



MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO

LUDMILA GAVAZZA DE ANDRADE

**HABITAÇÃO SOCIAL EM SALVADOR: UMA ANÁLISE DO PROCESSO DE
IMPLANTAÇÃO DO PROJETO GUERREIRA ZEFERINA**

Salvador
2022

LUDMILA GAVAZZA DE ANDRADE

**HABITAÇÃO SOCIAL EM SALVADOR: UMA ANÁLISE DO PROCESSO DE
IMPLANTAÇÃO DO PROJETO GUERREIRA ZEFERINA**

Dissertação apresentada ao Mestrado em Desenvolvimento Regional e Urbano do Programa de Pós-graduação da Universidade Salvador - UNIFACS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Marília Moreira Cavalcante.

Salvador
2022

Ficha Catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas da Universidade Salvador - UNIFACS.

Andrade, Ludmila Gavazza de

Habitação social em Salvador: uma análise do processo de implantação do Projeto Guerreira Zeferina./ Ludmila Gavazza de Andrade.- Salvador: UNIFACS, 2022.

136 f. : il.

Dissertação apresentada ao Mestrado em Desenvolvimento Regional e Urbano do Programa de Pós-graduação da Universidade Salvador - UNIFACS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Marília Moreira Cavalcante.

1. Habitação social. 2. Direito a moradia. 3. Urbanização de assentamentos precários. 4. Políticas públicas. I. Cavalcante, Marília Moreira, orient. II. Título.

CDD: 711.4

LUDMILA GAVAZZA DE ANDRADE

HABITAÇÃO SOCIAL EM SALVADOR: UMA ANÁLISE DO PROCESSO DE
IMPLANTAÇÃO DO PROJETO GUERREIRA ZEFERINA

Dissertação apresentada ao Mestrado em Desenvolvimento Regional e Urbano, no Programa de Pós-graduação da Universidade Salvador - UNIFACS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, aprovada pela seguinte banca examinadora:

Marília Moreira Cavalcante- Orientadora _____
Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal da Bahia – UFBA
Universidade Salvador – UNIFACS

Ana Licks Almeida Silva _____
Doutora em Saúde Coletiva pela Universidade Federal da Bahia – UFBA
Universidade Salvador – UNIFACS

Liana Silvia de Viveiros e Oliveira _____
Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal da Bahia - UFBA
Universidade Católica do Salvador - UCSAL

Salvador, 25 de março de 2022.

Aos meus pais, pelo amor, dedicação e incentivo aos estudos.

E aos meus filhos, Sofia e Gustavo que ampliam o sentido de minha vida e fortalecem meu desejo de um futuro com mais consciência social.

AGRADECIMENTOS

O período de estudos acadêmicos foi, também, de atuação profissional como arquiteta da Fundação Mário Leal Ferreira (FMLF). Foi um processo intenso e árduo, mas também engrandecedor. Assim, para conciliar tantas demandas, foi possível graças a compreensão e colaboração de várias pessoas e, para elas, meus sinceros agradecimentos.

À Anderson Andrade, meu marido, pelo amor, dedicação e incentivo diário incondicional, imprescindíveis para minha vida e trajetória acadêmica.

À minha mãe, Marinalva Gavazza, pelo exemplo de força e superação; aos meus irmãos, Wassily e Jeane pelo apoio e presença; e à minha amiga e cunhada Camila Gavazza, pelo acolhimento e parceria.

À Maria Stela Melo pelo suporte emocional e escuta; a Andreia Carvalho pelo carinho no cuidado com meus filhos e com a minha família.

Às minhas amigas Delânia Azevedo e Mariana Dias pelas conversas de apoio e troca de conhecimento; a Manuela Azevedo pela contribuição na parte gráfica dos mapas.

À equipe da UNIFACS, em especial a coordenadora Carolina Spinola, pelo apoio constante e à minha orientadora Marília Cavalcante pelos ensinamentos e incentivo.

Às professoras Ana Licks e Liana Viveiros pela disponibilidade em examinar e apontar colaborações relevantes para o resultado dessa dissertação.

Aos colegas de mestrado Tulio Prado, Suzana Cruz e Firmino Nascimento Filho pelas trocas durante os estudos e incentivo nos momentos de dificuldade.

À equipe da FMLF, em especial a Tânia Scofield, pela confiança e inspiração na condução de projetos de urbanização; a Yveline Hardman e Rita Bittencourt pela compreensão e apoio tornando possível conciliar o trabalho e o mestrado.

À equipe do Projeto Guerreira: Paulo Hermida, Mariana Dias, Simone Barreto, Adriana Cardoso, Marcele Andrade, Renée Buzahr e Lêda Oliveira, pelas experiências profissionais compartilhadas e colaboração no levantamento de dados dessa pesquisa.

Aos alunos do tirocínio docente da disciplina de Planejamento Urbano e Regional, e do Escritório Público de Arquitetura e Engenharia (EPAE), que despertaram, em mim, o desejo de seguir na área acadêmica.

RESUMO

A moradia foi reconhecida como necessidade fundamental para a vida das pessoas, desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Na Constituição Federal Brasileira de 1988 está legitimada no rol dos direitos sociais, que prevê o princípio da função social do uso do solo urbano, e sob este princípio está o conceito de Habitação de Interesse Social (HIS). Contudo, muitos brasileiros ainda não possuem condições de acesso a uma habitação digna e vivem em situações inadequadas. A criação do Ministério da Cidade, em 2003, significou um marco importante para a estruturação da política nacional de habitação e, a partir de 2007, vultuosos investimentos públicos foram disponibilizados através de diversos programas de HIS. O município de Salvador possui elevados índices de déficits habitacionais quantitativos e qualitativos. Nesse contexto, essa dissertação tem como objetivo analisar o processo de implantação do “Projeto de requalificação da comunidade Guerreira Zeferina”, na antiga ocupação Cidade de Plástico. Para isso, foi analisada a habitação social em Salvador, destacando conceitos, dados de déficit e programas realizados no período de 2007 a 2019. Posteriormente, foi aprofundado o conhecimento acerca das referências locais em projetos de urbanização de assentamentos precários (UAP) realizadas no mesmo recorte temporal de 2007 a 2019. Por fim, foi realizada a identificação das ações e processos institucionais das intervenções físicas, sociais e fundiária do Projeto da Guerreira Zeferina. Esse Projeto executou de 257 moradias para famílias já residentes na área, com implantação de infraestrutura, equipamento comunitário, escola, áreas de esporte e lazer. Utilizando metodologia de análise qualitativa, os resultados, desse estudo, mostram uma predominância de projetos e investimentos voltados a produção de novas unidades habitacionais, enquanto a urbanização de assentamentos precários apresenta baixa capacidade de conclusão das obras. Constatou-se também, as complexidades da execução multidisciplinar e multisetorial do processo implantação do Projeto Guerreira Zeferina. Os investimentos em habitação social devem apontar para uma diversidade de ações, que vão além da produção de novas habitações, e precisam almejar a redução da precariedade da ocupação habitacional existente na cidade de Salvador, buscando a integração urbana e redução da segregação socioespacial.

Palavras-chave: Direito a moradia, déficit habitacional, urbanização de assentamentos precários, políticas públicas.

ABSTRACT

Housing has been recognized as a fundamental need for people's lives, since the Universal Declaration of Human Rights, of 1948. In the Brazilian Federal Constitution of 1988, it is legitimized in the list of social rights, which provides the principle of the social function of urban land use, and under this principle lays the concept of Housing of Social Interest (HIS). However, many Brazilians still do not have access to decent housing and live in inadequate situations. The creation of the Ministry of the City in 2003 represented an important milestone for the structuring of the national housing policy and, from 2007 onwards, substantial public investments have been made available through various HIS programs. The city of Salvador has high rates of quantitative and qualitative housing deficits. In this context, this dissertation aims to analyze the implementation process of the "Project for the requalification of the Guerreira Zeferina community", in the former Cidade de Plástico occupation. In order to accomplish that, social housing in Salvador was analyzed, highlighting concepts, deficit data and programs carried out in the period from 2007 to 2019. Subsequently, knowledge was deepened about local references in precarious settlements urbanization projects (UAP) carried out in the same time period from 2007 to 2019. Finally, the identification of the institutional actions and processes of the physical, social and land interventions of the Guerreira Zeferina Project was carried out. This Project built 257 houses for families already residing in the area, with the implementation of infrastructure, community equipment, school, sports and leisure areas. Using qualitative analysis methodology, the results of this study show a predominance of projects and investments focused on the construction of new housing units, while the urbanization of precarious settlements has a low capacity for completion of the works. It was also verified the complexities of the multidisciplinary and multisectoral execution of the implementation process of the Guerreira Zeferina Project. Investments in social housing must point to a diversity of actions, which go beyond the construction of new housing, and must aim to reduce the precariousness of existing housing occupation in the city of Salvador, pursuing urban integration and reducing socio-spatial segregation.

Keywords: Right to housing, housing déficit, urbanization of precarious settlements, public policy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Mapa projetos de HIS concluídos por bairros, Salvador 2007-2019	54
Figura 2 - Mapa das ZEIS 2008 x ZEIS 2016.....	62
Figura 3 - Mapa das 67 ZEIS com IDESH de altíssima precariedade.....	64
Figura 4 - Mapa de priorização por grupo de ZEIS	65
Figura 5 - Mapa de investimento previsto em UAP x IDESH 2018.....	75
Figura 6 - Mapa de investimento em UAP concluído por Bairro x Programas	77
Figura 7 - Mapa de Projetos de UAP no Subúrbio x IDESH 2018.....	78
Figura 8 - Foto aérea da Cidade de Plástico	83
Figura 9 - Foto de moradias	84
Figura 10 - Foto do uso de materiais precários	84
Figura 11 - Foto de rua com esgoto a céu aberto	84
Figura 12 - Foto de ligações irregulares de energia	84
Figura 13 - Foto do espaço Guriatá para aulas de capoeira	86
Figura 14 - Foto do Comunitário Guerreira Zeferina	86
Figura 15 - Estrutura organizacional da PMS x Projeto Guerreira Zeferina	91
Figura 16 - Componentes de Intervenção.....	93
Figura 17 - Fluxograma da Etapa 1, Estruturação institucional.....	95
Figura 18 - Fluxograma Etapa 2, Diagnóstico	98
Figura 19 - Foto da contenção de pedra danificada (obra emergencial)	99
Figura 20 - Foto da Feira de serviços (intervenções sociais)	99
Figura 21 - Mapa dos setores de selagem da área da comunidade.....	100
Figura 22 - Dados gerais das unidades seladas na Cidade de Plástico.....	102
Figura 23 - Mapa com indicação dos limites físicos	104
Figura 24 - Mapa das unidades em condição de permanência.....	104

Figura 25 - Fluxograma Etapa 3, Planos e Projetos.....	105
Figura 26 - Foto da oficina de maquete, 2015.....	106
Figura 27 - Planta geral do <i>Masterplan</i> , 2015	106
Figura 28 - Localização dos equipamentos do Projeto.....	109
Figura 29 - Planta de tipologia dos edifícios.....	110
Figura 30 - Planta ilustrada apartamento de 2 quartos	111
Figura 31 - Planta ilustrada apartamento de 3 quartos	112
Figura 32 - Planta ilustrada apartamento de 2 quartos PCD.....	112
Figura 33 - Planta ilustrada do Centro Comunitário	112
Figura 34 - Planta ilustrada do quiosque de alimentação.....	113
Figura 35 - Planta ilustrada do quiosque de loja de roupas e mercearia.....	113
Figura 36 - Fluxograma Etapa 4, Execução	117
Figura 37 - Foto da obra após desocupação da área.....	119
Figura 38 - Foto da visita da comunidade a obra	119
Figura 39 - Imagem da obra concluída.....	122

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Programa habitacional na Bahia, 2003-2007	36
Quadro 2 - Programas de HIS por modalidade, Salvador 2007-2019.....	46
Quadro 3 - Dados gerais dos programas de UAP, Salvador 2007 a 2019	74
Quadro 4 - Lista dos agentes públicos do Projeto Guerreira.....	90
Quadro 5 - Quantidade de apartamentos por tipologia dos edifícios.....	111
Quadro 6 - Política de atendimento do plano de reassentamento.....	115
Quadro 7 - Etapas de projeto x Componentes	124
Quadro 8 - Funções das Secretarias do Grupo de Trabalho (GT), PMS.....	124
Quadro 9 - Funções das Secretarias municipais não vinculadas ao GT	125
Quadro 10 - Funções das Instituições não municipais	125

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Domicílios em AGSN em Salvador, 1991, 2000, 2010	42
Gráfico 2 - Investimento disponibilizado UH x UAP, Salvador 2007-2019	47
Gráfico 3 - Investimento em UAP por ano de contratação, Salvador 2007- 2019	47
Gráfico 4 - Investimento em UH por ano de contratação, Salvador 2007- 2019	48
Gráfico 5 - Habitantes residentes em ZEIS por Prefeitura-Bairro.....	63

