específica, reconhecendo-se a diversidade e a complexidade das ocupações e a impossibilidade de adequá-las aos padrões definidos pelas leis de uso e ocupação do solo;

- indicação de áreas vazias com potencial para implantação de habitação popular, através das ZEIS de vazios urbanos, aumentando a oferta de terras no mercado urbano de baixa renda;
- processo de co-gestão entre o poder público municipal e a comunidade, previsto em todo o processo - na elaboração, gestão, implementação, acompanhamento e atualização dos planos de urbanização e de regularização fundiária, como garantia fundamental da qualidade da ocupação também no pós-intervenção. (Salvador, 2008)

Essa legislação reafirma a potencialidade do instrumento das ZEIS de melhoria das condições de vida em bairros e localidades, arrolando 116 áreas. Estabelece cinco categorias, considerando a pluralidade espaço-cultural das ocupações, conforme a lei: ZEIS 1 - assentamentos precários situados em terrenos de propriedade pública ou privada; 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; ZEIS 3 - terrenos não edificadas e imóveis subutilizados ou não utilizados e edificações desocupadas ou em ruínas, localizados em áreas dotadas de infraestrutura, adequados à ocupação; ZEIS 4 - assentamentos precários ocupados por população de baixa renda localizados nas áreas de preservação permanente ou inseridos em unidades de conservação; ZEIS 5- assentamentos de população remanescente de quilombos e comunidades tradicionais vinculadas à pesca e mariscagem.

A PHIS/2008 também orientava a regularização das ZEIS, com elaboração de um conjunto de planos: de Urbanização, de Regularização Fundiária e de Ação Social e Gestão Participativa. Poderiam ser desenvolvidos pela gestão pública - estadual ou municipal, com a participação da população moradora, ou pela própria comunidade, com assessoramento técnico, aprovado pelo órgão municipal de habitação.

O entendimento era que desses processos de elaboração participativa, com o apoio de ATHIS, resultariam os "Planos de Bairros", estabelecendo, de forma pactuada, alternativas, propostas, ações em diferentes escalas e horizontes, para um futuro sócio-ambientalmente mais promissor para as comunidades. Nesse sentido, ocorreram algumas iniciativas importantes, que foram, entretanto, descontinuadas nas gestões municipais subsequentes.

Para a efetivação de alguns desses experimentos, foram utilizados recursos financeiros disponíveis, oriundos do governo federal, com alguma contrapartida municipal. Neste texto, serão apresentadas quatro dessas experiências que tiveram apoio de ATHIS: Mata Escura/Calabetão, São Marcos, Nova Constituinte e Tubarão.

Esses casos se diferenciam não apenas pela origem dos recursos, com especificidades relativas às exigências e objetivos de cada programa financiador, mas, também por resultarem em diferentes arranjos entre os agentes envolvidos, nos permitindo ampliar a reflexão quanto às diversas possibilidades de processos para regulamentação de ZEIS.

Cita-se aqui também a proposta apresentada pela SEHAB à Cities Alliance – Habitar/BID, em 2007, que, complementarmente aos planos de bairro, visava à revisão da legislação urbanística para habitação de interesse social, por categoria de ZEIS, conforme estabelecido pelo PDDU 2008. (Salvador, 2007)

Essas experiências trazem em comum a presença da assistência técnica, em formatos variados, iniciadas num momento anterior à própria aprovação da Lei Federal 11888/2008, a Lei de ATHIS, que propõe assistência técnica pública e gratuita, visando melhorias habitacionais e urbanísticas pelo direito à cidade. (Brasil, 2008).

Cabe observar que a gestão municipal iniciada em 2005 resultou de uma frente política de caráter mais progressista no seu início, o que permitiu avanços em alguns campos como o da habitação, com a formulação da política municipal, do Plano Municipal de Habitação, de Planos de Bairros, cadastramento dos imóveis ocupados por movimentos de famílias sem teto, implantação de melhorias urbanísticas, apoio a iniciativas de movimentos pró-moradia, mapeamento dos terreiros de Candomblé de Salvador, visando à sua regularização fundiária, regulamentação do Fundo Municipal de Habitação e seu Conselho Gestor, dentre outras ações. Entretanto, esse processo foi descontinuado no realinhamento das forças políticas que compunham o governo, com uma ainda maior inflexão para posições conservadoras e comprometidas com o mercado imobiliário. Assim, apesar de demonstrar o seu potencial nos bairros onde foram realizadas, conforme análise a seguir, as ações para a regulamentação de ZEIS não tiveram prosseguimento sequencial.

A revisão do PDDU ocorrida em 2016 (Lei 9096/2016) mantém o Título da Habitação que dispõe sobre a política habitacional do Município e as ZEIS. As 5 categorias de classificação foram mantidas e foi ampliado o quantitativo, agora somando 234 ZEIS, incluindo demarcação de 20 áreas de ZEIS de vazios. Os objetivos e procedimentos para regularização também se mantiveram semelhantes, pontuando-se como alteração a inclusão da destinação dessas zonas à Habitação de Mercado Popular (HMP), além de Habitação de Interesse Social (HIS). O Plano de Regularização Fundiária de ZEIS continua constituído por 3 planos, sendo um plano de massas da urbanização, plano de regularização Jurídico-Legal e Plano de Ação Social e Reassentamento. Permanece a Comissão de Regularização de ZEIS como uma instância de participação integrada de modo paritário por representantes do Executivo e Legislativo Municipais, moradores e proprietários de imóveis da ZEIS e representantes de associações de moradores do entorno da ZEIS.

