

PANORAMA DA HABITAÇÃO SOCIAL NA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR/BA

Aparecida Netto Teixeira¹

Emerson Silva Serra²

Mariane Carolina Gomes da Silva Rocha³

RESUMO: A partir da luta progressista pelo direito à moradia foi possível implementar no Brasil o Estatuto da Cidade, em 2001, que tornou obrigatório a elaboração dos planos diretores para a maioria dos municípios brasileiros, dentre os quais se enquadram os da Região Metropolitana de Salvador/BA (RMS). Trata-se de um território marcado pelo baixo índice de desenvolvimento humano, desigualdade social e condições precárias de habitação. Um instrumento urbanístico de extrema importância previsto no Estatuto da Cidade é a ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social -, que objetiva a regularização urbanística e fundiária dos assentamentos. Nesse sentido, o objetivo do presente trabalho é elaborar um panorama da política habitacional de interesse social e do instrumento da Zona Especial de Interesse Social para os municípios da Região Metropolitana de Salvador, através de seus respectivos planos diretores. Para tanto, utilizou-se metodologia qualitativa com base na sistematização e avaliação dos respectivos textos legais, em âmbito municipal. A partir daí, foram elaborados os quadros-síntese (institucional e de ZEIS), o que tornou possível proceder a uma análise comparativa, identificando os municípios que mais avançaram relativamente a habitação social e ZEIS. Os resultados da pesquisa apontam que, mesmo havendo similitudes quanto à precariedade habitacional, há diferenças plausíveis entre os planos diretores dos respectivos municípios da Região Metropolitana de Salvador, com destaque para os municípios da capital e de Camaçari, que se mostraram muito mais avançados do que os demais. Conclui-se que é necessário que os municípios, onde seus planos diretores são incompletos ou de pouca relevância social, revisem os mesmos com vistas a incorporar plenamente os instrumentos relacionados à problemática habitacional, em particular as ZEIS.

Palavras-chave: Habitação de Interesse Social. Zona Especial de Interesse Social. Planos Diretores. Políticas Públicas

1. INTRODUÇÃO

Para tratar da temática de habitação social, é importante explicar inicialmente acerca da definição de moradia adequada e as problemáticas que residem neste tema. Conforme salientam Santos e Duarte (2010) há o entendimento de que para se caracterizar uma moradia

¹ Doutora em Estruturas Ambientais Urbanas pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo - FAUUSP. Professora Adjunta do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social da Universidade Católica de Salvador (UCSAL) e Coordenadora do Curso de Arquitetura e Urbanismo (UCSAL). Coordenadora do Grupo de Pesquisa Gestão Democrática das Cidades (CNPq/UCSAL). (autora)

² Acadêmico do Curso de Direito na Universidade Católica do Salvador, e bolsista PIBIC no grupo Gestão Democrática das Cidades. (coautor)

³ Acadêmica do Curso de Direito da Universidade Católica do Salvador. (coautora)

adequada, conforme definido pela ONU, a mesma precisa dispor de alguns requisitos fundamentais como o acesso a ruas calçadas e transporte público de qualidade; saneamento básico, escolas e postos médicos, além da estabilização da estrutura da casa e a inexistência de presumíveis despejos.

Vale ressaltar que é a partir da aquisição do direito à moradia que todos os demais direitos podem coexistir, já que o mesmo é um direito basilar e garantidor dos demais. Através de uma moradia digna é que um indivíduo poderá obter seu direito à privacidade, à educação através de um local propício para estudos e debates familiares saudáveis, ao transporte público de qualidade e à saúde. Contudo, longe disto está a situação da moradia no Brasil para a maioria da população.

A partir da segunda metade do século XX, o processo de urbanização se intensificou em decorrência da industrialização e do aumento do movimento migratório da população do campo para a cidade, na busca de trabalho e de melhores condições devida. Por se tratar de um desenvolvimento tardio, e que ocorreu de uma forma desenfreada, houve o agravamento das condições de moradia das populações pobres, resultando em um processo de “periferização” – termo utilizado por alguns estudiosos, como Renata Tcatch Lauermann e Felipe Franz Wienkef, ocorrendo o inverso do esperado e transformando as cidades em locais de produção de injustiça, desigualdades, segregação e precariedade habitacional.

Ferreira e Motisuke (2007) afirmam que o processo de desenvolvimento urbano no Brasil foi caracterizado por um “Estado do deixo-estar social”, marcado pelo abandono das populações de baixa renda, obrigadas a fazerem construções em loteamentos clandestinos na periferia, pois esta era a forma mais barata de se abrigarem. Com o passar do tempo, ficou nítido o caos urbano que esse processo gerou com o crescimento significativo das áreas periféricas nas metrópoles brasileiras. Assim, podemos constatar recentemente a existência de verdadeiras “ilhas de primeiro-mundo” cercadas por um mar de pobreza, a exemplo dos condomínios fechados, denominados pelos autores de “bairros-fortaleza”, onde essa pequena parcela privilegiada opta pelo confinamento vigiado, em busca de maior segurança e conforto, pois relacionam pobreza à delinquência.