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Ações desenvolvidas com recursos do FNHIS, 2006-2009	33
Tabela 2 - Investimentos contratados no PAC Habitação até 2009	33
Tabela 3 - Crescimento populacional de Salvador, 1940-2020.....	40
Tabela 4 - Composição do déficit habitacional, 2010	41
Tabela 5 - Dados gerais dos programas de HIS, Salvador 2007-2019	48
Tabela 6 - Percentuais de conclusão por programa de HIS, Salvador, 2007-2019...	49
Tabela 7 - Domicílios em aglomerados subnormais por Prefeitura-Bairros, 2010.....	50
Tabela 8 - Bairros com maior quantidade de domicílios em AGSN, 2010.....	51
Tabela 9 - Investimentos em HIS por Prefeitura-Bairro, Salvador 2007-2019.....	52
Tabela 10 - Investimentos em obra concluída HIS por Bairro, Salvador 2007-2019.	53
Tabela 11 - Projetos do BIRD AE-7344, Salvador 2007-2019.....	69
Tabela 12 - Projetos do FNHIS, Salvador 2007-2019	70
Tabela 13 - Projetos do PAC, Salvador 2007-2019.....	71
Tabela 14 - Programas de UAP previstos x concluídos, Salvador 2007-2019	74
Tabela 15 - Projetos de UAP com obras concluídas x bairro, 2007-2019	76

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGSN	Aglomerados Subnormais
APSEs	Áreas de Proteção Socioecológicas
AVSI	Associação Voluntários para o Serviço Internacional
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD AE-7344	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento - Acordo de Empréstimo, nº 7344.
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial)
BNH	Banco Nacional Habitação
C&P	Conjuntura e Planejamento
CAIXA	Caixa Econômica Federal
CDRU	Concessão de Direito Real de Uso
CEFET-BA	Centro Federal de Educação Tecnológica da Bahia
CHESF	Companhia Hidrelétrica do São Francisco
CIA	Centro Industrial de Aratu
Codesal	Defesa Civil de Salvador
COELBA	Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia
COHAB	Companhias de Habitação
CONCREMAT	Concremat Engenharia e Tecnologia
CONDER	Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia
CONDURB	Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CRF	Certidão de Regularização Fundiária
CRM	Comitê de Representantes dos Moradores
CTB	Companhia de Transportes do Estado da Bahia
DPU	Defensoria Pública da União
DST	Doenças Sexualmente Transmissíveis
EMBASA	Baiana de Águas e Saneamento S.A.
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FEGIS	Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FEHIS	Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social

FJP	Fundação João Pinheiro
FMLF	Fundação Mário Leal Ferreira
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FNRU	Fórum Nacional de Reforma Urbana
GCM	Guarda Civil Municipal
GPU	Gerência de Projetos Urbanísticos
GT	Grupo de Trabalho
HIS	Habitação de Interesse Social
HPM	Habitação de Mercado Popular
Hydros	Hydros Engenharia e Planejamento LTDA
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDESH	Instituto de Desenvolvimento do Habitat
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
LIMPURB	Empresa de Limpeza Urbana de Salvador
MCidades	Ministério das Cidades
MSI	Modelo de Substituição de Importações
MSTB	Movimento Sem Teto da Bahia
OGU	Orçamento Geral da União
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PCD	Pessoas com Deficiência
PDDU	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador
PEHIS	Política e o Sistema Estadual de Habitação Social
PGMS	Procuradoria Geral do Município do Salvador
PHIS	Política Municipal de Habitação de Interesse Social
PIB	Produto Interno Bruto
PIF	Poligonais de Intervenção Física
PIS	Poligonais de Integração Social
PLANDURB	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano
PLANEHAB	Plano Estadual de Habitação de Interesse Social e de Regularização Fundiária
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PMS	Prefeitura Municipal de Salvador
PNH	Política Nacional de Habitação
PNMD	Projeto Novo Mané Dendê

PPDRU	Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano
PSH	Programa de Subsídio de Habitação
PTA	Plano de Trabalho de Atividade
PTS	Projeto de Trabalho Social
RLAM	Refinaria Landulpho Alves
RMS	Região Metropolitana de Salvador
SARU	Semana de Análise Regional e Urbana
SECIS	Secretaria Municipal de Sustentabilidade e Resiliência
SECOM	Secretaria Municipal de Comunicação
SECOMP	Secretaria de Combate à Pobreza
SEDES	Secretaria de Desenvolvimento Social e de Combate à Pobreza
SEDUR	Secretaria de Desenvolvimento Urbano de Estado da Bahia
SEDUR	Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Urbanismo
SEFAZ	Secretaria Municipal da Fazenda
SEHIS	Sistema Estadual de Habitação Social
SEINFRA	Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras Públicas
SEMOB	Secretaria Municipal de Mobilidade
SEMOP	Secretaria Municipal de Ordem Pública
SEMPRE	Secretaria Municipal de Promoção Social, Combate à Pobreza, Esportes e Lazer
SEMPS	Secretaria Municipal de Promoção Social, Esporte e Combate à Pobreza
SH	Superintendência de Habitação
SINDEC	Secretaria Municipal de Infraestrutura, Habitação e Defesa Civil
SMED	Secretaria Municipal da Educação
SMS	Secretaria Municipal da Saúde
SNH	Secretaria Nacional de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SPU	Superintendente do Patrimônio da União
SUCOM	Secretaria Municipal de Urbanismo
SUCOP	Superintendência de Obras Públicas
UAP	Urbanização de Assentamentos Precários
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UGP	Unidade Gestora do Projeto

UH	Unidades Habitacionais
UNIFACS	Universidade Salvador
URBIS	Habitação e Urbanização da Bahia S/A
UTP	Unidade Técnica do Projeto
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	19
1 INTRODUÇÃO	22
2 CAPÍTULO 1 - HABITAÇÃO SOCIAL EM SALVADOR: CONCEITOS, DÉFICITS E PROGRAMAS	28
2.1 SOBRE OS CONCEITOS FUNDAMENTAIS EM HABITAÇÃO SOCIAL.	29
2.2 PANORAMA HISTÓRICO DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO SOCIAL	32
2.2.1 Política Nacional	32
2.2.2 Política Estadual	35
2.2.3 Política Municipal	37
2.3 O PROBLEMA HABITACIONAL EM SALVADOR: DÉFICITS E AGSN	38
2.4 DADOS E MÉTODO: HABITAÇÃO SOCIAL EM SALVADOR	43
2.5 ANÁLISE DOS PROGRAMAS DE HABITAÇÃO SOCIAL EM SALVADOR, 2007 A 2019	45
CAPÍTULO 2 – URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS: PROGRAMAS REALIZADOS EM SALVADOR	56
3.1 SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL E CONCEITOS EM ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS	56
3.2 ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS EM SALVADOR: DADOS DAS ZEIS	60
3.3 DADOS E MÉTODO: PROGRAMAS DE UAP EM SALVADOR	67
3.4 PANORAMA DOS PROJETOS DE UAP REALIZADOS EM SALVADOR, 2007 A 2019	68
4 CAPÍTULO 3 – PROJETO GUERREIRA ZEFERINA: ORIGEM, CONCEITOS E PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO	81
4.1 A OCUPAÇÃO CIDADE DE PLÁSTICO	82
4.2 PREMISSAS E CONCEITOS NO PROJETO GUERREIRA ZEFERINA.....	87
4.3 DADOS E MÉTODOS: PROJETO GUERREIRA ZEFERINA	89
4.4 PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DO PROJETO GUERREIRA ZEFERINA	94
4.4.1 Etapa 1: Estruturação institucional	95
4.4.2 Etapa 2: Diagnóstico	98
4.4.3 Etapa 3: Planos e Projetos	105
4.4.4 Etapa 4: Execução	117
4.4.5 Quadros: Etapas x Componentes x Agentes do projeto	123
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	128
REFERÊNCIAS	131

APRESENTAÇÃO

Visceral! Esse é o adjetivo que melhor caracteriza o meu sentimento quando penso em explicar a minha relação com o tema do direito à moradia de pessoas em vulnerabilidade social. Vivi, desde a infância, a desigualdade social, não sabia que esse era o nome, mas minha família refletia essa realidade. De um lado um casarão com muitos cômodos, do outro uma casa pequena em placas de concreto, entregue sem quartos.

Ainda na infância, ouvi os relatos de minha mãe descrevendo, com detalhes, a técnica para construir o barraco de taipa, onde morava na “invasão” do Buraco da Gia. Lembro-me, também, como era difícil, para ela, carregar a “lata de água na cabeça”, subindo e descendo as ladeiras de Brotas; como era constrangedor relatar sobre as condições de vida da família. A boa recordação, apenas, dos bons banhos frios nas águas renovadoras da fonte. Desde então, já comecei a aprender sobre habitação social e o quanto é importante viver numa moradia digna.

Quando estudante de Arquitetura e Urbanismo, na Universidade Federal da Bahia (UFBA) em 2007, veio o interesse pela Arquitetura como continuidade da formação de Técnica em Edificações, pelo Centro Federal de Educação Tecnológica da Bahia (CEFET-BA), e depois pelo Urbanismo, onde tive as primeiras experiências com projetos de habitação social. Ainda na Graduação, trouxe do intercâmbio na Espanha, a vivência de trabalhar com planejamento urbano na Universidade Politécnica de Valencia. Voltei incrédula! Acreditei não ser possível encontrar soluções para as demandas de habitação social em Salvador, contudo, o encanto pelo planejamento urbano permaneceu e o reencontro com os projetos habitacionais ampliou o sentido da minha atuação profissional.

Entre os anos de 2009 e 2013, atuei como arquiteta da Superintendência de Habitação (SH), da Secretaria de Desenvolvimento Urbano de Estado da Bahia (SEDUR). Inicialmente, trabalhei como consultora do Banco Mundial para planejamento das intervenções do “Projeto de Desenvolvimento Integrado em Áreas Urbanas Carentes no Estado da Bahia”. Posteriormente, tornei-me integrante da equipe da Diretoria de

Programas e Projetos Habitacionais, onde realizava acompanhamento de projetos de urbanização de assentamentos precários no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).

Em 2014, consolidei as minhas primeiras pesquisas acadêmicas, no Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado “A Produção de Unidades Habitacionais e a Urbanização de Assentamentos Precários em Salvador, 2007 a 2014.”, apresentado à Universidade Salvador (UNIFACS), quando recebi o título de Especialista em Planejamento Urbano e Gestão de Cidades. Em 2019, retomei essa pesquisa, como mestranda do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano (PPDRU - UNIFACS), para publicar, juntamente com André Luís de Sousa e as professoras Márcia Mello e Ana Licks. O artigo “Habitação Social em Salvador: uma análise entre os anos de 2009 a 2019”, foi publicado na revista *Conjuntura e Planejamento (C&P)*, edição 198.

Também no ano de 2014, passei a trabalhar como arquiteta da Casa Civil, da Prefeitura Municipal de Salvador (PMS), no planejamento e supervisão das ações do “Projeto de Requalificação Guerreira Zeferina”, localizada na antiga ocupação da Cidade de Plástico. Em 2017, ainda na PMS, passei a atuar como arquiteta da Gerência de Projetos Urbanísticos (GPU), da Fundação Mário Leal Ferreira (FMLF), mas ainda manteve um vínculo com Projeto Guerreira Zeferina, que se tornou o objeto de pesquisa dessa dissertação.

Em março de 2020, iniciaram as aulas do mestrado e, com apenas dois dias de aulas presenciais, foi decretado o período de isolamento social adotado para conter a disseminação da Covid-19. As restrições, em tempos de pandemia, foram difíceis. A adaptação às aulas on-line, as dificuldades do trabalho remoto, tudo precisou ser adaptado, tudo, o tempo todo e “em casa”. Nesse período, só aumentava minha preocupação com a parte da população que vive em condições precárias de moradia. Dessa reflexão, junto com os colegas de mestrado Firmino Nascimento Filho e Suzana Cruz, e com orientação de professora Ana Licks, publicamos, na XVII Semana de Análise Regional e Urbana (SARU) em 2020, o artigo “Uma análise dos aglomerados subnormais em tempos da pandemia da COVID-19 no município de Salvador, Bahia”.

Esse contexto de situação pandêmica impactou diretamente nos objetivos iniciais da pesquisa, que previa intenso trabalho de campo que foi inviabilizado pela necessidade de distanciamento social. Após reformulação dos objetivos, durante os anos 2020 e 2021, foi desenvolvida a pesquisa sobre o processo de implantação do Projeto Guerreira Zeferina intitulado “Habitação Social em Salvador: uma análise do processo de implantação do Projeto Guerreira Zeferina”, assim como os resultados apresentados na dissertação a seguir.