Destaca-se a previsão no Capítulo Educação para a Cidadania (artigo 384), que introduz mecanismo para participação ativa da população na implementação da Política Urbana, da “prestação de assistência técnica e jurídica gratuitas para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos”. No entanto, prevê a publicação de lei específica que estabeleça as condições para prestação dessa assistência técnica, que deve priorizar programas e projetos de regularização fundiária de ZEIS. (Salvador, 2016b)

Mesmo com avanços na instituição de ZEIS nesses planos diretores, nos governos que se seguiram, de perfil autoritário e pouco receptivo à participação popular, as propostas de planos de bairro foram interrompidas após 2008, sendo retomadas apenas mais recentemente.

REGULAMENTAÇÃO DE ZEIS EM SALVADOR: PLANOS, INTERVENÇÕES E A PRÁTICA DE ATHIS.

OS PLANOS DE BAIRRO: PDDU 2008

O período de 2005 a 2008 corresponde às iniciativas, em âmbito municipal, para institucionalização da política de habitação de interesse social, que tinha entre os seus maiores desafios a regulamentação de ZEIS, propondo-se a elaboração de planos de bairro experimentais, para posterior e sistemática replicação para o conjunto das ZEIS.

Apresentam-se a seguir aquelas experiências que chegaram à elaboração de planos urbanísticos com indicações de melhorias e diretrizes para regularização fundiária, com assessoria técnica de universidades e empresas e participação das comunidades locais, condição que se mostrou fundamental para os resultados.

Plano de Bairro de Mata Escura/ Calabetão

Desde 2004, a Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal da Bahia (FAUFBA), por meio do Laboratório de Habitação e Cidade (LabHabitar), criado em 1993, desenvolve projetos de extensão universitária, incluindo um plano urbanístico participativo para os bairros de Mata Escura/Calabetão, em parceria com a Associação das Comunidades Paroquiais de Mata Escura e Calabetão (ACOPAMEC), instituição sem fins lucrativos, que desde 1990 atua com projetos sociais e educativos para crianças e jovens. (Gordilho-Souza, Silva, Rolim, 2005) Várias propostas foram desenvolvidas em práticas de ATHIS, ampliando o processo extensionista na formação universitária, fortalecendo a organização comunitária, além da perspectiva de alavancar intervenções públicas de melhorias tendo como suporte os projetos desenvolvidos. Este foi o embrião para elaboração do Plano de Bairro junto à Prefeitura de Salvador.

Num segundo momento, com recursos do Cities Alliance – Habitar Brasil/BID, com base na parceria anterior LabHabitar-UFBA/ACOPAMEC, buscou-se avançar na regulamentação para as ZEIS de tipos 4 e 5 (áreas de valor ambiental/ áreas de valor cultural). Foram previstos: Plano de Ação Social e Gestão Participativa; debates do Plano de Urbanização; indicação de legislação urbanística específica e um anteprojeto para definição de canal e via de vale. Essas ações aconteceriam a partir da instituição de uma Comissão de Regularização, a ser composta por representantes da comunidade e dos órgãos públicos envolvidos. (Salvador, 2007)

Em 2011, a parceria LabHabitar/ACOPAMEC foi retomada, com a implantação do Curso de Especialização em Assistência Técnica, Habitação e Direito à Cidade, em formato Residência

Profissional em Arquitetura, Urbanismo e Engenharia (RAU+E/UFBA), para capacitar profissionais na atuação em comunidades, com base na mencionada Lei de ATHIS 11.888/2008. (Gordilho-Souza, 2020) Desde então, inúmeras oficinas e projetos foram realizados nas edições do Curso, com atuação prioritária em comunidades da Região Metropolitana de Salvador. A Mata Escura/Calabetão foi incluída, com atuação voltada para projetos indicados anteriormente no Plano de Bairro, e, atendendo às demandas da comunidade, com prioridade para a implantação do então denominado Parque Theodoro Sampaio. Entre 2015 e 2018, vários arquitetos e urbanistas participaram, orientados por professores tutores, apresentando propostas de gestão, acessibilidade, trilhas e caminhos, marcos visuais, mobiliário urbano, plano de remanejamento de ocupações, equipamentos culturais e comunitários para funcionamento desse futuro Parque.

Esse acervo motivou novas propostas da parceria LabHabitar/ACOPAMEC em 2019, agora com o apoio do Ministério Público da Bahia, quando foram desenvolvidas “ações táticas” de impulsionamento à implantação do Parque Theodoro Sampaio. Ocorreram oficinas de educação socioambiental voltadas para preservação e uso apropriado da área, e executadas ações de melhoria de trilhas, como forma de “apropriação coletiva cidadã” da função social da propriedade pública e do ambiente de viver mais sustentável e inclusivo. Em desdobramento às propostas do Plano de Bairro e das ações desenvolvidas pela SEHAB em 2007, a Prefeitura deu início em 2020 à implantação da via de vale anteriormente proposta, de ligação Mata Escura à BR-324. (Gordilho Souza, A.; Queiroz; Nascimento, 2023)

Apesar das descontinuidades e do longo tempo transcorrido, evidencia-se a importância da ATHIS nos processos extensionistas universitários, formulando propostas de melhorias do ambiente construído, que venham fundamentar e impulsionar ações públicas para atendimento das demandas das comunidades, de forma integrada ao avanço na regulamentação das ZEIS.