Entretanto, com as correntes progressistas que começaram a se alavancar no país no final da década de 1980, e do processo de redemocratização da sociedade brasileira, que se materializou na Constituição Federal de 1988, tem-se a introdução do princípio da função social da cidade e da propriedade, em seus artigos 182 e 183, que posteriormente veio a ser regulamentado no Estatuto da Cidade (2001). A partir daí, consolidou-se no âmbito jurídico e administrativo a urgência em tratar o tema e implementar políticas públicas sociais para sanar a questão. (CARVALHO; ROSSBACH, 2010).

É a partir desse contexto, que ocorre a retomada de ações do Estado para resolver as questões envolvendo a habitação popular, dando início a uma nova fase da política urbana e habitacional do país. Pode ser citada como exemplo desse avanço, a criação do Ministério das Cidades, em 2003, e o lançamento do Plano Nacional de Habitação, em 2008, que se destaca por possuir como objetivo o planejamento das ações em logo prazo, que irão solucionar o déficit habitacional.

O Estatuto busca promover uma política urbana, tendo como instrumento principal o Plano Diretor. Em relação à regularização fundiária, à produção de habitação de interesse social e à integração de assentamentos informais, surge um importante instrumento urbanístico, conhecido como ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social), que são áreas urbanas específicas, onde há interesse público de promover a urbanização e a regularização da terra. A incorporação desse instrumento em âmbito federal decorreu de um processo histórico, pois algumas administrações municipais, na década de 1980, já haviam implementado as ZEIS, sendo apontado como marco principal a experiência vivenciada por Recife/PE, com o PREZEIS (Plano de Regularização de ZEIS).

É importante salientar, que a regulamentação das ZEIS, é marcada pela participação comunitária, através da intervenção municipal, sendo eles os primeiros a experimentar este importante instrumento. Neste sentido, conforme afirma TEIXEIRA (2012, p. 3), a regulamentação de ZEIS está diretamente relacionada a um “marco participativo, sobretudo a partir de intervenção na esfera municipal, constituindo-se, dessa forma, em um importante instrumento com vistas à implementação da política habitacional de interesse social, devendo estar articulado com os demais instrumentos de política urbana, constantes do Plano Diretor”.

Com o advento do Estatuto da Cidade e o surgimento de ZEIS, respeitável instrumento urbanístico que permite a inclusão de parcelas da população excluída da cidade formal, são previstos mecanismos de participação direta dos moradores no processo de definição dos investimentos públicos em urbanização para consolidar os assentamentos. Além disso, prevê-se a implantação de serviços e infraestrutura urbana nos locais onde se vislumbra a precariedade. Os benefícios da regulamentação e aplicação das ZEIS são diversos e englobam desde a integração de áreas tradicionalmente marginalizadas da cidade; diminuição dos riscos ocupacionais até o reconhecimento dos direitos de cidadania das populações envolvidas.

Apesar dos “descaminhos” recentes em decorrência da implantação do Programa Minha Casa Minha Vida do governo federal - que investiu uma vultosa soma de recursos na implantação de conjuntos habitacionais de baixa qualidade física e urbanística – e ainda, da dificuldade de implantação da lei do Estatuto da Cidade pelos municípios brasileiros, não se pode deixar de enfatizar a importância da previsão do instrumento das ZEIS como uma importante possibilidade de reversão do quadro de precariedade habitacional.

Os municípios da RMS, como as demais capitais brasileiras, seguem um padrão de urbanização, configurado por um quadro de extremas desigualdades sociais e concentração de renda, gerando o que se pode chamar de segregação sócio-espacial. Esta segregação, conforme exposto em Carvalho e Pereira (2008), se manifesta através dos enormes contrastes entre a “cidade formal”, caracterizada por áreas, reguladas pelo mercado imobiliário e com boa oferta de infraestrutura; e a “cidade informal”, caracterizada por áreas irregulares, que abarca invasões de áreas públicas e privadas, sendo esta área ocupada pela população de baixa renda, situação decorrente da impossibilidade de acesso às outras áreas que já foram tomadas pelo mercado imobiliário, além da falta de políticas públicas no que concerne a habitação de interesse social.

A Região Metropolitana de Salvador foi criada através da Lei Complementar nº 14/1973, e de lá para cá sofreu várias alterações. Inicialmente foi composta por 8 municípios, e posteriormente passou a incluir os municípios de Dias d’Ávila e Madre de Deus. Com a Lei

Complementar Estadual nº 30, a RMS abarcou dois novos municípios na sua formação, incluindo Mata de São João e São Sebastião do Passé. No ano seguinte, através da Lei Complementar nº 32, o município de Pojuca também se tornou integrante da RMS, contabilizando o número atual de integrantes da região. Na sua formação atual a RMS compreende 13 municípios: Camaçari, Candeias, Dias d'Ávila, Itaparica, Lauro de Freitas, Madre de Deus, Mata de São João, Pojuca, Salvador, São Francisco do Conde, São Sebastião do Passé, Simões Filho e Vera Cruz. Vale destacar a criação recente da Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador (EMRMS). (REGIÃO Metropolitana de Salvador, 2015).