1 INTRODUÇÃO

A moradia, necessidade fundamental à vida, é um direito reconhecido desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Posteriormente, no âmbito do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1965, teve seu conceito ampliado, considerando o direito à moradia "[...] como complemento essencial ao direito a um padrão de vida adequado para todos os seres humanos." (ROLNIK, 2011, p.37). Portanto, uma moradia adequada é entendida além dos aspectos físicos da habitação, englobando também os direitos econômicos, sociais e culturais, além do direito à cidade (LEFEBVRE, 2001).

O processo de urbanização no Brasil, a partir do século XX, associado à industrialização acentuou o movimento migratório para as capitais, originando as intervenções estatais para o problema da habitação social. Após o período de incentivo à industrialização, as décadas de 1980 e 1990 promoveram dois eventos que modificaram as estruturas econômicas e sociais dos países periféricos como o Brasil: a reestruturação produtiva (a partir do modelo de acumulação fordista) e a incursão neoliberal brasileira em nome da globalização, que feriu a estrutura industrial e ocupacional do país. Naquele contexto, com a concentração demográfica nas capitais e regiões metropolitanas, intensificou-se a problemática do desemprego, informalidade, pobreza urbana e déficits habitacionais (BONDUKI, 2014; MARICATO, 2003).

A concentração populacional associada ao processo de crescimento urbano acelerado, a falta de acesso da maioria da população ao mercado imobiliário por insuficiência de renda, resultaram em espaços urbanos degradados, segregados e sem as condições mínimas de moradia. O agravamento desse cenário é, também, consequência do longo período, iniciado com a extinção do Banco Nacional Habitação (BNH) em 1986, de baixa efetividade das políticas públicas para a habitação social. (BONDUKI, 2014; MARICATO, 2003).

Na legislação brasileira, a Constituição Federal de 1988 torna a moradia um direito fundamental no rol dos direitos sociais, assim como prevê o princípio da função social do uso do solo urbano. O Estatuto das Cidades, Lei Federal nº 10.257/2001,

regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição e estabelece diretrizes da política urbana, ratificando as funções sociais da cidade e da propriedade urbana, e a habitação assume efetivamente o caráter de direito básico da população (BRASIL, 2001). As políticas habitacionais para a população de baixa renda passam a ser de interesse da sociedade e sob este princípio está o conceito de Habitação de Interesse Social (HIS).

Após o Estatuto das Cidades, a criação do Ministério das Cidades (MCidades), em 2003, marca um momento de estruturação da política habitacional. Sendo seguido de marcos institucionais importantes como a aprovação da Política Nacional de Habitação (PNH) em 2004, o início da construção do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) através da Lei nº11.124 de 2005 e culminando, em 2007, com a disponibilização de vultosos investimentos para habitação social através do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Em 2009, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) desloca as ações dos programas de HIS, priorizando crédito à produção de novas unidades habitacionais, o FNHIS e PAC passaram a atender ações de urbanização de assentamentos precários com alocação de recursos em projetos em andamento. Em 2011, ainda no âmbito da atuação do governo federal, a segunda fase do PMCMV amplia os recursos para produção de novas unidades habitacionais.

Apesar do avanço na definição de programas voltados a promoção da HIS, a partir da nova conjuntura política no país, o déficit habitacional brasileiro representava cerca de 6,5 milhões de unidades, sendo que 30% concentravam-se na região Nordeste. O Estado da Bahia possui o maior déficit habitacional absoluto com 520 mil unidades. Além disso, a inadequação domiciliar nacional atinge 15 milhões domicílios, dos quais 13 milhões com carência de pelo menos um dos itens de infraestrutura básica (água, energia elétrica, esgotamento sanitário ou coleta de lixo), estando a Bahia com mais de 1 milhão de domicílios urbanos inadequados (FJP, 2013).

Neste contexto, Salvador representava a quarta capital do país em déficit habitacional, com déficit absoluto de 106.415 unidades e inadequação domiciliar de 119.986 mil.

Realidade que se constata na paisagem urbana, onde a segregação traduz a precariedade das moradias nas comunidades periféricas (SERPA, 2007; FJP, 2013). Essa precariedade das condições habitacionais também é constatada através dos 290.488 domicílios particulares ocupados em Aglomerados Subnormais¹ (AGSN) na Região Metropolitana de Salvador (RMS). A capital concentra 94,9% desses domicílios, totalizando cerca de 275.600 unidades em AGSN (IBGE, 2010).

Outro importante indicador de localização das áreas de vulnerabilidade das condições de moradia são as 234 Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) delimitadas no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador (PDDU), Lei nº 9.069/2016. São 214 ZEIS classificadas como zonas ocupadas por favelas, de loteamentos irregulares, comunidades tradicionais e centralidades históricas, que representam 8,8% do território municipal, onde moram cerca de 1,5 milhões de pessoas, o equivalente a 57% dos 2,7 milhões habitantes do município. (BAHIA; CONDER, 2016; SALVADOR, 2019).

Os investimentos disponibilizados através dos diversos Programas de HIS de Salvador, no período de 2009 a 2019, totalizaram 1,9 bilhão de reais para produção de novas unidades habitacionais (UH) e em urbanização de assentamentos precários² (UAP). Considerando as obras concluídas, constatou-se a aplicação de 1,1 bilhão de reais (56,77% do recurso previsto) beneficiando 23.524 famílias. Deste recurso aplicado, apenas 8,27% em obras concluídas de projeto de UAP. Destacando que o PMCMV sozinho efetivou 89,72% de todo investimento em habitação social do município (SOUSA et al, 2020).

O resultado pouco promissor na capacidade de conclusão dos projetos de UAP, com apenas 8,27% do total, contrapõem os altos índices de inadequação habitacional do município de Salvador. O universo dessas intervenções em UAP contemplou

¹ Com base no conceito definido pelo IBGE (2010), aglomerado subnormal (AGSN) é um conjunto constituído de no mínimo 51 unidades habitacionais carentes de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa.

² Assentamentos precários, segundo a Política Nacional de Habitação (PNH), é um conjunto de assentamentos urbanos inadequados ocupados por uma população de baixa renda. Inclui tipologias como: cortiço, loteamentos irregulares, favelas, conjuntos habitacionais degradados, dentre outras.

aplicação de aproximadamente 93 milhões de reais em obras concluídas, distribuídas em seis projetos. Desses, o “Projeto de Requalificação da Guerreira Zeferina” foi responsável pela aplicação de cerca de 22 milhões de reais, através do Projeto Salve Salvador, representando 24% dos investimentos aplicados em projetos de UAP.

A comunidade Guerreira Zeferina³, localizada no bairro de Periperi, tratava-se de uma ocupação iniciada em 2006, coordenada pelo Movimento Sem Teto da Bahia (MSTB) e que ficou conhecida como “Cidade de Plástico”, por apresentar condições precárias de moradias em barracos construídos como lonas plásticas e madeira. Local de moradias para 527 pessoas, vivendo sem as mínimas condições de habitabilidade, com baixa escolaridade e empregabilidade, caracterizando situação de grande vulnerabilidade socioespacial.

A ocupação se consolidou segregada do contexto urbano da cidade de Salvador e em 2014, no âmbito do poder municipal, iniciou-se o Projeto Guerreira Zeferina visando urbanização integrada da área. Incluindo intervenções físicas, sociais e fundiárias para reassentamento de 257 famílias, com moradias entregues à comunidade em janeiro de 2019 (SALVADOR, 2017). Nesse contexto, questiona-se: quais foram as estratégias de planejamento e intervenção do Projeto Guerreira Zeferina?

Assim, o desenvolvimento da pesquisa, objetivou analisar o processo de implantação do “Projeto de Requalificação da Comunidade Guerreira Zeferina”, na antiga ocupação Cidade de Plástico. Visando atingir esse objetivo, foram desenvolvidos os objetivos específicos de: **a)** analisar a habitação social em Salvador, destacando conceitos, dados de déficit e programas realizados no período de 2007 a 2019; **b)** descrever referências locais de projetos em urbanização de assentamentos precários; **c)** identificar as ações e processos institucionais das intervenções físicas, sociais e fundiárias do Projeto da Guerreira Zeferina.

As últimas décadas foram marcadas pela expressiva disponibilização de recursos públicos para subsídio à habitação social. Porém, os elevados déficits habitacionais

³ Guerreira Zeferina foi uma líder quilombola que lutou pela liberdade no Subúrbio Ferroviário no século XIX. Essa denominação da comunidade foi indicada pelos próprios moradores.

constatados pelos dados no Censo 2010, associado à projeção de aumento de domicílios localizados em aglomerados subnormais, conforme dados de planejamento para o Censo Demográfico de 2020 (IBGE, 2020), apontam que o problema habitacional ainda está muito distante de uma solução.

Diante do cenário de elevados índices de precariedade habitacional e baixos índices de efetivação de projetos na modalidade de UAP, a avaliação do Projeto da Guerreira Zeferina representa uma grande possibilidade de estudos referentes a projetos habitacionais de requalificação em áreas de precariedade das condições de moradia. Campo temático de relevância para pesquisa em desenvolvimento, políticas urbanas e redes de cidades, abordando as questões relacionadas a Habitação, Direito à Cidade e a Moradia.

Para atingir os objetivos dessa pesquisa, foi utilizada abordagem metodológica qualitativa, com procedimento dividido em três fases. A primeira fase corresponde à revisão bibliográfica para aprofundando dos arcabouços teóricos e conceituais, seguida da etapa de coleta de dados e visitas de campo. Por fim, a terceira fase compreende o tratamento dos dados coletados: a organização do material de pesquisa; o arquivamento dos dados e a realização das análises.

Os objetivos específicos dessa pesquisa, indicados anteriormente, correspondem aos capítulos a serem apresentados. A estrutura interna desses capítulos contempla itens de: revisão de literatura, detalhamento dos procedimentos metodológicos (dados e métodos) e análises. Assim, esse trabalho é dividido em cinco seções, iniciando com a **introdução** apresentada acima e que contempla uma caracterização do tema, objetivos, justificativa e metodologia utilizada.

O **capítulo 1** de apresentação do panorama histórico dos déficits (quantitativos e qualitativos) e dos programas de habitação social realizados no município de Salvador, no período de 2007 a 2019, traçando comparativo entre os dados de execução dos projetos nas modalidades de produção de novas moradias e de urbanização de assentamentos precários. Seguido do **capítulo 2** aprofunda a caracterização das de projetos de urbanização em assentamentos precários realizados em Salvador.

Dando continuidade à temática da habitação social, o **capítulo 3** apresenta uma caracterização socioambiental da ocupação Cidade de Plástico, seguido da análise do processo de implantação do “Projeto de Requalificação da Comunidade Guerreira Zeferina” considerando o levantamento das intervenções físicas, sociais e fundiárias realizadas pela Prefeitura Municipal de Salvador, no período de 2004 a 2019.

Por fim, o item **considerações finais** apresenta as conclusões da pesquisa, indicando possíveis contribuições para novos estudos e/ou para formulação de ações públicas no âmbito dos projetos de Habitação de Interesse Social (HIS).

2 CAPÍTULO 1 - HABITAÇÃO SOCIAL EM SALVADOR: CONCEITOS, DÉFICITS E PROGRAMAS

O município de Salvador apresenta elevados índices de déficits habitacionais quantitativos e qualitativos, com paisagem urbana caracterizada pela segregação socioespacial, onde cerca de 32% de domicílios particulares ocupados estão localizados em áreas de aglomerados subnormais (FJP, 2013; BAHIA; CONDER, 2016).

Os programas voltados a habitação social representam caminhos possíveis na busca por soluções para promover o acesso à moradia digna para a população de baixa renda. Após extinção do BNH, a retomada da política habitacional, além dos do processo de estruturação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (HIS), teve no ano de 2007 um grande marco na disponibilização de recursos públicos voltados aos programas de HIS.

Nesse contexto, o capítulo, a seguir, visa analisar a habitação social em Salvador, destacando conceitos, dados de déficit e programas realizados no período de 2007 a 2019. Para tanto, o conteúdo está dividido em cinco seções, iniciando com a apresentação dos principais conceitos abordados em habitação social. A segunda parte traça um panorama histórico da política habitacional, seguido da terceira seção que caracteriza o problema habitacional em Salvador, através de dados de déficit quantitativo e qualitativo. A quarta seção descreve os dados e método utilizados para realização da análise.

Por fim, a quinta seção caracteriza os programas de HIS existentes em Salvador de 2007 a 2019, analisando os dados de execução de projetos de construção de novas Unidades Habitacionais (UH) e Urbanização de Assentamentos Precários (UAP), que visam melhorar as condições de habitabilidade através de intervenções em infraestrutura, melhoria e/ou produção de novas moradias, ações sociais com as famílias e regularização fundiária.