Plano de Bairro de São Marcos, Pau da Lima (Programa Pat Prosanear)

De âmbito federal, o Programa PAT Prosanear foi criado em 2000, principalmente para dar sustentabilidade técnica e financeira aos estados e municípios na elaboração de projetos executivos de saneamento básico para assentamentos em áreas de risco. Em Salvador, o programa foi implementado pela Prefeitura Municipal/SEHAB, nas localidades de Baixa Fria e Baixa de Santa Rita (ZEIS 1), no bairro de São Marcos, áreas escolhidas pela ausência de saneamento básico e pelos alagamentos constantes. (Salvador, 2009)

Desenvolvido em Salvador entre junho/2004 e fevereiro/2008, o programa estabelecia uma metodologia de participação da população em todas as etapas - identificações e diagnósticos, estudos e planos, até a elaboração e aprovação dos projetos executivos. Essa exigência favorecia à democratização das intervenções urbanísticas em áreas ocupadas, mas, também considerava a importância da participação para a sustentabilidade das intervenções.

O programa estabelecia planos e projetos: Plano de Desenvolvimento Local Integrado (PDLI): planejamento de toda a intervenção do programa na área, definindo ações, estratégias, e investimentos para recuperação sócio-ambiental das localidades; Projeto de Saneamento Integrado (PSI): elaboração dos projetos executivos de saneamento, mobilidade, habitação, equipamentos, etc. definidos a partir do PDLI; e Plano de Trabalho Social, que acompanhava o desenvolvimento de todas as etapas e produtos, buscando garantir a mobilização, o envolvimento e a presença comunitária nos processos e definições.

A Unidade Gestora de Projeto (UGP), multidisciplinar, acompanhava a elaboração e aprovação dos produtos desenvolvidos por uma empresa contratada. Composta por técnicos de diversos órgãos municipais, a UGP era coordenada pela SEHAB, com o acompanhamento da Caixa Econômica, agente financeiro e operador do programa.

A participação social era construída na realização de oficinas, reuniões, seminários e assembleias, para identificação, diagnóstico, hierarquização e priorização dos problemas e soluções, mediante aprovação dos moradores, subdivididos em "microcomunidades", para ampliação da participação e percepção mais detalhada da situação.

Na conclusão, foram apresentados os planos previstos e os projetos executivos específicos, com formulação de diretrizes e métodos para avaliação contínua dos processos, na execução das obras e no pós-obras, para acompanhamento e monitoramento pela população. O objetivo era o fortalecimento da organização comunitária, maior apropriação pela população dos processos institucionais de planejamento e gestão, e ampliação do diálogo população/gestão pública municipal e estadual, com um grande elenco de órgãos envolvidos, no planejamento e na execução.

Apesar de desenvolvido no âmbito de um programa federal, e formulado a partir de outras premissas, o resultado desse trabalho foi reconhecido como um Plano de Bairro pelo seu conteúdo, abrangência e processo de elaboração. Certamente foi um dos que mais avançou no atendimento ao PDDU 2008 quanto à Regularização das ZEIS, formulando parâmetros urbanísticos para as áreas, caracterizadas conforme os seus padrões de ocupação e uso do solo. Também avançou na quantificação e especificação dos recursos financeiros para execução das obras, e os projetos executivos permitiram a captação de recursos do FNHIS e do PAC, que permitiram a execução de parte das obras previstas.

Plano de Bairro de Nova Constituinte

O Plano de Bairro de Nova Constituinte resultou de um convênio firmado entre a PMS/SEHAB, e a Universidade do Estado da Bahia (UNEB). Compôs um trio de experiências viabilizadas por convênios com universidades: o Plano de Bairro de Colinas de Mussurunga, em convênio com a Universidade Salvador (UNIFACS) e o Plano de Bairro de Mata Escura, mencionado, com apoio da UFBA. A parceria com instituições acadêmicas objetivava o exercício da assistência técnica para constituição de diferentes metodologias para Planos de Bairro, a serem replicadas em outras ZEIS. Contou com recursos do Programa Habitar Brasil BID, por meio do

Subprograma de Desenvolvimento Institucional dos Municípios, Programa Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (PEMAS). Tais metodologias deveriam conduzir à melhoria da condição urbanística, social e humana, prevendo, obrigatoriamente, ativa participação comunitária, além de se tornarem referências técnicas para a gestão municipal e suas equipes profissionais.

O bairro de Nova Constituinte, ZEIS 1, situa-se no Subúrbio Ferroviário de Salvador. Além da insuficiência de infraestrutura e equipamentos, enfrenta graves condições socioambientais e situações de risco. Ocupando área do município, desde 2004 já vinham sendo outorgados títulos de Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, ação que deveria ser associada às intervenções de melhoria urbanística.

O convênio com a UNEB, contratado em 2005 e efetivamente iniciado em 2007, previa quatro etapas de desenvolvimento metodológico: Plano de Sensibilização e Mobilização Popular; Plano Urbanístico; Indicadores para o Estatuto do Bairro; Sistematização de metodologia para elaboração de Planos de Bairro. Produziu-se um levantamento atualizado das condições socioeconômicas, físico-ambientais e organizativas da comunidade. Foi elaborado um plano urbanístico, contendo propostas de melhorias viárias, de infraestrutura, construção de 198 novas moradias e de equipamentos comunitários de educação e saúde.