Uma peculiaridade que ocorre nos municípios da RMS é o baixo índice de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), cumulado com uma enorme diferença entre os próprios municípios da RMS. O município de Salvador, por exemplo, ocupa a posição 383º, enquanto que Pojuca ocupa a 2759º no ranking brasileiro (PNUD, 2010). São extremos que revelam a investimentos insuficientes em educação, bem como na promoção de um ambiente de vida saudável, e condições de moradia e lazer favoráveis ao desenvolvimento humano, resultando em um padrão de vida inadequado. O caminho traçado pelos municípios que hoje compõem a Região Metropolitana de Salvador foi, pois marcado pela pobreza, estagnação política e pelo processo de urbanização e modernização excludente, o que gerou a atual conjuntura habitacional, com graves problemas de moradia e de infraestrutura urbana.

Neste sentido, o presente artigo tem como objetivo traçar um panorama da situação habitacional dos municípios da RMS, tendo como objeto de análise os Planos Diretores Municipais, com ênfase nos artigos relacionados à habitação de interesse social e Zona Especial de Interesse Social (ZEIS). A metodologia adotada, de caráter qualitativo, abrangeu a pesquisa dos respectivos planos diretores municipais, com o levantamento e fichamento dos artigos constantes na lei relacionados à Política Municipal de Habitação e às ZEIS. Desse modo pretende-se contribuir com a avaliação acerca dos avanços e desafios relativamente à problemática habitacional na RMS, e ainda subsidiar estudos correlatos.

2. POLÍTICA HABITACIONAL DE INTERESSE SOCIAL E ZEIS NA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR

Para traçar o panorama da habitação social nos municípios da RMS foi utilizada a metodologia de caráter qualitativo, a partir da sistematização dos respectivos Planos Diretores - relativamente à Política Habitacional de Interesse Social – PHIS e à Zona Especial de Interesse Social – ZEIS, conforme listado no Quadro 1. Posteriormente foram elaborados dois tipos de quadros-síntese – institucional e de ZEIS – de modo a possibilitar a análise comparativa dos municípios da região relativamente à temática.

Quadro 1 – Municípios da RMS e Planos Diretores

Município	Legislação	Ementa	Fonte
Camaçari	Lei Municipal nº 866/2008 de 11 jan. de 2008	Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Código Urbanístico e Ambiental do Município de Camaçari.	Meio Eletrônico
Candeias	Lei Municipal nº 651/2006 de 25 de set. de 2006	Dispõe sobre a política urbana do Município, institui o Plano Diretor Urbano da Cidade de Candeias e dá outras providências.	Meio Eletrônico
Dias d'Ávila	Lei Municipal nº 291/2009 de 01 de abr. de 2009	Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal de Dias d'Ávila.	Meio Eletrônico
Itaparica	Lei Municipal nº 15/2004 de 23 de dez. de 2004	Aprova o Plano Diretor de Itaparica, define o perímetro urbano, e dá outras providências.	Prefeitura Municipal
Lauro de Freitas	Lei Municipal nº 1.330, de 30 de dez. de 2008	Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal de Lauro de Freitas, define o perímetro urbano, na forma que indica, e dá outras providências.	Meio Eletrônico
Madre de Deus	Lei Municipal nº 395/2006 de 26 de out. 2006	Aprova o Plano Diretor de Madre de Deus, define o perímetro urbano e dá outras providências.	Meio Eletrônico
Mata de São João	Lei Municipal nº 278/2006, de 11 de out. de 2006	Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal de Mata de São João e dá outras providências.	Meio Eletrônico
Pojuca	Lei Municipal nº 019/2003 de 18 de dez. de 2003	Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Pojuca e dá outras providências	Prefeitura Municipal
Salvador	Lei Municipal nº 7400/2008 de 20 de fev.	Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do	Meio Eletrônico

	de 2007	Município do Salvador - PDDU 2007 e dá outras providências.	
São Francisco do Conde	Lei Municipal nº 198/2011 de 01 de jun. 2011	Institui o Plano Diretor, estabelecendo objetivos, instrumentos e diretrizes para as ações de planejamento no Município de São Francisco do Conde e adota outras providências.	Meio Eletrônico
São Sebastião do Passé	Lei Municipal nº 017/2006 de 20 de out. de 2006	Aprova o Plano Diretor de São Sebastião do Passé e dá outras providências.	Meio Eletrônico
Simões Filho	Lei Municipal nº 0724/2006 de 19 de dez. de 2006	Dispõe sobre a política urbana do Município, institui o Plano Diretor Participativo Municipal da Cidade de Simões Filho e dá outras providências	Meio Eletrônico
Vera Cruz*	-	-	-

Fonte: Pesquisa realizada pelos autores.

* Não foi possível obter o plano diretor do Município de Vera Cruz.