2.1 SOBRE OS CONCEITOS FUNDAMENTAIS EM HABITAÇÃO SOCIAL.

No campo temático da habitação social faz-se necessário conceituar alguns termos e elementos. Iniciando com a definição de habitação social e o direito à moradia digna, delimitando o que será tratado no levantamento das necessidades e demandas habitacionais e, por fim, definindo as modalidades dos programas habitacionais estudados.

Com base nos princípios do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 10 julho de 2001, as funções sociais da cidade e da propriedade urbana e habitação tida como direito básico da população (BRASIL, 2001). A habitação social ou Habitação de Interesse Social (HIS) pode ser definida como uma série de soluções de moradia voltada à população de baixa renda, cujo nível de renda inviabiliza o acesso à moradia adequada produzida pelo mercado imobiliário formal. Larcher (2005) caracteriza a habitação social no Brasil pelos requisitos de possuir investimentos financiados pelo poder público, ser destinada à produção de moradias para famílias de baixa renda⁴ ou ter como objetivo promover habitação digna através de urbanização de assentamentos precários ou recuperação de áreas que apresentem situações de risco e preservação ambiental ou cultural.

O conceito de moradia digna, no âmbito das diretrizes gerais do Estatuto da Cidade, deve abranger: *“garantia do direito a cidades sustentáveis, entendida como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações,”* (BRASIL, 2001, Art. 2º, I). A Política Municipal de Habitação de Interesse Social (PHIS) amplia esse conceito, entendendo a moradia digna como fonte de inclusão social, que deve oferecer conforto e segurança e com padrões de intervenções habitacionais compatíveis com a cultura local. Ainda segundo a PHIS, o atendimento à moradia deve compreender:

⁴ Segundo a PEHIS, População de Baixa Renda é a população urbana ou rural sem renda ou com renda familiar mensal equivalente a até 03 (três) salários mínimos vigentes (BAHIA, 2008).

- a) a moradia associada à sustentabilidade econômica, social, ambiental e cultural, expressas na pluralidade de modos de vida e sociabilidade, que retrata a diversidade de contribuições étnicas nas nossas formas de morar e de usar os espaços públicos;
- b) a redução do déficit habitacional quantitativo e qualitativo como fator de inclusão socioespacial;
- c) a integração da política habitacional com a política urbana e articulada com as políticas de desenvolvimento social e econômico;
- d) o fortalecimento da cidadania, mediante a participação e organização social, como fatores determinantes da política habitacional. (SALVADOR, 2008, p. 86).

As necessidades habitacionais, segundo a metodologia da Fundação João Pinheiro (FJP), são quantificadas pelo déficit quantitativo (falta de moradias) e do déficit qualitativo (inadequação de moradias existentes e que não oferecem condições satisfatórias de habitabilidade). No censo demográfico de 2010, foram considerados no cálculo do déficit habitacional quantitativo os componentes de: coabitação familiar, domicílios precários, ônus excessivo com aluguel, adensamento excessivo de domicílios alugados. Para o cálculo dos domicílios inadequados (déficit qualitativo) foram utilizados os componentes de: carência de infraestrutura urbana, ausência de banheiro exclusivo e adensamento excessivo de domicílios próprios (FJP, 2013).

Além do déficit habitacional calculado com base na metodologia da FJP, o estudo das informações territoriais dos Aglomerados Subnormais (AGSN) apresentam a precariedade habitacional relacionada às inadequações das condições de moradias nos municípios brasileiros. Nesse estudo, o IBGE define aglomerados subnormais como sendo:

[...] um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas, etc.) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e/ou densa. A identificação dos aglomerados subnormais é feita com base nos seguintes critérios:

Ocupação ilegal da terra, ou seja, construção em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) no momento atual ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há dez anos ou menos); e

Possuir pelo menos uma das seguintes características:

urbanização fora dos padrões vigentes - refletido por vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais e construções não regularizadas por órgãos públicos; ou precariedade de serviços públicos essenciais, tais quais energia elétrica, coleta de lixo e redes de água e esgoto. (BRASIL, 2010, p.18).

O conceito de déficit habitacional quantitativo aponta para a carência de construção de novas moradias, enquanto a inadequação habitacional demanda intervenções de urbanização integrada (FJP, 2013). Os Programas de HIS são destinados atender essas necessidades de habitação da população de baixa renda, objetivando promover a universalização do acesso à moradia digna. Esses, possuem ações estruturadas através de leis, decretos, resoluções específicas, contratos de acordo de empréstimo ou projetos específicos e com disponibilização de recursos públicos para: construção de unidades habitacionais, urbanização de assentamentos precários, reforma de unidade habitacional, aquisição de unidade construída, aquisição de imóveis para reabilitação urbana, entre outros.

Os projetos de produção de UH contemplam construção de novas moradias com infraestrutura básica, geralmente estruturada em grandes conjuntos habitacionais. Enquanto os projetos de UAP, visam melhorar as condições de habitabilidade de assentamentos precários através de intervenções de urbanização e infraestrutura, regularização fundiária, recuperação de áreas degradadas, construção de novas moradias, execução de trabalho técnico social, melhoria nas habitações, promovendo requalificação urbana.

Vale destacar que, segundo Rolnik e Nakano (2009), a participação de diversos agentes sociais e o planejamento de interesse público são fundamentais para o enfrentamento da problemática habitacional. Cabe criar estruturas institucionais permanentes, que permitam identificação dos problemas habitacionais com implementação de programas adequados às realidades locais. Para promover uma moradia adequada, são necessários investimentos vultosos com diversidade de soluções institucionais que ampliem as condições econômicas, sociais e culturais das famílias de baixa renda.

Neste contexto, a habitação social no Brasil apresenta histórico de promoção de moradia popular através das antigas companhias de habitação e, posteriormente, com ações estruturadas no âmbito da política nacional de habitação. No item a seguir, será apresentado um panorama da política habitacional nas esferas nacional, estadual e municipal.

2.2 PANORAMA HISTÓRICO DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO SOCIAL

2.2.1 Política Nacional

A partir da extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1986, até 2003, a política habitacional brasileira passou por um período de elevado grau de descontinuidade administrativa, fragmentação institucional e baixa efetividade, alternando programas baseados na iniciativa dos governos municipais, do setor empresarial ou do setor cooperativado. Além da perda da capacidade de formulação de políticas em nível federal e a redução de recursos destinados às políticas urbanas, as Companhias de Habitação (COHAB) estaduais entraram em crise, e muitas foram extintas (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011).

A partir do Estatuto da Cidade e da criação MCidades incluiu-se na agenda governamental políticas públicas destinadas à população cujo nível de renda inviabilizava o acesso à moradia adequada através do mercado imobiliário. A atuação do MCidades marca um momento de estruturação da política habitacional, visando integrar as questões relativas à habitação, saneamento, transporte urbano e planejamento territorial (BRASIL, 2009; ROLNIK, 2003).

Em 2004, a Secretaria Nacional de Habitação (SNH) aprovou a Política Nacional de Habitação (PNH) e, posteriormente, a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, instituiu o Sistema Nacional de Habitação Social (SNHIS), o Fundo Nacional de Habitação Social (FNHIS) e seu Conselho Gestor, articulando mecanismos de financiamento, planejamento e controle social da política urbana nas três esferas de governo (BRASIL, 2004, 2005).

O SNHIS estabeleceu a necessidade de que cada ente federado formasse um Fundo Local de HIS, com seu respectivo Conselho Gestor, e elaboração do Plano Habitacional. Desta forma, buscou-se construir uma estrutura institucional adequada para o desenvolvimento da política habitacional de interesse social sustentável, racional e de participação democrática na definição de programas e projetos (BRASIL, 2005).

Nesse contexto de estruturação do SNHIS, foram alocados recursos através de projetos selecionados pelo FNHIS e posteriormente através do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). No FNHIS, entre 2006 e 2009, foram alocados cerca de 4,4 bilhões de reais para beneficiar mais de 4.400 projetos. No PAC Habitação, lançado em 2007 e destinado a impulsionar o crescimento econômico com programas de investimentos em infraestrutura, priorizou-se a aplicação de recursos para promover a urbanização de favelas alocando cerca de 14 bilhões de reais (ver Tabelas 1 e 2).

Tabela 1 - Ações desenvolvidas com recursos do FNHIS, 2006-2009

Modalidade	Contratos	% dos contratos	Investimento (R\$ mil)	% do investimento
Total	4.416	100%	5.375,38	100%
Urbanização	616	14%	3.927,75	73%
Provisão habitacional	1.581	36%	1.332,16	25%
Desenvolvimento Institucional	2.219	50%	115,47	2%

Fonte: Brasil (2010).

Nota: Adaptado pela autora desta dissertação (2021).

Tabela 2 - Investimentos contratados no PAC Habitação até 2009

Modalidade	Contratos	% dos contratos	Investimento (R\$ mil)	% do Investimento
Total	3.893	100%	16.512,15	100%
Urbanização	595	15%	14.410,32	87%
Provisão habitacional	1.079	28%	1.983,66	12%
Desenvolvimento Institucional	2.219	57%	118,17	1%

Fonte: Brasil (2010).

Nota: Adaptado pela autora desta dissertação (2021).

O PAC Habitação gerou um primeiro deslocamento na centralidade do FNHIS na política habitacional, provocado pelo volume de recursos alocados e pela dinâmica de

execução adotada. Além disso, o PAC submeteu à sua ordem todos os programas governamentais com impacto no crescimento econômico, entre eles o FNHIS.

Para os gestores da Secretaria de Habitação, esta subordinação representava ganhos expressivos, pois os recursos alocados na rubrica do PAC não estariam sujeitos a contingenciamento. Diferentemente dos recursos do FNHIS, no entanto, os do PAC não estavam atrelados a quaisquer mecanismos de controle social ou a critérios institucionais de redistribuição, sendo a sua alocação prerrogativa exclusiva da Casa Civil da Presidência da República. (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011, p. 4).

Em 2008, a forte crise mundial gerada pelo setor imobiliário dos Estados Unidos influenciou a conjuntura econômica brasileira, fazendo que o ano de 2009 iniciasse em retração econômica e com desaceleração do Produto Interno Bruto (PIB). O governo brasileiro buscou mitigar os seus efeitos internos por meio da adoção de políticas que incluíram a manutenção do crédito e a sustentação dos investimentos públicos. Incluindo investimentos em habitação com o objetivo de impactar a economia através dos efeitos multiplicadores gerados pela construção civil (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011).

Motivado pela urgência em ativar o setor da construção civil, em março de 2009, à revelia das estratégias do Sistema Nacional de Habitação Social (SNHIS) e do Plano Nacional de Habitação (PNH), o governo lançou o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Esse constitui um programa de crédito à produção e ao consumo de habitação, com desenho institucional e operacional fortemente ancorado na participação do setor privado, o que contradiz os princípios do SNHIS que está pautado no papel estratégico do setor público. Segundo Cardoso o PMCMV foi:

[...] fortemente inspirado nas experiências chilena e mexicana que, na ocasião, foram avaliadas pelos órgãos representativos do setor empresarial como aquelas mais adequadas para dinamizar a produção habitacional, resguardando um papel protagonista para o setor empresarial. (CARDOSO, 2013, p. 42).

O FNHIS passa a concentrar os seus recursos nas ações de urbanização de assentamentos precários e de desenvolvimento institucional. Em 2011, ainda no âmbito da atuação do governo federal, foram editadas a segunda fase do PAC Habitação (PAC II), voltada à urbanização de assentamentos precários e priorizando

a alocação de recursos em obras complementares a projetos em andamento, e a segunda edição do PMCMV com ampliação dos recursos para produção de novas unidades habitacionais. O PMCMV passou a ser considerado o primeiro programa de incentivo à produção massiva de habitação após a extinção do BNH em 1986.

Na primeira década dos anos 2000, a atuação do governo federal nos programas para HIS pode ser dividida em dois períodos. O primeiro, de 2003 a 2008, com um sistema nacional, municipalista, descentralizado, participativo, buscando definições urbanas alinhadas aos princípios do Estatuto da Cidade e com pluralidade de programas e agentes sociais para diferentes diagnósticos de déficit habitacional. O segundo período, iniciado em 2009 com o lançamento do PMCMV, que priorizou a produção de novas habitações, com sistema centralizado, mais diretamente ligado às empresas de construção civil (GORDILHO, 2014).

Em janeiro de 2021, o PMCMV é extinto e o governo federal institui o Programa Casa Verde Amarela, Lei nº 14.118. Tendo como diretriz a *“habitação entendida em seu sentido amplo de moradia, com a integração das dimensões física, urbanística, fundiária, econômica, social, cultural e ambiental”* (BRASIL, 2021, art. 2º) o programa ainda não possui operacionalização na faixa de renda voltada para HIS.