Ao final foi elaborada uma cartilha, com linguagem acessível, historiando o processo e seus resultados, incluindo a sistematização das ações necessárias, identificadas e priorizadas pela comunidade. Foi apresentada a proposta de constituição de convenção condominial, visando "regular os direitos e obrigações entre os condôminos e/ou ocupantes do Condomínio Horizontal Nova Constituinte". (Salvador, 2010)

Tubarão - Vila Solidária Mar Azul

Contida na ZEIS 175 - Tubarão (ZEIS tipo 4), localizada no Subúrbio Ferroviário de Salvador, num terreno doado pela PMS, a Vila Solidária Mar Azul é um conjunto financiado pelo Programa Crédito Solidário, para famílias de baixa renda organizadas em associações, entidades e cooperativas, em sistema de autogestão ou autoconstrução. Constitui o primeiro projeto de habitação de interesse social em sistema de autogestão em Salvador financiado por um programa público. A partir de projeto de ATHIS do LabHabitar/UFBA, a Associação de Moradores de Gameleira, com apoio técnico da União Nacional por Moradia Popular – Bahia (UNMP/Ba), iniciou em 2006, a captação e contratação do financiamento. Após um longo processo, com interrupções das obras por problemas orçamentários, duas reintegrações de posse do terreno, apenas em 2022 as famílias receberam as moradias. As obras foram concluídas após adaptações e assinatura de Termo de Acordo e Compromisso, em 2019, para aporte complementar de recursos pela Prefeitura Municipal. (Salvador, 2022a)

Foram previstas 234 unidades pluridomiciliares, de 2 pavimentos, tipologia inspirada na habitação popular da cidade, com previsão de ampliação para o quintal (no caso da unidade

térrea) ou para o terraço (unidade superior). Além das habitações, foi construído um centro comunitário, quadra, áreas de lazer e uma unidade de saúde.

A ocupação, majoritariamente, constituída por famílias associadas desde a captação dos recursos e que enfrentaram intercorrências por mais de 15 anos, confere uma articulação comunitária especial ao conjunto. No entanto, o Programa de financiamento não previa recursos para implementação de ações sociais de pós-ocupação ou desenvolvimento socioeconômico. Considerando que o projeto inicial já foi pensado como ZEIS em vazio, as definições urbanísticas já atendiam os critérios posteriormente estabelecidos no PDDU/2008. Entretanto, seguem indefinidos os parâmetros para ampliação das casas e regras de convivência, tendo em vista a tipologia habitacional proposta.

A Vila Solidária Mar Azul possui regularidade fundiária e urbanística, porém, ainda carece de ações para fortalecimento da gestão do espaço e pactuação de princípios e regras na ocupação e uso dos lotes para valorização dos espaços coletivos, da paisagem e do conforto ambiental e para o desenvolvimento econômico das famílias, organizadas como associação.

OS PLANOS DE BAIRRO: PDDU 2016

Após uma reconfiguração administrativa que extinguiu a SEHAB/PMS em 2012, tornando a pasta uma Diretoria da Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras Públicas (SEINFRA), a Prefeitura Municipal só volta a elaborar planos de bairros em áreas de ZEIS a partir de 2020, por meio da Fundação Mário Leal Ferreira (FMLF), autarquia vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Município (SEDUR).

Com base no PDDU/2016, que no artigo 5º prevê abordagens de planejamento em diferentes escalas e recortes territoriais, foram elaborados, até então, os planos de Itapagipe (2020), Ilha de Maré (2021) e Canabrava (2022), além do Projeto do Pilar (2022) e do Projeto Urbanístico Ambiental e Social da Gamboa de Baixo/Unhão (2020).

Tais planos apresentam o Plano de Regularização de ZEIS, com diagnóstico urbanístico ambiental e proposta de diretrizes para ocupação das áreas, alguns chegando à escala de desenho urbano para intervenções. Todos relatam o envolvimento das comunidades locais, a partir da criação de grupos de acompanhamento que podem se tornar as comissões de ZEIS, preconizadas no PDDU para atuar no processo de regularização. Destaca-se também que nestes planos de bairro, o recorte territorial abrange definições de região ou bairro, podendo conter ou coincidir com ZEIS, mas não se limitando a esse zoneamento.

Além dos planos citados acima, outras intervenções integradas recentes em áreas de ZEIS são destacadas nesta análise. Todas se constituíram em projetos que reconfiguraram o tecido urbano, provendo infraestrutura e/ou habitação de interesse social, fazendo frente ao déficit qualitativo ou quantitativo. Ainda que tenham surgido de demandas específicas, trazem uma abordagem de plano de bairro quando propõe ações de melhoria do espaço urbano para uma ZEIS em área ocupada.

De modo geral, a elaboração dos planos de bairro e a escolha das áreas de ZEIS estão vinculadas ao Plano Estratégico Municipal 2021-2024, que estabelece a meta de elaboração de 3 planos de bairro no período, e ao próprio PDDU/ 2016, que prevê a implementação da ZEIS tipo 5 em curto prazo (§4º artigo 166).