O “quadro institucional” abrange questões que dizem respeito ao suporte institucional das respectivas prefeituras municipais no tratamento da questão relativa à habitação de interesse social e a sua regulamentação no Plano Diretor, particularmente em relação aos conceitos apresentados; instrumentos de política urbana previstos e sua relação com habitação social; e ainda a previsão do Plano Municipal de Habitação, do Fundo Municipal de Habitação e do Conselho Municipal de Habitação. O “quadro das ZEIS” apresenta questões relativas aos mecanismos legais de regulamentação (dispositivos legais, aspectos conceituais e quantitativos), mecanismos de gestão (mecanismos de participação popular) e parâmetros urbanísticos (específicos para as ZEIS ocupadas).

A seguir serão discriminados esses aspectos para os respectivos municípios da Região Metropolitana de Salvador⁴, e posteriormente será feita uma análise geral sob os aspectos apresentados.

⁴ Dos treze municípios da Região Metropolitana de Salvador, não foi possível fazer a análise do plano diretor do município de Vera Cruz, haja visto que não foi possível obter o referido plano junto à Prefeitura Municipal. Além disso, o plano não estava disponível na internet, o que inviabilizou a análise dos avanços e desafios do município no que tange à habitação de interesse social.

a. Município de Camaçari

Sob o aspecto institucional, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Camaçari, apresenta, no art. 27, as diretrizes para a habitação de interesse social no município, podendo-se destacar a previsão da participação ampla da população na elaboração da política de habitação, além da urbanização e regularização de assentamentos precários e sua respectiva melhoria, bem como incentivo à cooperação para reestruturar tais localidades.

Além disso, o município de Camaçari, no art. 61, contempla diversos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, com vistas ao cumprimento da função social da propriedade, a exemplo do usucapião especial de imóvel urbano, direito de superfície, estudo de impacto de vizinhança, IPTU progressivo no tempo, outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, e ainda as zonas especiais de interesse social.

Em relação ao instrumento urbanístico ZEIS, o município define as mesmas no artigo 48, como áreas de habitação de interesse social, voltadas para a produção e manutenção, como forma de proteção pública dessas áreas, e estabelece as diretrizes para as mesmas, no artigo 49. O plano diretor apresenta, de forma clara, os parâmetros urbanísticos para uso e ocupação do solo, além de definição precisa da ZEIS. Define, no artigo 89, parágrafo 1, que a regulamentação das ZEIS será feita por decreto municipal.

b. Município de Candeias

O plano diretor de Candeias, ao considerar seus aspectos institucionais, acolheu amplamente os instrumentos de política urbana do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257, de 2011). Entretanto, remete todos os instrumentos para implementação posterior, no qual faz remissão para legislação complementar (art. 17). O plano diretor não se debruça diretamente na temática da habitação de interesse social, porém, traz alusões ao interesse social ao mencionar “função social da cidade”. Também não prevê no texto legal qualquer tipo de Plano ou Conselho Municipal de Habitação, assim como não existe Fundo específico para Habitação.

Quanto ao instrumento de ZEIS, não há no plano diretor sequer a definição de ZEIS, sendo apenas tratado como um dos instrumentos a ser implementado, ou seja, também é remetido para lei complementar posterior. Inexistem mecanismos de gestão para Zonas Especiais de Interesse Social, e muito menos parâmetros urbanísticos específicos.

c. Município de Dias d'Ávila

No tocante ao aparato institucional, o plano diretor de Dias D'Ávila não prevê especificamente uma Política de Habitação de Interesse Social. Porém, consta no texto da lei o Título IV (Das políticas públicas de desenvolvimento municipal), no qual existem referências esparsas a respeito de habitação. Além disso, define, no art.3., que a propriedade imobiliária urbana cumpre sua função quando, em atendimento às funções sociais da cidade for utilizada para habitação, principalmente Habitação de Interesse Social – HIS.

Quanto aos instrumentos de política urbana, o plano diretor de Dias D'Ávilas define os “instrumentos jurídico-normativos para o desenvolvimento municipal” (Título VI), e traz no Capítulo II deste título, todos os instrumentos em espécie, tais como: direito de superfície, outorga onerosa do direito de construir, transferências do direito de construir, estudo de impacto de vizinhança, dentre outros. Inexiste previsão de qualquer natureza a respeito do Plano Municipal de Habitação ou Fundo de Habitação.

No que concerne ao Conselho Municipal de Habitação, não há previsão específica para tal. Contudo, traz no Título V o “Sistema Participativo de Desenvolvimento Municipal”, e no Capítulo II, Título V, prevê o “Conselho Social de Desenvolvimento Municipal”, embora, nada específico para habitação social.

No tocante ao instrumento de ZEIS, apesar da definição do mesmo no artigo 134, há pouca preocupação a respeito de tais zonas. A tipologia de ZEIS é remetida para lei específica, na qual deverá haver regulação de tal instrumento (art. 136). As ZEIS não são previstas no zoneamento municipal. Quanto aos mecanismos de gestão. O plano diretor prevê um sistema participativo de desenvolvimento municipal, o qual deverá articular os

instrumentos de gestão do desenvolvimento municipal de modo a estimular a participação continuada.

d. Município de Itaparica

No tocante ao aspecto institucional a aplicação dos instrumentos de política urbana do Município de Itaparica atende aos dispositivos do Estatuto da Cidade, abrangendo a regularização fundiária de assentamentos precários, como dispõe o art. 16. No que se refere aos instrumentos de política urbana, o plano diretor de Itaparica, trata mais a respeito de instrumentos urbanísticos, como o relativo ao direito de construir, outorga onerosa ou “solo criado”, sem especificação da utilização dos recursos financeiros obtidos para a habitação social.