2.2.2 Política Estadual

A política habitacional do Estado da Bahia reproduziu o contexto nacional de descontinuidade administrativa e fragmentação institucional. Com o início do processo de liquidação da Habitação e Urbanização da Bahia S/A (URBIS), em 1998, as ações de habitação passaram a ser compartilhadas entre a Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (CONDER) e a Secretaria de Combate à Pobreza (SECOMP).

Em 2006, com a reforma da estrutura organizacional da administração estadual, através da Lei nº 10.549/2006, as ações de habitação passaram a ser divididas entre a Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDUR) e a Secretaria de Desenvolvimento Social e de Combate à Pobreza (SEDES), cabendo à primeira apenas a formulação da Política Estadual de Habitação. Somente a partir de 2007, a

SEDUR passou a centralizar a coordenação da Política e dos Programas de HIS do Estado.

No período de 2003 a 2007, conforme apresenta o Quadro 1, existiram 7 (sete) programas habitacionais no estado da Bahia. O programa Resolução 460/518 apresenta maior quantidade de municípios atendidos, com construção de 31.231 moradias distribuídas em 181, do total de 417 municípios baianos. Em valor de investimento disponibilizado, em 2007, destaca-se o PAC contemplando projetos de UAP com investimento previsto de 816 milhões.

Quadro 1 - Programa habitacional na Bahia, 2003-2007

Programa	Objetivo	Ano	Total de UH	Investimento (R\$)	Municípios atendidos
Resolução 460/518	Construção habitacional	2003	31.231	265 milhões	181
Crédito Solidário	Construção habitacional	2006	808	-	2
PSH ⁵	Construção habitacional	2006	11.300	124 milhões	127
Dias Melhores	Construção habitacional	2007	1.600	24 milhões	25
FNHIS	Construção e melhorias habitacionais	2007	1.088 construções e 740 melhorias	101 milhões	16
Morada de Todos Nós	Construção habitacional	2007	545	3 milhões	10
PAC	Construção habitacional e Urbanização	2007	2.991 construções e 2.569 melhorias	816 milhões	4

Fonte: Tosta (2016).

Nota: Adaptado pela autora desta dissertação (2021).

Em 2008, a Lei Estadual nº 11.041 instituiu a Política e o Sistema Estadual de Habitação Social (PEHIS) e criou o Fundo Estadual de Interesse Social, com a finalidade de orientar planos, programas e ações dos órgãos que compõem o Sistema Estadual de Habitação Social (SEHIS), objetivando proporcionar o acesso à moradia digna para população de baixa renda (BAHIA, 2008).

⁵ Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social

Ainda no âmbito da política estadual, em 2015, visando estruturar o SEHIS, foi publicado o Plano Estadual de Habitação de Interesse Social e de Regularização Fundiária (PLANEHAB). Com objetivo de cumprimento de exigências legais para compatibilização entre as políticas federal e estadual de habitação, o PLANEHAB apresenta o diagnóstico das condições habitacionais dos municípios da Bahia. Abrangendo a análise dos déficits, dados dos programas realizados, estudo de priorização de atendimento e modelo de gestão (BAHIA; SEDUR, 2015).

2.2.3 Política Municipal

Na esfera local, a Política Municipal de Habitação de Interesse Social (PHIS) foi incorporada na Lei nº 7.400/2008 do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município do Salvador (PDDU). O Decreto nº 17.105, de 22 de dezembro de 2006 regulamenta o Fundo Municipal de Habitação e institui seu Conselho Gestor e complementando o aparato legal para adesão ao SNHIS, em 2008 foi publicado o Plano Municipal de Habitação, que define diretrizes e estratégias "[...] na perspectiva de dar uma resposta planejada a longo prazo, para enfrentar o dramático problema habitacional da capital baiana." (SALVADOR, 2008, p. 9).

Em 2016, o PDDU de Salvador foi revisto e atualizado, conforme prevê o Estatuto das Cidades, e instituído através da Lei nº 9.069/2016 que define HIS a produção habitacional *“destinada à população com renda familiar mensal de até R\$ 4.728,00 (quatro mil setecentos e vinte e oito) reais, promovida pelo Poder Público ou com ele conveniada.”* (SALVADOR, 2016, art. 63). Além disso, o PDDU subdivide a HIS em duas a faixa de rendas, com objetivo de priorizar o atendimento às famílias de maior vulnerabilidade, essas faixas são delimitadas por:

I - HIS-1, destinada à população com renda mensal de até R\$ 2.364,00 (dois mil trezentos e sessenta e quatro) reais;

II - HIS-2, destinada à população com renda mensal maior que R\$ R\$ 2.364,00 (dois mil trezentos e sessenta e quatro) reais a R\$ 4.728,00 (quatro mil setecentos e vinte e oito) reais. (SALVADOR, 2016, art. 63, § 3).

Em tempo, vale destacar o desenvolvimento do Plano Salvador 500, realizado pela PMS, que busca instrumentalizar e fortalecer o processo de planejamento do município. Pautado em princípios e instrumentos que visam garantir que propriedade urbana cumpra a sua função social do direito à cidade, o plano apresenta ampla discussão acerca das demandas da HIS e dos assentamentos precários de Salvador e apontando a segregação espacial da produção da habitação para baixa renda presente nas regiões do Miolo e do Subúrbio Ferroviário (SALVADOR, 2020).

Em Salvador, a produção de habitação para as camadas de mais baixa renda foi, historicamente, bastante segmentada em termos espaciais e basicamente concentrada na região do Miolo e do Subúrbio Ferroviário, seja pela produção formal e pública, na construção dos conjuntos habitacionais, seja pelas ocupações espontâneas, irregulares, loteamentos clandestinos, etc. (SALVADOR, 2020, p.276).

Conforme exposto, a política habitacional é estruturada a partir de leis, decretos, planos e sistemas para disponibilização de recursos, visando solucionar o problema habitacional nas cidades brasileiras. No próximo item, serão apresentados aspectos gerais do problema habitacional da cidade de Salvador, dados de déficits e diagnósticos das condições de moradias.

2.3 O PROBLEMA HABITACIONAL EM SALVADOR: DÉFICITS E AGSN

A cidade de Salvador desde a fundação em 1549, até os dias atuais, não apresentou condições de moradia para a totalidade da sua população. O problema habitacional torna-se ainda mais evidenciado a partir das primeiras invasões de terras na década de 1940, conforme aponta Espírito Santo (2010):

[...] Não que tenha havido um período – desde a sua fundação – em que todos os habitantes da cidade tenham tido uma solução decente de habitar, mas, houve um momento em que isso passou a se configurar como um problema de grande magnitude e visibilidade, quando a questão extravasou para além dos cortiços, becos e vielas onde os pretos e pobres se abrigavam e começaram a surgir as ocupações irregulares de terrenos. Essas ações, iniciadas nos idos da década de 40 do século XX pelos que não encontravam alternativa para resolver a sua moradia na prática passaram a partir daí a significar uma contestação ao sistema fundiário vigente[...] (ESPÍRITO SANTO, 2010, p. 1).

A população urbana de Salvador, no final do século XVII, era de aproximadamente 20 mil habitantes, duplicando o contingente populacional em meados do século XVIII. Em 1872, a cidade atinge a população de 129.109, superando os 200.000 habitantes em 1900. Na década de 1940, estando a cidade com população urbana de 290 mil habitantes, registra-se uma grande mudança no perfil populacional, associado à decadência do primeiro ciclo industrial e a estagnação das atividades econômicas no Recôncavo, iniciando o crescimento das migrações da população rural para a capital e as primeiras invasões de terras, a exemplo da invasão do Corta Braço, em 1946. (ALMEIDA, 2008; CARVALHO; PEREIRA, 2008; SANTOS, 2008).

No entanto, a partir da década de 1950, a economia baiana e soteropolitana passou por uma nova dinâmica baseada no incentivo à industrialização e investimentos para sustentar o Modelo de Substituição de Importações (MSI) adotado pelo governo federal (ALMEIDA, 2008).

Neste período, a instalação da Usina Hidrelétrica de Paulo Afonso, pela Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF), e da Refinaria Landulpho Alves (RLAM), pela Petrobras, na Bahia, criaram um ciclo de investimentos que foi ampliado posteriormente com a implantação do Centro Industrial de Aratu (CIA) e do Pólo Petroquímico de Camaçari, expandindo os fluxos urbanos e consolidando a instituição da Região Metropolitana de Salvador (SALVADOR, 2008).

O rápido crescimento da capital baiana entre as décadas de 1960 e 1970 foi acompanhado de “uma intensa ocupação informal de famílias de baixa renda na periferia.” (CARVALHO; PEREIRA, 2008, p. 85). A modernização e expansão de Salvador, alinhadas com a nova dinâmica da economia industrial em ascensão, não conseguiu “absorver a numerosa mão de obra disponível e pouco qualificada.” (ESPÍRITO SANTO, 2010, p. 1).

Em 1950, a população urbana ultrapassa 400 mil habitantes (crescimento de 44% sobre ano de 1940) e, mantendo elevados índices de crescimento conforme apresenta a Tabela 3. Em 1970 a cidade possui mais de 1 milhão habitantes e no ano de 2000 cerca de 2 milhões de habitantes. Com crescimento menos acelerado, a estimativa

para o ano 2020 atingiu quase 3 milhões de habitantes (SANTOS, 2008; GORDILHO, 2011).

Tabela 3 - Crescimento populacional de Salvador, 1940-2020

Ano	População (habitantes)	% de crescimento sobre o período anterior
1940	290.443	2%
1950	417.235	44%
1960	655.735	57%
1970	1.007.195	54%
1980	1.506.860	50%
1991	2.075.273	38%
2000	2.443.107	18%
2010	2.676.606	10%
2020*	2.886.698	8%

Fonte: Gordilho (2011); IBGE (2021) e Santos (2008).

Notas: *Os dados populacionais de 2020 são estimativas do IBGE (2021).

Adaptado pela autora desta dissertação (2021).

O intenso crescimento populacional, a ausência de dinamismo econômico capaz de promover a melhoria de renda, aliados à ineficácia da ação pública na expansão da infraestrutura urbana e no provimento habitacional, gerou uma grave crise habitacional. Resultando em um crescimento acelerado de ocupações informais, que em Salvador caracterizou-se pelo intenso processo de invasões de terras públicas e privadas. Destacando também a ocupação de áreas ambientalmente frágeis.

O Plano Municipal de Habitação de Salvador 2008-2025 apresenta déficit quantitativo de 81.429 unidades e inadequação habitacional de 451 mil domicílios localizados em áreas com habitabilidade deficiente (composta pelos padrões regular, precário e insuficiente). Essas necessidades de urbanização e regularização são distribuídas em: 56 mil domicílios com padrão regular, com indicação de pequenas obras urbanísticas; 221 mil domicílios precários, com previsão de regularização fundiária e obras de urbanização parcial; e 174 mil domicílios com padrão insuficiente com indicação de ações de urbanização completa com necessidades de remoção de cerca de 10% do total de moradias.

Ainda segundo o Plano Municipal de Habitação, os programas habitacionais que visem o enfrentamento do problema da moradia devem contemplar modalidades de:

produção de unidades habitacionais; urbanização de assentamentos precários; regularização fundiária de áreas ocupadas; requalificação de edificações de cortiços e moradias coletivas e; melhorias das condições de habitabilidade das unidades habitacionais. A diversidade desses eixos de atuação objetiva o atendimento às diversas demandas de diagnóstico das condições habitacionais (SALVADOR, 2008).

Dados do Censo demográfico 2010 apresentam Salvador com população de 2.675.656 habitantes, 866.956 domicílios e déficit habitacional de 226.401. Sendo o déficit absoluto de 106.415 unidades e inadequação domiciliar em 119.986 unidades. Conforme apresenta a Tabela 4, destaca-se os componentes de déficit de 79.200 unidades com carência de infraestrutura e de inadequação domiciliar de 52.812 unidades em situação de coabitação familiar (FJP, 2013).