Plano de Itapagipe

A Península de Itapagipe está localizada entre a Baía de Todos os Santos e a Enseada dos Tainheiros, abrangendo 14 bairros e 3 ZEIS tipo 1 (relativa a assentamentos precários: 46 – Alagados, 80 – Pedra Furada, 81 – Bonfim) e uma ZEIS tipo 3 (relativa a vazios urbanos, terrenos não edificadas ou subutilizados). É uma área de ocupação antiga e de grande representatividade histórico-cultural, com uma rede de atuação comunitária pujante e mobilizada, a Rede CAMMPI (Comissão de Mobilização e Articulação de Moradores da Península de Itapagipe) que promoveu iniciativas para construção de um Plano Local para a região. É formada por 20 organizações – associações de moradores, grupos religiosos, culturais – atuantes nos bairros da península. Mobiliza também o Núcleo de Articulação Institucional de Itapagipe (NAI), composto por representantes da administração pública das três esferas, universidades e outros organismos sociais. (Salvador, 2021)

O Plano de Bairro de Itapagipe, elaborado em 2020/2021 pelo corpo técnico da FMLF, foi motivado inicialmente pela mobilização de atores sociais e econômicos liderados pelas Obras sociais Irmã Dulce (OSID), em torno do projeto de turismo religioso, denominado “Território Santo”. Importante destacar que a articulação social permanente liderada pela Rede CAMMPI e NAI já havia construído em 2000 documentos norteadores de ações no território: o Plano Local de Cultura e o Plano Referencial de Desenvolvimento Sustentável da Península de Itapagipe, revisado em 2008.

O Plano de Bairro elaborado pela PMS cumpriu uma primeira etapa de aproximação e compreensão do território, suas especificidades, potencialidades e problemas, além da relação dos bairros entre si e da península com a cidade. A etapa seguinte foi de identificação de questões e demandas seguida pela formulação de proposições estruturadas em objetivos estratégicos, programas, projetos e ações de curto, médio e longo prazos, para o desenvolvimento territorial integrado.

As propostas foram apresentadas por eixo temático, destacando-se que no eixo Habitação foram hierarquizadas as ações de regularização das 3 ZEIS presentes na península, de acordo com o conteúdo previsto no PDDU: elaboração de plano urbanístico, definição de uso e ocupação do solo e regularização fundiária.

Para construção do plano, ocorreram reuniões, consulta pública, entrevistas com lideranças e acesso à pesquisadores de universidades com trabalhos na região.

Plano de Ilha de Maré

Ilha de Maré é uma das três ilhas da baía de Todos os Santos que compõem o Município de Salvador. Com uma população aproximada de 5 mil habitantes, passou a ser área urbana em

2008. Suas principais nucleações são as localidades de Praia Grande, Botelho, Santana e Bananeira.

Na Ilha de Maré são identificadas seis ZEIS, duas delas classificadas como ZEIS 4 (localizadas em áreas de proteção natural ou ambiental) e quatro ZEIS classificadas como ZEIS 5, comunidades quilombolas ou tradicionais: 188 – Praia Grande, 189 – Bananeiras, 190 – Armenda/Ponta Grossa e 191- Ponta dos Cavalos. Após o reconhecimento como quilombolas pela Fundação Cultural Palmares em 2005, no ano seguinte o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) iniciou o processo de titulação.

Iniciado em 2021 e concluído em 2022, o plano foi fomentado principalmente para promover conhecimento integral do território e desenvolver um instrumento de planejamento que balizasse ações de curto, médio e longo prazos. Acrescenta-se que no PDDU de 2016 é prevista a atuação em curto prazo nas seis ZEIS demarcadas no Município como ZEIS tipo 5. Quatro delas estão em Ilha de Maré. (Salvador, 2022b) O plano foi elaborado por escritório de arquitetura e urbanismo sob a coordenação da FMLF/PMS e estruturado em 5 etapas: mobilização comunitária, leitura do território e das comunidades, plano de estruturação físico territorial, planos urbanísticos das comunidades e validação do plano. A partir das diretrizes gerais do PDDU, é proposto o ordenamento e o desenho das intervenções de cada um dos núcleos, não atingindo a proposição de parâmetros urbanísticos específicos. Foram indicadas “agendas de planejamento”, e a partir dos objetivos e metas, foram propostas ações por eixo temático (meio ambiente, mobilidade, saneamento, serviços e equipamentos sociais, cultura, desenvolvimento socioeconômico) e por plano local de cada comunidade. Apesar de estar incluída como área urbana, a dinâmica da ilha ainda tem feições rurais, tendo havido uma preferência da comunidade ao plano para o território e não à terminologia “bairro”.

Plano de Bairro de Canabrava

O Plano de bairro de Canabrava foi iniciado em 2022, quando também estavam em curso ações de regularização fundiária (REURB). O bairro localiza-se na região denominada “Miolo” de Salvador, e inclui o Parque Socioambiental de Canabrava, área do antigo lixão da cidade.

No perímetro do plano estão indicadas três ZEIS tipo 1 (147- Canabrava, 69- Canabrava II e 92- Vila Santinha). Em 2011, moradores e a ONG Pangea elaboraram um plano para as áreas de ZEIS Canabrava e Canabrava II, no âmbito do Programa Cata Ação do Governo Federal, realização reconhecida pela comunidade como importante no fortalecimento dos laços comunitários e para conhecimento acerca das demandas e interesses comuns a serem buscados.

O plano elaborado pela Prefeitura, com consultoria especializada, foi estruturado em 5 etapas, iniciando com a preparação da metodologia participativa, seguida da leitura do território; a 3ª e 4ª etapa envolvem a elaboração de planos urbanísticos e ambientais para o bairro e especificamente para as ZEIS situadas nele; por fim a última etapa é a consolidação do plano. (Salvador, 2022c)

Projeto Pilar

O “Projeto Pilar” foi elaborado entre 2021 e 2022, no âmbito da cooperação “Instrumentos e estratégias para o desenvolvimento sustentável do Centro Antigo de Salvador”, entre a UNESCO e FMLF/PMS, em parceria com o Instituto Carlinhos Brown. (Salvador, 2024).