O plano diretor não prevê a criação de um Conselho Municipal de Habitação. Entretanto, cria o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, que possui atribuições semelhantes. Este Conselho se encarregará de aprovar loteamentos de interesse social; avaliar a execução do plano diretor; realizar debates regionais sobre o planejamento urbano, além de aprovar e acompanhar as contas do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e do Fundo de Habitação, quando instituídos, conforme disposto no art. 20.

Em relação aos quesitos referentes às Zonas Especiais de Interesse Social, o plano diretor identifica duas categorias de ZEIS (ZEIS 1 e 2) mas apresenta a mesma definição para ambas, conforme constante no art, 5, itens 6 e 7: “Zonas de Especial Interesse Social, destinada ao uso residencial de baixa renda, com padrões de ocupação por edificações unidomiliares humildes. Devido a baixa condição de habitabilidade e alto grau de pobreza, esta zona deverá ser objeto de programas oficiais de urbanização, voltados para a infraestruturação, equipagem e ordenamento da ocupação”. No entanto, apresenta um grande avanço ao definir os locais onde deverão ser implantadas essas zonas. São elas: Barro Branco, Ponta de Areia, Amoreira. Misericórdia, Bom Despacho, Manguinhos e Marcelino.

e. Município de Lauro de Freitas

Considerando o arcabouço institucional, o plano diretor de Lauro de Freitas, define a regularização fundiária, conforme previsto no art. 21. Entretanto, determina que uma lei específica estabelecerá os critérios para a regularização fundiária, com prioridade para as ZEIS, o que acaba deixando uma lacuna que poderia ser preenchida no próprio plano diretor. O plano não cria um conselho municipal específico para habitação, sendo esta uma característica inerente aos planos da RMS, criando apenas o Conselho Municipal de Política Urbana, que dentre as suas atribuições prevê assessorar, e propor diretrizes para o desenvolvimento urbano, com participação social e integração das políticas fundiária e de habitação, conforme descrito no art. 46.

Com relação ao instrumento de ZEIS o município de apresenta a definição do instrumento no art. 7 - zonas densamente povoadas, compostas por assentamentos precários, onde se deve promover a regularização urbanística e fundiária – mas não define a tipologia das mesmas. Um aspecto positivo a ser ressaltado é que, conforme disposto no art. 7, inciso VI, a localização das ZEIS é definida no zoneamento municipal, sendo apresentada em mapa, distinguidas por numeração. São elas: ZEIS 1 – Itinga; ZEIS 2 – Jardim Castelhão; ZEIS 3 – Jardim Ipitanga; ZEIS 4 – Vida Nova; ZEIS 5 – Lagoa dos Patos; Z E I S 6 – V i l a Praiana e Vilamar; ZEIS 7 – Lagoa da Base; ZEIS 8 – Chafariz; ZEIS 9 – Caixa D’Auga; ZEIS 10- Capelão; ZEIS 11- Fonte das Pedras – Portão; ZEIS 12- Caji – Picuaia - CAIC –Caji.

f. Município de Madre de Deus

No que tange ao aparato institucional, o plano diretor de Madre de Deus apenas traz instrumentos urbanísticos de política urbana, constantes no Estatuto da Cidade, mas não há previsão de habitação de interesse social, tampouco de um Plano Municipal de Habitação ou similar. O texto traz uma breve citação de gestão participativa quanto à infraestrutura e serviços públicos, porém, nada específico condizente à habitação social. Há previsão de criação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, porém não faz referência ao conselho de habitação, muito menos define/cria um Fundo de Habitação. Contudo, são criados Conselhos de Desenvolvimento Local para a defesa de moradores.

Quanto ao instrumento de ZEIS, o plano diretor praticamente não trata desse assunto. Prevê apenas, relação à população carente, a assistência técnica e jurídica às populações pobres.

g. Município de Mata de São João

O plano diretor, no que concerne ao aspecto institucional, atende e segue os dispositivos previstos no Estatuto da Cidade, conforme previsto em seu art. 89, apresentando instrumentos como o IPTU progressivo no tempo, aplicação do instrumento ZEIS, outorga onerosa do direito de construir, estudo de impacto de vizinhança, e regularização fundiária, na tentativa de elevar e melhorar a qualidade de vida de áreas precárias e socialmente mais carentes. Como forma de democratização urbana, o art. 74, inciso II, prevê a assistência técnica e jurídica gratuita para grupos sociais menos favorecidos, referendo popular, conferências sobre assuntos pertinentes ao interesse urbano, além de debates e audiências públicas. O plano diretor do município não prevê a criação de um fundo municipal destinado a habitação, e como os demais planos da RMS, não cria o conselho municipal específico para habitação. No entanto, é instituído o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, conforme previsto no art. 29, inciso I, e no artigo 30.