Tabela 4 - Composição do déficit habitacional, 2010

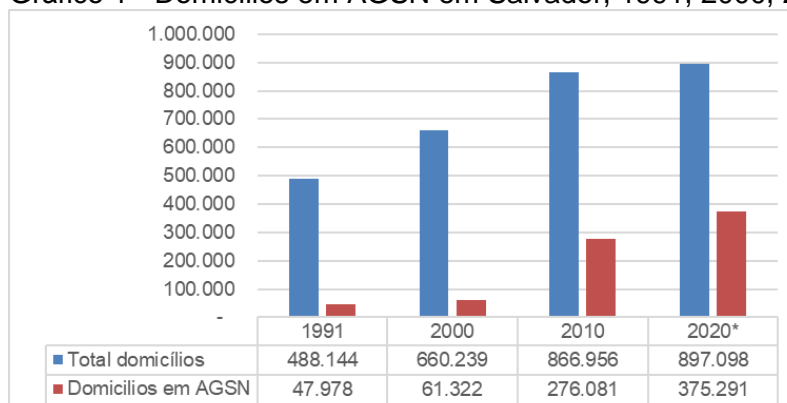
Déficit habitacional	Total	% déficit por componente	% déficit por total de domicílios
Total	226.401	100,00%	26,11%
Déficit habitacional absoluto	119.986	53,00%	13,84%
Carência de infraestrutura	79.200	34,98%	9,14%
Ausência de banheiro	8.410	3,71%	0,97%
Adensamento excessivo	32.376	14,30%	3,73%
Inadequação domiciliar	106.415	47,00%	12,27%
Domicílios precários	6.505	2,87%	0,75%
Coabitação familiar	52.812	23,33%	6,09%
Ônus excessivo com aluguel	41.663	18,40%	4,81%
Adensamento excessivo de domicílios próprios	5.435	2,40%	0,63%

Fonte: FJP (2013).

Nota: Adaptado pela autora desta dissertação (2021).

Ainda sendo dados do IBGE (2010), a precariedade das condições habitacionais da Região Metropolitana de Salvador (RMS) possui total de 290.488 domicílios particulares ocupados em AGSN, a capital concentra 94,9% desse total, representando cerca de 275.600 domicílios em AGSN. Essas áreas, conforme aponta o Gráfico 1, apresentam o aumento do índice de precariedade ao longo dos anos. Em 1991, foram contabilizados 47.978 domicílios em aglomerados subnormais, que representava cerca de 10% do total, passando em 2010 para cerca de 32% dos domicílios existentes (FJP, 2013).

Gráfico 1 - Domicílios em AGSN em Salvador, 1991, 2000, 2010



Fonte de dados: IBGE (2010); IBGE (2020).

Nota: Adaptado pela autora desta dissertação (2021).

Os aglomerados subnormais (AGSN) em Salvador, para além do conceito determinado pelo IBGE já apresentado no item 3.1 desse trabalho, são caracterizados por apresentar edificações de uso predominantemente residencial; habitadas por famílias de baixa renda⁶; originadas de um processo de ocupação informal; e apresentando altos índices de vulnerabilidade nas condições de moradia do ponto de vista das regularidades urbanística, ambiental, fundiária e da qualidade das unidades habitacionais (GORDILHO, 2008).

Vale destacar que dados preliminares referentes ao planejamento para o Censo demográfico de 2020, que teve sua aplicação suspensa por conta da pandemia da COVID-19, estimam para Salvador uma população de 2.872.347 habitantes, com total de 897.098 domicílios e crescimento da quantidade domicílios em aglomerados subnormais para 375.291 domicílios localizados em aglomerados subnormais, representando um percentual de 41,83% dos domicílios ocupados (IBGE, 2020).

Com base nos conceitos, nas características da política de habitação social e nos dados de déficits já apresentados, no item a seguir serão detalhados os procedimentos metodológicos e os indicadores utilizados na análise dos investimentos aplicados em obras destinadas à habitação social em Salvador, no período de 2007 a 2019.

⁶ Segundo a PEHIS, População de Baixa Renda é a população urbana ou rural sem renda ou com renda familiar mensal equivalente a até 03 (três) salários mínimos vigentes.

2.4 DADOS E MÉTODO: HABITAÇÃO SOCIAL EM SALVADOR

A realização da pesquisa, desse capítulo, contemplou levantamento de dados referentes aos investimentos públicos (federais, estaduais e municipais) em programas de habitação social realizados em Salvador entre 2007 e 2019. Foram considerados projetos de produção de Unidades Habitacionais (UH) e de Urbanização de Assentamentos Precários (UAP). Vale destacar que, não foi constatado projeto de requalificação de edificações e não foram objeto de análise as ações de escopo específico de regularização fundiária e melhorias habitacionais.

O recorte temporal desta análise tem como marco inicial o ano de 2007, caracterizado por altos investimentos disponibilizados pelo Programas do FNHIS e PAC para projetos de UAP. Seguido por um segundo marco em 2009 com ampliação de recursos voltados à produção de UH no âmbito do PMCMV, finalizando o período de estudo em 2019, ano de extinção do PMCMV.

Inicialmente, foram realizadas pesquisas bibliográficas em literaturas (livros, revistas, artigos científicos, monografias, leis e decretos) que abordam questões relacionadas à problemática da habitação social, a evolução da política e dos programas de HIS, entre outros temas relacionados. Também foram coletados dados relativos às execuções dos programas de HIS nos sites do Ministério das Cidades e da Caixa Econômica Federal (CAIXA) e nas informações coletadas, através de cópias de documentos oficiais, na Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (SEDUR) e na Prefeitura Municipal de Salvador (PMS).

Após levantamento de dados, foram sistematizadas as informações dos Programas de HIS com projetos em andamento ou com obras concluídas entre 2007 e 2019. Esses projetos foram caracterizados quanto ao: tipo de modalidade; ano de seleção ou contratação; número de famílias a serem beneficiadas; número de unidades habitacionais a serem construídas; investimentos totais; localização e situação da obra em dezembro de 2019.

Nessa sistematização, definiu-se a modalidade de cada projeto considerando os conceitos de Produção de UH e UAP apresentados no item 2.1 desse trabalho, bem

como foram consideradas as premissas e escopo de intervenção de cada programa, sendo: o Moradia Digna com modalidade consultada em cópia de planilha de acompanhamento de obras fornecidas pela SEDUR; o Crédito Solidário, Pró Moradia, PMCMV, PSH e Resolução 460, programas com escopo exclusivamente de produção de UH; o PAC e FNHIS possuem a modalidade de UAP especificada nos objetos de contratos; os projetos do BIRD AE-7344, além de consulta à cópia da planilha de acompanhamento de obras fornecidas pela SEDUR, foi analisado o Plano do Acordo de Empréstimo; o projeto PMS/Guerreira Zeferina tendo como base o Plano de Trabalho de requalificação da ocupação Cidade de Plástico e escopo da fonte de recurso do Projeto Municipal Salve Salvador e, por fim; o programa PMS/ Mané Dendê que se trata de um programa de Saneamento Ambiental e Urbanização.

Vale destacar que a diversidade de fontes de recurso e de modelos de gestão dos projetos de UAP torna complexa a análise da situação de andamento de cada contrato e/ou projeto. Assim, ao tratar dos Projetos do PAC e FNHIS foram consultadas a situação do contrato no site da Caixa e a situação do andamento das obras em cópias das planilhas fornecidas pela SEDUR. No caso do BIRD, as informações foram consultadas por meio de cópias das planilhas fornecidas pela SEDUR. Nos projetos de Mané Dendê e Guerreira Zeferina foi considerada a situação de conclusão das obras fornecidas pela PMS.

Para a caracterização do problema habitacional em Salvador, conforme descrito no item 2.3 desse trabalho, foi realizada pesquisa bibliográfica dos déficits habitacionais apresentados no Plano Municipal de Salvador de 2008, no estudo da Fundação João Pinheiro (FJP) com dados do Censo 2010, na análise territorial do AGSN e Plano Salvador 500. Diante desses dados, como base para análise da situação da HIS no município foi definido um índice de AGSN.

O índice de AGSN representa o percentual de domicílios inseridos em AGSN dividido pelo total de domicílios das respectivas Prefeituras-Bairro e bairros de Salvador. A fonte de dados na identificação da quantidade de domicílios em AGSN foi extraída da publicação “Painel de Informações” desenvolvido pela CONDER (2016) e que utilizou como fonte primária os dados do Censo 2010 do IBGE.

A delimitação das Prefeituras-Bairro, instituída pela Lei nº 8.376/2012, divide o território do município de Salvador nas regiões: I - Centro/ Brotas; II - Subúrbio/ Ilhas; III - Cajazeiras; IV - Itapuã/ Ipitanga; V - Cidade Baixa/ Lobato; VI - Barra/ Pituba; VII – Liberdade/ São Caetano; VIII - Cabula/ Tancredo Neves; IX – Pau da Lima e X – Valéria. Essas englobam 163 bairros da cidade, listados na Lei nº 9278/2017 que define bairro como:

[...] unidade territorial com densidade histórica e relativa autonomia no contexto da cidade, que incorpora noções de identidade e pertencimento dos residentes e usuários, os quais utilizam os mesmos equipamentos e serviços comunitários, mantêm relações de vizinhança e reconhecem seus limites pelo mesmo nome. (SALVADOR, 2017).

A análise dos dados foi dividida em dois momentos, iniciando com uma análise comparativa entre os dados de efetivação dos projetos nas modalidades de programas de UAP e UH. Posteriormente, foi possível analisar a distribuição dos recursos aplicados em obras concluídas dos projetos de UH e UAP com relação as condições de habitabilidade apontadas pelo índice dos AGSN dos bairros de Salvador.

2.5 ANÁLISE DOS PROGRAMAS DE HABITAÇÃO SOCIAL EM SALVADOR, 2007 A 2019

Em Salvador, de 2007 a 2019, o poder público desenvolveu um total de 95 projetos de habitação social distribuídos em 14 programas com investimento previsto de 2,3 bilhões de reais. Desses, 07 programas exclusivamente de Produção de UH, 06 de UAP e apenas o Programa Moradia Digna com projetos nas duas modalidades.

Esses programas são viabilizados com recursos originados do: Orçamento Geral da União (OGU); Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS); Fundo de Desenvolvimento Social (FDS); Fundo de Arrendamento Residencial (FAR); Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social (FEHIS); Fundo Garantidor do tempo de Serviço (FGTS); Tesouro do Estado da Bahia; e de recursos disponibilizados através de acordos de empréstimos com o Banco Mundial (BIRD) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (ver Quadro 2).

Quadro 2 - Programas de HIS por modalidade, Salvador 2007-2019

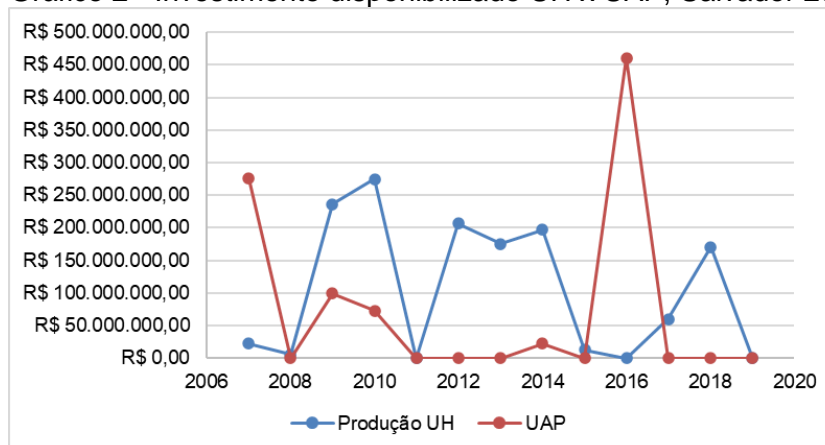
Programa	Descrição
Modalidades de Produção de UH e UAP	
Moradia Digna	Construção de moradias e urbanização através de convênios e contratos do Governo do Estado da Bahia, com recursos do FEHIS e do Tesouro.
Modalidade Produção de UH	
Crédito Solidário	Financiamento habitacional para famílias de baixa renda organizadas em associações, cooperativas, sindicatos ou entidades da sociedade civil organizada, com recursos do FDS.
PMCMV Entidades	Programa Minha Casa Minha Vida Entidades gerido com concessão de financiamentos a beneficiários organizados de forma associativa por uma Entidade Organizadora, com recursos do OGU e FDS.
PMCMV I	Financiamento habitacional para aquisição de terreno e construção de imóveis contratados como empreendimentos, com recursos do FAR.
PMCMV II	2ª edição do Programa Minha Casa Minha Vida.
Pró Moradia	Financiamento habitacional, construção de conjuntos habitacionais, utilizando recurso do FGTS.
PSH	Programa de Subsídio de Habitação, produção de novas habitações e/ou substituição de casas em situação precária, com recursos do OGU.
Resolução 460	Carta de crédito associativo para construção de unidades habitacionais, utilizando recurso do FGTS.
Modalidade UAP	
BIRD AE-7344	Acordo de Empréstimo entre o BIRD e o Governo do Estado para urbanização integrada.
FNHIS	Programa de urbanização com recursos do FNHIS.
PAC I	Programa de Aceleração do Crescimento, contempla projetos de urbanização com recursos do OGU, FGTS e FNHIS.
PAC II	2ª edição do Programa de Aceleração do Crescimento.
PMS/ Guerreira Zeferina	Projeto da Prefeitura Municipal de Salvador para requalificação da comunidade Guerreira Zeferina com recursos do Tesouro municipal.
PMS/ Mané Dendê	Programa de Saneamento Ambiental e Urbanização do Subúrbio de Salvador, com recursos do BID.