A área de abrangência do Projeto compreende parte do bairro do Comércio e parte do Taboão, parcialmente caracterizada como ZEIS tipo 2 (nº 161-Pilar), ou seja, conjunto de edificações deterioradas ocupadas ou desocupadas.

O trabalho foi iniciado pela mobilização da comunidade, por meio de reuniões e plantões sociais. Foi elaborado diagnóstico físico, social e cultural, a fim de identificar e cadastrar os imóveis, levantar dados sobre as famílias, o território e as condições de habitabilidade. O cadastro identificou 413 unidades distribuídas em 136 edificações. Essa categoria de ZEIS (tipo 2) traz demandas específicas, relacionadas ao levantamento detalhado sobre as famílias e as condições dos imóveis. (Salvador, 2024). O Projeto propõe reunir subsídios para uma futura intervenção na região do Pilar, com criação e melhoria dos espaços públicos, equipamentos e da acessibilidade, além de reabilitar imóveis e valorizar a Fonte dos Padres.

Projeto urbanístico social e ambiental da Gamboa de Baixo/Unhão

A ZEIS Gamboa de Baixo/Unhão está situada na borda da baía de Todos os Santos, nas áreas de Proteção Cultural e Paisagística (APCP) do Centro Antigo e da Encosta da Vitória. Conforme o PDDU/2016, é classificada como ZEIS 5, a ser abordada em curto prazo. O histórico de sua ocupação, em área de marinha, registra a centralidade da atividade pesqueira e a forte mobilização comunitária por melhorias e pela manutenção da integridade do território, com o apoio frequente de assessorias técnicas de grupos sociais e universidades. Entre 1996 e 1998, ocorreram ações em habitação e saneamento, promovidas pela Habitação e Urbanização da Bahia (URBIS), empresa estadual de habitação.

O projeto é fruto da cooperação entre a FMLF/PMS e Unesco (Salvador, 2024) e foi desenvolvido em 2020 por arquitetos ex-Residentes da RAU+E/UFBA, que atuou nessa área durante o curso de especialização. Nessa ocasião, durante as atividades acadêmicas, diversas propostas foram desenvolvidas, com a participação dos moradores: diretrizes e propostas para a microacessibilidade, mobilidade, infraestrutura, equipamentos e construção de HIS. Foi elaborado o Plano de massa, zoneamento e minuta de regulamentação de ZEIS. Nas edições seguintes da RAU+E, a Gamboa foi novamente incluída, quando a assessoria técnica resultou em novas propostas de mobilidade, melhorias habitacionais, criação de diretrizes urbanísticas para a comunidade, considerada a valorização e fortalecimento da condição de comunidade tradicional pesqueira. (Zanoli, 2013)

Comunidade Guerreira Zeferina

Outra ação recente em ZEIS refere-se à intervenção urbanística e fundiária ocorrida na ZEIS nº 181 – Cidade de Plástico, localizada no Subúrbio, ocupação iniciada por volta de 2006 pelo Movimento dos Sem Teto da Bahia (MSTB), em terreno do Patrimônio da União. Foi

enquadrada como ZEIS no PDDU de 2008, e o nome original da ocupação se deve ao material predominante nas casas, erguidas com refugo de madeirite e lona plástica.

Conforme pesquisa empírica, entre 2016 e 2019, consultorias contratadas pela PMS desenvolveram um projeto urbanístico, que propunha a substituição total das moradias (257 apartamentos de 2 e 3 quartos), incluindo redes de infraestrutura, área de lazer, escola e unidades comerciais. A localização da ocupação limitava a utilização do terreno, exigindo da participação social um maior entendimento dos parâmetros urbanísticos (faixa de servidão da linha férrea e segurança com relação à linha de preamar) e das soluções de tipologia. Em 2022 foi realizada a regularização fundiária das unidades habitacionais por meio da Concessão de Direito Real de Uso (CDRU).

Apesar da condição de regularidade urbanística e fundiária, a comunidade, agora denominada Guerreira Zeferina pelos moradores, continua apresentando vulnerabilidades socioeconômicas, sobretudo com relação à renda e à segurança pública, indicando a urgência de políticas públicas voltadas ao fortalecimento comunitário e melhoria de renda.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar da descontinuidade administrativa, que impactou essas e muitas intervenções de caráter público nas políticas urbanas, a retomada de iniciativas de regulamentação de ZEIS em Salvador, embora ainda discretas diante do grande universo delimitado como tal – 234 ZEIS, abrangendo quase metade da população da cidade – trazem algum alento para melhorias e inclusão urbana das ocupações de interesse social.

Os casos relatados demonstram a potência desse instrumento urbanístico para o planejamento da ação pública, necessário à melhoria de áreas nas periferias urbanas em cidades brasileiras, diante da complexidade do ambiente construído.

Como visto, as metodologias de elaboração dos planos de bairro em áreas de ZEIS podem variar de escala e de abordagem, a depender das dimensões dos territórios e da agregação por região. Como resultado podem trazer diretrizes e indicações de ações e projetos que direcionem as intervenções físicas, em horizontes distintos. Cada caso possui suas peculiaridades, mas como ponto comum destaca-se a importância da participação comunitária no processo. É determinante a mobilização da população local em torno das suas demandas, para impulsionar a ação pública, levando a um maior engajamento na discussão dos territórios de moradia.