No que diz respeito ao instrumento urbanístico da ZEIS, o município define que os parâmetros de ocupação urbanística das ZEIS serão baseados no Estatuto da Cidade, e em uma lei específica posterior ao plano diretor, conforme consta no parágrafo único, art. 47. Não há a definição dos tipos de ZEIS presentes no município, e não consta a localização no zoneamento municipal, deixando a sua instituição para leis específicas, conforme conta no texto da lei. Não consta no plano diretor do município a localização das ZEIS, assim com também nenhum mecanismo de gestão pertinente a ela.

h. Município de Pojuca

Abordando as características institucionais, o plano diretor de Pojuca prevê a aplicação do IPTU progressivo no tempo, desapropriação dos lotes vazios dos loteamentos

existentes, e parcelamento do solo. Entretanto, o plano não traz nenhuma definição relativa à habitação de interesse social, assim também como não é feita nenhuma previsão do Plano Municipal de Habitação, do Fundo Municipal de Habitação, e do Conselho Municipal de Habitação, fazendo somente uma citação sobre programas de valorização social como o “projeto de aquisição de terras nas áreas de ocupação prioritárias”, “programa de melhorias construtivas”, e “programas de autoconstrução”.

No que concerne ao instrumento da ZEIS, não consta a sua definição no plano diretor, e concomitantemente não há definição de tipologias de ZEIS. Além disso, não há a sua previsão no zoneamento municipal, além de não constar mecanismos de gestão para as Zonas Especiais de Interesse Social.

i. Município de Salvador

O plano diretor de Salvador adotou os instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade. O plano diretor define a Política Municipal de Habitação de Interesse Social, ao elencar explicitamente seus objetivos e conjunto de diretrizes, sendo a gestão participativa fator preponderante para viabilizar a atuação integrada, além da articulação entre os diversos setores governamentais, a fim de atender o plano financeiro para consolidar o aparato institucional.

Há a previsão de elaboração do Plano Municipal de Habitação, que tem como um dos objetivos a criação de mecanismos institucionais e financeiros para viabilizar canais nos quais recursos federais e estaduais possam convergir para o município. Tal previsão deixa explícita a impossibilidade de uma metrópole como Salvador sanar a questão social de habitação sem que haja financiamento e recursos advindos de outras esferas do governo. O Conselho Municipal de Habitação é previsto no PDDU, assim como o Conselho Gestor do Fundo de Habitação, sendo citados como ferramentas indispensáveis para a adesão do município ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Já o Fundo Municipal de Habitação é o órgão que detém os recursos destinados à HIS.

No que diz respeito ao instrumento urbanístico da ZEIS, o município define a tipologia de cinco tipos de ZEIS (artigo 80). Há a indicação das zonas em mapa no plano diretor. Apresenta ainda, no artigo 81, critérios a serem atendidos para novas Zonas Especiais de Interesse Social que poderão ser delimitadas. Quanto aos mecanismos de gestão, destaca-se a previsão da Comissão de Regularização, para cada ZEIS, que deverá ser composta de forma paritária entre poder público e população. Há ainda a previsão de futura consolidação e aperfeiçoamento do processo de planejamento e gestão municipal que deverá conter a adoção de variados instrumentos, elencados no artigo 288. O plano diretor de Salvador define ainda os planos necessários para a regulamentação de ZEIS – plano urbanístico; plano de ação social e gestão participativa e plano de regularização fundiária.

j. Município de São Francisco do Conde

Com relação aos aspectos institucionais, o plano diretor de São Francisco do Conde institui uma Secretaria de Habitação, no intuito de tornar ágil o atendimento da população de baixa renda em áreas de risco, fazer cumprir os provisionamentos sobre ZEIS, além de tentar reduzir o surgimento de assentamentos em áreas precárias, através da fiscalização desses locais. No plano diretor não está previsto a criação de um Fundo específico para a habitação, o que também acontece com relação ao conselho municipal de habitação.

No que diz respeito à previsão da ZEIS, a lei apresenta diretrizes para este instrumento. No entanto, não apresenta nenhuma definição ao esse respeito. A lei não dispõe do zoneamento das ZEIS, assim também como não define a tipologia deste instrumento presenteno município.

k. Município de São Sebastião do Passé

Conforme estudo do plano diretor de São Sebastião do Passé, no que tange aos aspectos institucionais, seus instrumentos urbanísticos atendem aos dispositivos do Estatuto da Cidade Prevê-se a elaboração de programas diversos através de parcerias e ações conjuntas dos órgãos competentes para tal. O plano diretor cria diversos órgãos para tratar da questão habitacional, como o Sistema Geral de Planejamento e Gestão Municipal; o Conselho

Municipal de Desenvolvimento Urbano, e dentre outros conselhos previstos no plano, além de prever a criação do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. Contudo, não existe um plano municipal de habitação específico. Quanto à habitação de interesse social, no artigo 11, inciso IV, são elencadas as diretrizes específicas para a estruturação urbana social, e há previsão, inclusive, do instrumento urbanístico de ZEIS.