Fonte: Bahia. SEDUR (2014, 2019a, 2019b); CAIXA (2019); Salvador (2017, 2018).

Nota: Elaboração da autora desta dissertação (2021).

A distribuição do investimento disponibilizado por modalidade, ao longo do período de 2007 a 2019, apresenta uma situação de descontinuidade nas ações de seleção e contratação dos projetos. Os programas de UAP apresentam pontos de alta em 2007, com a captação de recursos pelo PAC I, em 2009 com a seleção de projetos do FNHIS e o acordo de empréstimo do BIRD AE-7344 e ápice em 2016 com o programa PMS/ Mané Dendê de R\$ 460 milhões. Na modalidade de Produção de UH o auge de investimentos contratados acontece no ano de 2010 na primeira edição do PMCMV, seguindo de 2012 a 2014 com elevados valores para construção de novas unidades habitacionais pelo PMCMV II (Gráfico 2).

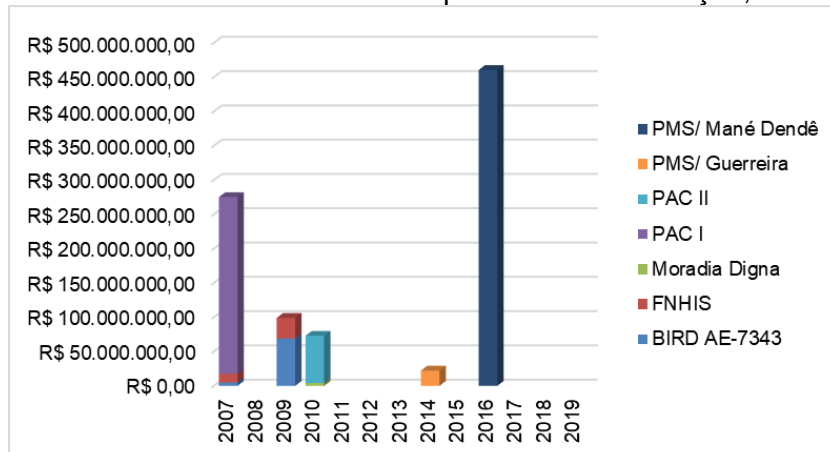
Gráfico 2 - Investimento disponibilizado UH x UAP, Salvador 2007-2019



Fonte: Bahia. SEDUR (2014, 2019a, 2019b); CAIXA (2019); Salvador (2017, 2018).
Nota: Elaboração da autora desta dissertação (2021).

O programa PMS/Mané Dendê, com cerca de R\$ 460 milhões, e o PMCMV II, com R\$ 790 milhões, representam os programas com maiores recursos previstos para as modalidades de UAP e Produção de UH, respectivamente. Porém, observa-se o tempo necessário e a capacidade de transformar recursos disponibilizados em projetos com obras concluídas apresentam capacidade de efetivação diferenciada entre as modalidades (Gráfico 3).

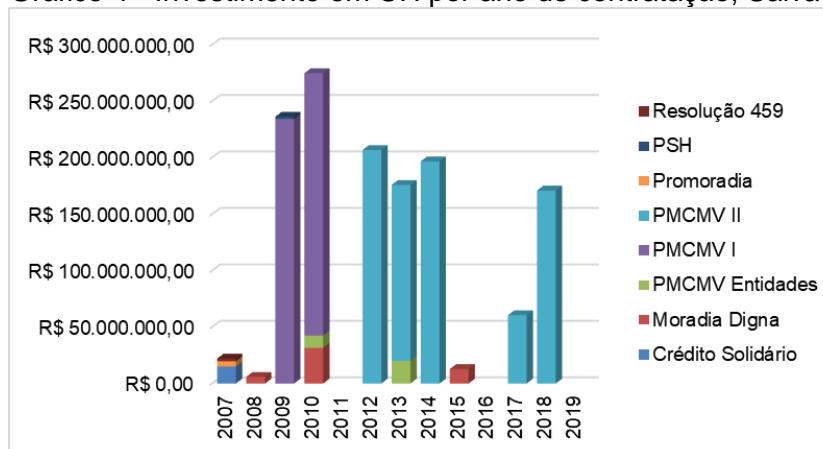
Gráfico 3 - Investimento em UAP por ano de contratação, Salvador 2007- 2019



Fonte: Bahia. SEDUR (2014, 2019a, 2019b); CAIXA (2019); Salvador (2017, 2018).
Nota: Elaboração da autora desta dissertação (2021).

Os programas PMCMV II e BIRD AE-7344 representam os maiores investimentos aplicados em obras concluídas nas modalidades de Produção de UH e UAP, respectivamente. Em contraponto, o PMCMV Entidades, o PAC II e o PMS/ Mané Dendê não possuíram projetos com obras concluídas nesse período (Gráfico 4).

Gráfico 4 - Investimento em UH por ano de contratação, Salvador 2007- 2019



Fonte: Bahia. SEDUR (2014, 2019a, 2019b); CAIXA (2019); Salvador (2017, 2018).

Nota: Elaboração da autora desta dissertação (2021).

Foram identificados 64 projetos com obras concluídas entre 2007 e 2019 (ver Tabela 5) representando 67,37% dos projetos contratados. Desses, 51 são na modalidade de produção de UH e 13 na modalidade UAP, beneficiando 27.859 famílias (52,99% do previsto), incluindo a construção de 21.791 novas unidades habitacionais (71,82% do previsto), com aplicação de R\$ 1,2 bilhão (52,42% do previsto) em obras concluídas.

Tabela 5 - Dados gerais dos programas de HIS, Salvador 2007-2019

Modalidade/ Programas	Nº projetos		UH		Nº Famílias		Investimento (R\$)	
	Prev.	Concl.	Prev.	Concl.	Prev.	Concl.	Previsto	Concluído
Total (UH+UAP)	95	64	29.791	21.396	52.571	27.859	2.292.682.061	1.201.913.824
Modalidade UH	64	51	23.445	19.016	23.445	19.016	1.362.560.212	1.051.976.120
Crédito Solidário	2	1	708	472	708	472	15.121.583	10.145.946
Moradia Digna	11	9	1.147	737	1.147	737	50.218.957	26.411.132
PMCMV Entidade	2	0	572	0	572	0	31.087.593	0
PMCMV I	29	28	9.756	9.256	9.756	9.256	466.602.248	434.337.212
PMCMV II	17	10	10.915	8.251	10.915	8.251	790.531.371	572.083.371
Pró moradia	1	1	107	107	107	107	4.543.014	4.543.014
PSH	1	1	100	53	100	53	1.969.350	1.969.350
Resolução 459	1	1	140	140	140	140	2.486.095	2.486.095
Modalidade UAP	31	13	6.346	2.380	29.126	8.843	930.121.849	149.937.704
BIRD AE-7343	6	6	1.253	1.253	5.880	5.880	74.025.124	74.025.124
FNHIS	3	1	446	128	446	128	42.616.155	10.237.500
Moradia Digna	2	1	116	50	116	50	4.122.015	1.382.015
PAC I	13	4	2.748	692	12.965	2.528	257.631.403	42.055.270
PAC II	5	0	816	0	4.462	0	68.929.358	0
PMS/Guerreira	1	1	257	257	257	257	22.237.795	22.237.795
PMS/Mané Dendê	1	0	710	0	5.000	0	460.560.000	0

Fonte: Bahia. SEDUR (2014, 2019a, 2019b); CAIXA (2019); Salvador (2017, 2018).

Nota: Elaboração da autora desta dissertação (2021).

Considerando o investimento total aplicado em projetos com obras concluídas, 87,53% (cerca de R\$ 1 bilhão) foram aplicados em projetos de produção de UH e 12,47% (cerca de R\$ 149 milhões) em projeto de UAP.

Na análise comparativa entre as modalidades de Produção de UH e de UAP, conforme apresenta a Tabela 6, pode-se observar grande contraste na capacidade de efetivação de benefícios para as famílias. Enquanto os projetos de produção de UH executaram 77,21% dos recursos, abrangendo 81,11% das famílias previstas, os projetos de UAP executaram apenas 16,12% do recurso previsto, contemplando 30,36% das famílias.

Tabela 6 - Percentuais de conclusão por programa de HIS, Salvador, 2007-2019

Modalidade/ Programas	% Projeto concl.	% UH concl.	% Família beneficiada	% Investimento executado	% do total Investimento executado	% Família beneficiada por programa
Total	67,37%	71,82%	52,99%	52,42%	100,00%	100,00%
Modalidade UH	79,69%	81,11%	81,11%	77,21%	87,53%	68,26%
Crédito Solidário	50,00%	66,67%	66,67%	67,10%	0,84%	1,69%
Moradia Digna	81,82%	64,25%	64,25%	52,59%	2,20%	2,65%
PMCMV Entidades	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
PMCMV I	96,55%	94,87%	94,87%	93,09%	36,14%	33,22%
PMCMV II	58,82%	75,59%	75,59%	72,37%	47,60%	29,62%
Promoradia	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	0,38%	0,38%
PSH	100,00%	53,00%	53,00%	100,00%	0,16%	0,19%
Resolução 459	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	0,21%	0,50%
Modalidade UAP	41,94%	37,50%	30,36%	16,12%	12,47%	31,74%
BIRD AE-7344	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	6,16%	21,11%
FNHIS	33,33%	28,70%	28,70%	24,02%	0,85%	0,46%
Moradia Digna	50,00%	43,10%	43,10%	33,53%	0,11%	0,18%
PAC I	30,77%	25,18%	19,50%	16,32%	3,50%	9,07%
PAC II	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
PMS/ Guerreira	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	1,85%	0,92%
PMS/ Mané Dendê	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

Fonte: Bahia. SEDUR (2014, 2019a, 2019b); CAIXA (2019); Salvador (2017, 2018).

Nota: Elaboração da autora desta dissertação (2021).

Importante destacar também a baixa aplicação dos investimentos para a produção de UH dos programas de crédito associativo, representados pelos programas PMCMV Entidades e Crédito Solidário. O PMCMV Entidades não possui registro de obra

concluída e as ações do programa Crédito Solidário representam apenas 0,84% do investimento total executado.

Na análise da distribuição territorial dos investimentos em projetos concluídos a acréscimo do indicador de AGSN, conceito já discutido anteriormente, apresenta elemento de ampliação da leitura das condições socioespacial da cidade de Salvador. A Tabela 7 mostra que as áreas de AGSN estão distribuídas por todo município, apresentando o menor percentual de 4,33% do total de domicílios em aglomerados na Prefeitura-Bairro de Valéria, em oposição às Prefeituras-Bairro de Pau da Lima e Subúrbio/Ilhas, com respectivamente, os maiores índices de 19,02% e 12,60%.

Tabela 7 - Domicílios em aglomerados subnormais por Prefeitura-Bairros, 2010

Prefeitura-Bairro	Total de domicílios	Domicílios em AGSN	% do total de domicílio em AGSN	% domicílio em AGSN / Total de domicílios da Prefeitura-Bairros
Total - Salvador	866.956	276.081	100%	31,84%
I- Centro / Brotas	96.851	27.825	10,08%	28,73%
II- Subúrbio/Ilhas	86.809	34.792	12,60%	40,08%
III- Cajazeiras	62.225	17.945	6,50%	28,84%
IV- Itapuã/Ipitanga	108.864	28.574	10,35%	26,25%
V- Cidade Baixa	56.289	15.535	5,63%	27,60%
VI- Barra/Pituba	124.892	29.812	10,80%	23,87%
VII- Liberdade/São Caetano	121.614	31.429	11,38%	25,84%
VIII- Cabula/Tancredo Neves	123.425	52.518	19,02%	42,55%
IX- Pau da Lima	60.802	25.686	9,30%	42,25%
X- Valéria	25.185	11.965	4,33%	47,51%

Fonte: IBGE (2010); CONDER (2016).

Nota: Elaboração da autora desta dissertação (2021).

A proporção entre o total de domicílios em aglomerados subnormais e a quantidade de domicílios existentes, apresenta maior destaque nas Prefeituras-Bairro do Subúrbio/Ilhas, Cabula/ Tancredo Neves, Pau da Lima e Valéria por possuírem mais de 40% de seus domicílios mapeados em AGSN. Essas áreas totalizam 124.961 domicílios, que corresponde a 14% do total de domicílios de Salvador.