Os casos analisados demonstram a importância da presença de profissionais capacitados para assessoria técnica, com foco no diálogo, envolvimento e efetiva participação da população. Verificou-se que essas ações em formatos variados, além da atuação dos quadros técnicos da gestão pública, exigiram a contratação de consultores, escritórios de arquitetura, urbanismo e áreas afins, bem como profissionais autônomos e parcerias com universidades. Revelam a urgência de efetivação de uma política de ATHIS, com a necessária

regulamentação da Lei Federal 11888/2008, definindo fundos e forma de gestão descentralizada, visando melhorias habitacionais e urbanísticas pelo direito à cidade.

A escala e complexidade das ações para o avanço na regulamentação de ZEIS, antes, durante e pós-intervenção, de forma ampla e contínua, exige, portanto, a incorporação de muitos agentes sociais. Nesse sentido, a formação profissional em ATHIS, bem como iniciativas extensionistas universitárias, são necessárias para maior capacitação nessa área de atuação e formulação de propostas, construídas coletivamente, que venham fundamentar e impulsionar ações públicas.

Nas áreas de ocupação consolidada, a elaboração de planos de bairro mostra-se fundamental nas definições de curto, médio e longo prazos dos projetos necessários, bem como para pactuação de um estatuto de bairro que defina parâmetros de ocupação compatíveis e oriente os processos de transformação nos territórios.

Quanto ao pós-intervenção, no caso de ZEIS em vazios, a exemplo de Vila Solidária Mar Azul, resultante de um projeto de autogestão totalmente construído, e das áreas que já sofreram intervenção de urbanização plena, a exemplo da Comunidade Guerreira Zeferina, ainda assim, mesmo finalizadas, também demandam a elaboração de um Estatuto de Bairro. Mais do que melhorias habitacionais, na regulamentação de ZEIS a questão da inclusão urbana dos territórios evidencia-se como fundamental. O pós-intervenção também suscita a discussão acerca da desafetação de ZEIS. A instituição dessas zonas, ao restringir remembramentos e tipologias para rendas mais altas, garante a permanência de população de menor renda, sobretudo em áreas valorizadas da cidade, evitando a expulsão de moradores pelo mercado imobiliário.

Considerando o grande número de ZEIS em Salvador, destaca-se ainda a cooperação Prefeitura-UNESCO, com participação do Instituto Pólis, para estabelecer uma ordem de prioridade de intervenção nas 214 ZEIS ocupadas, com a aplicação do Índice de Desenvolvimento do Habitat (IDESH). Para tal, foram considerados 12 indicadores baseados em variáveis do Censo do IBGE. (Salvador, 2024) O uso desse índice possibilita critérios técnicos para definição e potencialização das políticas públicas nos territórios, viabilizando a discussão de priorização e recursos de forma transparente, com a validação de instâncias coletivas, de forma a garantir a lisura e legitimidade das decisões.

A regulamentação de ZEIS no Brasil, instrumento amplamente instituído nos planos diretores municipais, mas ainda com poucos resultados efetivos, segue como um desafio. Nas experiências apresentadas, identifica-se uma série de questões que apontam limitações e sua potencialidade para melhoria das condições de habitabilidade dos territórios vulneráveis e maior urbanidade coletiva, contribuindo para novos avanços.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Governo Federal. Parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID de 1999-2005. **Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Sub-Normais** – PEMAS/Habitar Brasil-BID, 1999.
- BRASIL. [Estatuto da Cidade] **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, que estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 11 jul. 2001.
- BRASIL. [Lei de ATHIS] **Lei nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008**. Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 26 dez. 2008.
- BRASIL. Governo Federal. Ministério das Cidades. **Como delimitar e regulamentar Zonas Especiais de Interesse Social ZEIS de Vazios Urbanos**, MCidades, Brasília, 2009.
- BRASIL. Governo Federal. Ministério de Desenvolvimento Regional. **Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional - Casa Verde e Amarela**. MDR/SNH. Disponível em: < <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/casa-verde-e-amarela/regularizacao-fundiaria-e-melhoria-habitacional> >. Acesso em 10 dez.2020.
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Panorama do Censo 2022**. Disponível em: <<https://censo2022.ibge.gov.br>>. Acesso em 10 nov.2024
- ESPÍRITO SANTO, Maria Teresa. Habitação Social na Bahia: **Trajetória e Produção da URBIS (1965/1998)**. Dissertação de Mestrado apresentada ao PPGAU/UFBA, Salvador, 2002.
- FERNANDES, Edésio. Estatuto da Cidade, 20 anos depois. **Revista Consultor Jurídico**, 23/7/2021.
- GORDILHO-SOUZA, Angela Maria. **Invasões e intervenções públicas**: uma política de atribuição espacial em Salvador (1946-1990). Dissertação de Mestrado apresentada ao IPPUR/UFRJ, 1990.
- GORDILHO-SOUZA, Angela Maria. Cidade seletiva e exclusividade urbana: megaeventos, grandes projetos e a Copa 2014 em Salvador. In: CARVALHO, Inaiá (org.). **Metrópoles na atualidade brasileira**: transformações, tensões e desafios na região metropolitana de Salvador. Salvador: Edufba, 2014.
- GORDILHO-SOUZA, Angela Maria. Residências acadêmicas em arquitetura e urbanismo: projetos em movimento para ensino-pesquisa-extensão na pós-graduação. In: GORDILHO-SOUZA, A.M.; COTRIM, M.; SUAREZ, N.A. (org.). **Pesquisa em projeto e extensão na pós-graduação em arquitetura e urbanismo**. Salvador: EDUFBA; Rio de Janeiro: ANPARQ, 2020.