No que tange ao instrumento de ZEIS, tais áreas são previstas no conjunto das “áreas especiais” e há disposições referentes a elas, com descrição das ações que contemplarão as áreas listadas no artigo 19, com previsão das ações destinadas às ZEIS no inciso IV. Apresenta zoneamento por áreas, com delineamento de ZEIS em mapa constante no plano diretor.

Um aspecto importante do plano diretor é a criação do programa intitulado PROZEIS (Programa de Integração Sócio-Urbanístico das Zonas Especiais de Interesse Social) que visa a melhoria nos bairros de habitação precária. Porém não traz mecanismos de gestão para as áreas de ZEIS especificamente, tampouco define seus parâmetros urbanísticos, muito menos vislumbra a participação social.

1. Município de Simões Filho

No tocante ao aspecto institucional o plano diretor Simões Filho segue os instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade, como IPTU progressivo, limitações administrativas, parcelamento e edificações compulsórios, direito de preempção, estudo de impacto de vizinhança, e ZEIS conforme previsto no art. 13. Entretanto, não consta a previsão do plano municipal de habitação e não é criado um fundo específico para apoiar a habitação de interesse social.

Em relação ao instrumento ZEIS o município de Simões Filho não traz nenhuma definição para o instrumento, fazendo somente a sua citação, conforme consta no art. 13, inciso I, letra a do texto da lei. Da mesma forma, não há a apresentação dos tipos de ZEIS presentes no município, o que também reflete no zoneamento, visto que não consta na lei no que diz respeito às ZEIS.

Avaliação geral

De um modo geral, a partir da análise dos planos diretores dos municípios da RMS, podemos constatar que, em âmbito metropolitano, os municípios de Camaçari e Salvador são os que, sob o aspecto institucional, mais avançaram na temática de habitação de interesse social, sendo, inclusive os únicos que “preencheram” todos os itens existentes no quadro-síntese institucional utilizado para análise dos respectivos planos diretores.

Quanto aos instrumentos de política urbana, o plano diretor de Salvador é bastante completo, pois além dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade, faz referência ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano. Em relação à política habitacional de interesse social, o plano diretor de Camaçari, não apresenta um detalhamento tão elaborado como o de Salvador, mas há delimitação e caracterização das Zonas Especiais de Interesse Social. Quanto aos itens Plano, Conselho e Fundo Municipal de Habitação, o plano diretor de Salvador, prevê a formulação de todos. Já o plano diretor de Camaçari institui como dever a futura elaboração de forma prioritária do Plano Municipal de Habitação, cria o Conselho Municipal de Habitação e coloca como diretriz a reestruturação do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social.

A respeito do aspecto institucional de habitação de interesse social, os planos diretores em muito se assemelham, sendo que o de Mata de São João, bem como o de Lauro de Freitas, não traz referência ao Plano Municipal de Habitação e Fundo de Habitação. Nessa mesma linha, estão os municípios de São Francisco do Conde e Simões Filho, os quais não definem o que se entenderia por habitação de interesse social; não criaram na lei do plano diretor o Plano ou Fundo Municipal de Habitação, e instituíram apenas o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, seguindo, portanto, a tendência de Lauro de Freitas e Mata de São João.

Tanto o município de Madre de Deus, quanto Dias D’Ávila avançaram pouco no quesito habitação de interesse social em seus respectivos planos diretores. Não há previsão de Política de Habitação de Interesse Social, tampouco criação de Plano, Conselho ou Fundo Municipal de Habitação. Quanto ao município de Pojuca, este não apresentou muitos avanços

na lei do plano diretor relativamente à habitação social. Sequer há definição do que seja habitação social, bem como não foram previstos o Plano, Fundo ou Conselho Municipal de Habitação. O plano diretor de São Sebastião do Passé não traz uma definição nítida do que seria habitação de interesse social, porém, a respeito de sua política urbana de habitação traz em seu texto as diretrizes gerais da Política de Desenvolvimento Urbano. Também cita a participação social através de associações representativas das localidades; há delimitação de suas áreas especiais e prioridade naquelas de interesse coletivo.

No tocante ao recorte das Zonas Especiais de Interesse Social nos Planos Diretores os municípios da RMS apresentam diversas deficiências estruturais. Quanto à definição de ZEIS somente os municípios de Camaçari, Lauro de Freitas, Mata de São João, Salvador, Simões Filho e Itaparica apresentam alguma definição para tal instrumento urbanístico. Os demais apenas citam, sem definir ou tecer referência ao Estatuto da Cidade. Destaca-se para o município de Salvador o tratamento das ZEIS em capítulo próprio, diferenciando-o, desse modo dos demais instrumentos.

O município de Pojuca, a título de exemplificação, não traz o termo ZEIS em seu texto legal. Existem outras situações peculiares presentes nos planos, tais como diversas remissões para lei específica referente aos instrumentos urbanísticos e delimitação de ZEIS, situação muito recorrente. Quanto à tipologia de ZEIS, somente Salvador e Itaparica definem os tipos de ZEIS presentes no município dentro dos seus respectivos plano diretores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A problemática da moradia adequada ainda é uma questão que vem sendo enfrentada de modo insatisfatório no Brasil, mediante ações e implementação de políticas públicas sociais ainda insuficientes. Conforme a história nos revela, no Brasil há sempre a tendência em generalizar o problema, ou a criar algum programa federal para “sanar” o problema como um todo.

A partir da análise dos planos diretores dos municípios da RMS, foi possível constatar que poucos foram os municípios que avançaram quanto à habitação de interesse

social na Região Metropolitana de Salvador, com destaque para os municípios de Salvador, Camaçari e Lauro de Freitas, sendo que Salvador está muito à frente dos demais. Os outros municípios pouco ou nada se referem à habitação de interesse social. Em determinadas passagens, pode-se empreender certas “cópias” de previsões da lei do Estatuto da Cidade. Quase nenhum município faz referência à participação social, e apenas o plano diretor de Salvador tem previsão do trabalho em conjunto com os demais municípios da região metropolitana.

Desse modo, apesar de todos os avanços decorrentes da aprovação do Estatuto da Cidade, e do importante instrumento urbanístico de ZEIS, ainda há um longo caminho a ser vencido, não sendo somente na Região Metropolitana de Salvador (RMS), mas em todo o Brasil, na busca por uma cidade mais igualitária, justa e democrática. Na Região Metropolitana de Salvador são poucos os municípios que apresentaram um suporte institucional em seus planos diretores e que avançaram efetivamente na aplicação das Zonas Especiais de Interesse Social.

Vale destacar que um dos desafios durante a pesquisa foi a dificuldade de acesso ao texto da lei dos planos diretores. Desse modo, um tempo enorme foi dispendido apenas para obtenção destas leis. Isto advém da pouca divulgação e transparência dos municípios quanto às políticas públicas adotadas, além da reduzida participação social na criação dos planos diretores. Outro ponto importante a ser registrado foi a dificuldade de obtenção dos mapas, pois na maioria dos planos diretores da região metropolitana de Salvador sequer há delimitação de tais áreas. Logo, não existem mapas, e quando existe, a obtenção é dificultada.

Conforme demonstrado na pesquisa, a questão da habitação de interesse social e da regulamentação das ZEIS, particularmente para os municípios da RMS, ainda não se constituiu em prioridade política. Neste sentido, importante será que as administrações municipais respeitem e legitimem o Estatuto das Cidades na formulação dos seus planos, bem como façam a interação com a sociedade, ao se atentar para a participação social. Uma possível solução seria um maior suporte institucional em âmbito federal, além de um maior envolvimento dos representantes de áreas apresentadas como ZEIS, a fim de obter do poder público a regulamentação dessas áreas. Como o próprio Estatuto da Cidade prevê, faz-se

necessário e urgente a participação social, e ainda o tratamento das diferenças locais e, assim, enfrentar de forma séria e eficaz a questão de moradia social no Brasil, e em particular, na Região Metropolitana de Salvador.

REFERÊNCIAS

CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Ana Claudia O Estatuto da Cidade comentado. (Orgs). São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

CARVALHO. Inaiá Maia Moreira de; PEREIRA, Gilberto Corso (Org). **Como anda Salvador e sua Região Metropolitana**. Salvador; Edufba, 2008. 228 p.

FERREIRA, João Sette Whitaker. MOTISUKE, Daniela. A efetividade da implantação de Zonas Especiais de Interesse Social no quadro habitacional brasileiro: uma avaliação inicial. In BUENO, Laura Machado de Mello; CYMBALISTA, Renato (Orgs.). **Planos Diretores Municipais - Novos conceitos de Planejamento Territorial**. São Paulo: Annablume: Instituto Pólis: PUCCAMP, 2007.

LAUERMANN, Renata Tcatch. WIENKEF, Felipe Franz. **Reconhecer para integrar: as zonas especiais de interesse social como um instrumento para a efetivação do direito à moradia**. Disponível em: <<http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/33564-43504-1-PB.pdf>>. Acesso em: 15 mai 2015.

PNUD (Programadas Nações Unidas para o Desenvolvimento). **Ranking IDHM Municípios 2010**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/Ranking-IDHM-Municipios-2010.aspx>> Acesso em 21 de abril de 2015.

REGIÃO Metropolitana de Salvador, **Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador**. Disponível em: <<http://www.rms.ba.gov.br/regiao-metropolitana-de-salvador-2/>> Acesso em 6 de abril de 2015.

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva; DUARTE, Sandro Marino. Política habitacional no Brasil: uma nova abordagem para um velho problema. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 18, 2010.

TEIXEIRA, Aparecida Netto. **As políticas públicas de habitação social no Brasil: avaliação recente da previsão do instrumento de ZEIS nos municípios brasileiros**. II Congresso Internacional Sustentabilidade e Habitação de Interesse Social. Porto Alegre, 2012.