GORDILHO-SOUZA, Angela Maria; ESPÍRITO SANTO, Maria Teresa e TEIXEIRA, Aparecida Netto. **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. Belém, Pará, Maio de 2007.

GORDILHO-SOUZA, Angela Maria; ESPÍRITO SANTO, Maria Teresa. Regulamentação de ZEIS em Salvador e ATHIS, como avançar? In: Nunes, Débora; Pinho, Hortênsia; Pena, João; Serra, Ordep (org.). **Salvador em crise: os desafios urbanos contemporâneos**. Salvador: MP-BA/EDUFBA. (original, 2022; no prelo).

GORDILHO-SOUZA, Angela Maria; QUEIROZ, Carolina; NASCIMENTO, Elenaldo. **Parque Theodoro Sampaio: uma construção coletiva em movimento**. Salvador: UFBA, 2023.

GORDILHO-SOUZA, Angela Maria; SILVA, Adriana; ROLIM, Pedro. **Mata Escura: plano de intervenção**. Salvador: LabHabitat/FAUFBA, 2005.

MARICATO, Ermínia. **Direito à moradia na cidade sem o direito à cidade não existe**. [Entrevista cedida a] Associação dos Amigos da Escola Nacional Florestan Fernandes. São Paulo, 3 dez. 2020. Disponível em: <https://www.amigosennff.org.br/erminia-direito-a-moradia-na-cidade-sem-o-direito-a-cidade-nao-existe/>. Acesso em: 3 dez. 2020.

NEVES, Laert Pedreira; BRASILEIRO, João Cipriano. **Nordeste de Amaralina: estudo dos problemas físico-ambientais**. Salvador: UFBA/Fundação Rockefeller, 1974.

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

SALVADOR. **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, 1985b.

SALVADOR. Prefeitura Municipal de Salvador. Secretaria da Habitação. PAT-Prosaneer. **Recuperação Sócio Ambiental das comunidades de Baixa Fria e Baixa de Santa Rita**. SEHAB/OESTE Engenharia. Salvador, 2009

SALVADOR. Prefeitura Municipal de Salvador. Secretaria da Habitação. **Proposta apresentada à Cities Alliance – Habitat/BID para projetos de regulamentação de ZEIS em Salvador**, SEHAB/SEPLAN, 2007

SALVADOR. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU – Lei Nº 7400, de 20 de fevereiro de 2008**. Salvador, Ba: Diário Oficial do Município, 2008.

SALVADOR. Prefeitura Municipal de Salvador. Secretaria da Habitação. **Plano de Bairro Nova Constituinte**. SEHAB/UNEB, 2010 (Luiz Antônio de Souza, Coord. Técnica – UNEB)

SALVADOR. Prefeitura Municipal de Salvador. Secretaria de Infraestrutura e Obras Públicas. **Programa de Melhorias Habitacionais nos Bairros e Ilhas de Salvador**. SEINFRA, Morar Melhor, 2016a. Disponível em: < <http://seinfra.salvador.ba.gov.br/index.php/acoes-programas/morar-melhor> >. Acesso em 10 de dez.2020.

SALVADOR. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU – Lei Nº 9.096, de 30 de junho de 2016**. Salvador, Ba: Diário Oficial do Município, 2016b.

SALVADOR. Prefeitura Municipal de Salvador. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Fundação Mário Leal Ferreira. **Planos de Bairro de Itapagipe**. Salvador, 2021.

SALVADOR. Após investimento da Prefeitura, **Conjunto Mar Azul é entregue em Tubarão**, 2022a. Disponível em: <https://seinfra.salvador.ba.gov.br/apos-investimento-da-prefeitura-conjunto-mar-azul-e-entregue-em-tubarao/>. Acesso em 15 de nov. de 2024

SALVADOR. Prefeitura Municipal de Salvador. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Fundação Mário Leal Ferreira. **Plano da Ilha de Maré**. Salvador, 2022b.

SALVADOR. Prefeitura Municipal de Salvador. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Fundação Mário Leal Ferreira. **Leitura do Território do Plano de Bairro de Canabrava. Salvador**, 2022c. Disponível em: https://fmlf.salvador.ba.gov.br/wp-content/uploads/2023/03/Relat_Leitura_Territ_vers_pre-oficina-parte1.pdf. Acesso em 15 de nov. de 2024

SALVADOR. Prefeitura Municipal de Salvador. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Fundação Mário Leal Ferreira. **Os desafios do Patrimônio no Centro Antigo de Salvador**: projeto de cooperação entre a Fundação Mário Leal Ferreira e a UNESCO. Salvador, 2024.

SANTOS, Milton. **A urbanização desigual: a especificidade do fenômeno urbano em países subdesenvolvidos**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1982.

VALLADARES, Lícia do Prado. **Passa-se uma casa - análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 2a. edição, 1982 (original de 1978).

ZANOLI, Fabricio. **Projeto de relocação das famílias do Forte de São Paulo, Gamboa de Baixo**. 2013. <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/26044>.

¹ Este artigo tem como base um trabalho anterior das autoras, que analisa as iniciativas na regulamentação de ZEIS em Salvador até meados da década passada (Gordilho-Souza; Espírito Santo, 2022 - no prelo). Recentes ações institucionais, de âmbito federal e em Salvador, provocam a atualização dessa discussão neste texto, com a participação de Mariana Moreira Dias.