Dos 163 bairros do município de Salvador, 109 apresentam domicílios em AGSN, enquanto 54 bairros estão sem registros de AGSN. Na análise da relação entre a quantidade de domicílios em aglomerados e o total de domicílios do bairro, destacam-se os bairros de Alto das Pombas e Bairro da Paz com 100% dos domicílios em AGSN

e com índice acima de 90% de precariedade estão os bairros de: Palestina (99,16%); Nova Esperança (94,84%); Nova Constituinte (94,78%); Saramandaia (93,68%); Bom Juá (92,42%); Cosme de Farias (90,10%) e; São Marcos com 90,04%.

Os dez bairros com maiores percentuais de domicílios em AGSN representam cerca de 29% do total do município de Salvador, ver Tabela 8. Desses, os bairros de Cosme de Farias e São Marcos apresentam cerca de 90% de precariedade e Brotas, sendo o décimo bairro em quantidade de domicílios em AGSN, apresenta índice proporcional de precariedade de 25,91%.

Tabela 8 - Bairros com maior quantidade de domicílios em AGSN, 2010

Bairros	Total de Domicílios	Domicílios em AGSN	% do total de domicílio em AGSN	% domicílio em AGSN / Total de domicílios do bairro
Total	136.465	78.976	28,61%	
1 Cosme de Farias	12.073	10.878	3,94%	90,10%
2 Beiru/Tancredo Neves	16.418	10.184	3,69%	62,03%
3 Fazenda Grande do Retiro	17.072	8.326	3,02%	48,77%
4 São Marcos	8.879	7.995	2,90%	90,04%
5 Boca do Rio	15.728	7.745	2,81%	49,24%
6 Federação	12.568	7.497	2,72%	59,65%
7 Periperi	14.425	7.472	2,71%	51,80%
8 Engenho Velho da Federação	7.705	6.498	2,35%	84,33%
9 Pau da Lima	8.033	6.275	2,27%	78,12%
10 Brotas	23.564	6.106	2,21%	25,91%

Fonte: IBGE (2010); CONDER (2016).

Nota: Elaboração da autora desta dissertação (2021).

A distribuição territorial dos projetos de HIS concluídos no período de 2007 a 2019, considerando as unidades de planejamento das Prefeituras-Bairro de Salvador, apresenta maiores índices nas regiões de Itapuã/ Ipitanga e Pau da Lima.

O percentual de investimento em projeto de UAP destaca-se nas regiões das Prefeituras-Bairro II- Subúrbio/ Ilhas e IX- Pau da Lima, com respectivamente 3,64% e 2,28% do total de investimento, que representa cerca de 47% dos investimentos aplicados em UAP. Destaca-se que o Subúrbio/Ilhas é a segunda região em precariedades habitacional, com total de 34.792 domicílios em situação precária, com índice de 12,60% da demanda municipal de domicílios em aglomerado subnormal (ver Tabela 9).

Tabela 9 - Investimentos em HIS por Prefeitura-Bairro, Salvador 2007-2019

Prefeitura-Bairro	Total de famílias	% do investimento total	% do investimento em UAP (R\$)	% do investimento em UH (R\$)	% do total de domicílio em AGSN
Total - Salvador	27.859	100,00%	12,47%	87,53%	100,00%
I- Centro / Brotas	107	0,38%	0,00%	0,38%	10,08%
II- Subúrbio/Ilhas	959	3,80%	3,64%	0,16%	12,60%
III- Cajazeiras	5.044	18,26%	1,11%	17,15%	6,50%
IV- Itapuã/Ipitanga	5.007	26,83%	0,00%	26,83%	10,35%
V- Cidade Baixa	1.118	2,28%	1,21%	1,07%	5,63%
VI- Barra/Pituba	980	0,96%	0,96%	0,00%	10,80%
VII- Liberdade/São Caetano	455	1,67%	0,11%	1,56%	11,38%
VIII- Cabula/Tancredo Neves	3.171	4,17%	1,73%	2,44%	19,02%
IX- Pau da Lima	5.528	24,62%	2,28%	22,34%	9,30%
X- Valéria	5.490	17,02%	1,43%	15,59%	4,33%

Fontes: IBGE (2010); CONDER (2016); Bahia. SEDUR (2014, 2019a, 2019b); CAIXA (2019); Salvador (2017, 2018).

Nota: Elaboração da autora desta dissertação (2021).

Nesse contexto dos percentuais de aglomerados subnormais, preocupa o alto índice de 26,83% de projetos em UH executados na região IV- Itapuã/ Ipitanga, que promoveu construção de 5.007 novas moradias sem projetos concluídos em UAP e apresentado 10,35% dos domicílios em AGSN do município. Reforçando a produção de HIS em áreas com índice de precariedade habitacional.

Ampliando a escala de análise da distribuição territorial dos projetos de HIS concluídos, constata-se intervenções em 34 bairros distintos, 22 bairros com projetos exclusivamente na modalidade de Produção de UH, 10 bairros com projetos de UAP e apenas os bairros de Pirajá e Sussuarana possuem projetos concluídos em ambas as modalidades. Esses projetos estão localizados predominantemente em bairros periféricos e bairros da área central (também denominada de Miolo) do município de Salvador.

Em Salvador, a produção de habitação para as camadas de mais baixa renda foi, historicamente, bastante segmentada em termos espaciais e basicamente concentrada na região do Miolo e do Subúrbio Ferroviário, seja pela produção formal e pública, na construção dos conjuntos habitacionais, seja pelas ocupações espontâneas, irregulares, loteamentos clandestinos etc. (SALVADOR, 2020, p. 278).

Constata-se, conforme apresentado na Tabela 10, que há predominância de investimento aplicado em projetos de HIS localizados nos bairros próximos ao limite do município de Salvador. Os bairros de Jardim das Margaridas, Nova Esperança e

Valéria totalizam 17 projetos concluídos, com 10.987 famílias beneficiadas, representando cerca de 55% do total de investimento aplicado.

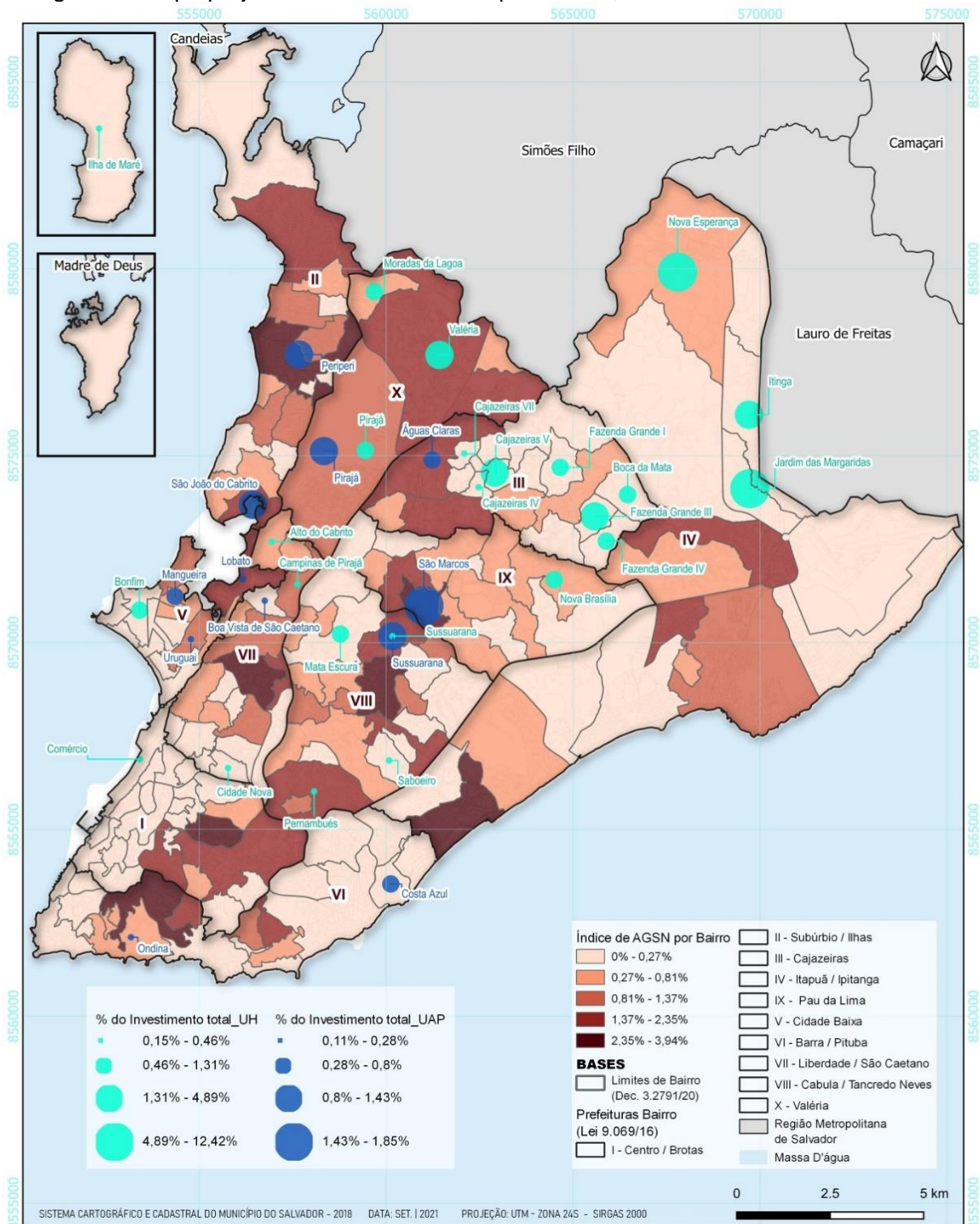
Tabela 10 - Investimentos em obra concluída HIS por Bairro, Salvador 2007-2019

Modalidade/ Bairros	Nº Famílias	Investimento (R\$)	% do investimento total	Posição do bairro em AGSN	% domicílio em AGSN / Total de domicílios do bairro
Total (UH+UAP)	27.859	1.201.913.824	100,00%	-	-
Modalidade UH	19.016	1.051.976.120	87,53%	-	-
Alto do Cabrito	65	3.630.941	0,30%	43	42,79%
Boca da Mata	380	17.529.730	1,46%	124	0,00%
Bonfim	144	12.892.762	1,07%	138	0,00%
Cajazeiras IV	42	1.756.766	0,15%	96	30,48%
Cajazeiras V	1.040	70.414.107	5,86%	101	13,29%
Cajazeiras VII	100	4.500.000	0,37%	87	40,10%
Campinas de Pirajá	224	9.504.895	0,79%	38	70,32%
Cidade Nova	116	5.575.518	0,46%	154	0,00%
Comércio	107	4.543.014	0,38%	114	0,00%
Fazenda Grande I	348	15.714.291	1,31%	83	18,00%
Fazenda Grande III	1.524	77.674.707	6,46%	127	0,00%
Fazenda Grande IV	518	18.512.896	1,54%	128	0,00%
Ilha de Maré	53	1.969.350	0,16%	121	0,00%
Itinga	1.320	58.800.966	4,89%	102	5,70%
Jardim das Margaridas	4.660	255.297.540	21,24%	131	0,00%
Mata Escura	400	19.428.103	1,62%	19	38,77%
Moradas da Lagoa	288	12.124.890	1,01%	57	36,49%
Nova Brasília	284	13.255.489	1,10%	78	17,78%
Nova Esperança	3.687	263.716.111	21,94%	54	94,84%
Pernambúes	60	1.939.967	0,16%	15	25,21%
Pirajá	812	25.869.022	2,15%	27	32,97%
Saboeiro	80	2.529.461	0,21%	162	0,00%
Sussuarana	124	5.468.000	0,45%	14	59,90%
Valéria	2.640	149.327.596	12,42%	18	61,45%
Modalidade UAP	8.843	149.937.704	12,47%	-	-
Águas Claras	1.092	13.336.137	1,11%	20	40,35%
Boa Vista de São Caetano	50	1.382.015	0,11%	81	12,52%
Costa Azul	580	8.180.830	0,68%	91	5,78%
Lobato	188	1.594.037	0,13%	17	57,18%
Mangueira	256	9.583.000	0,80%	48	54,18%
Ondina	400	3.384.512	0,28%	46	28,91%
Periperi	257	22.237.795	1,85%	7	51,80%
Pirajá	1.750	17.204.643	1,43%	27	32,97%
São João do Cabrito	649	21.509.828	1,79%	22	70,79%
São Marcos	584	27.391.291	2,28%	4	90,04%
Sussuarana	2.507	20.809.104	1,73%	14	59,90%
Uruguai	530	3.324.512	0,28%	39	27,51%

Fontes: IBGE (2010); CONDER (2016); Bahia. SEDUR (2014, 2019a, 2019b); CAIXA (2019); Salvador (2017, 2018).

Nota: Elaboração da autora desta dissertação (2021).

Figura 1 - Mapa projetos de HIS concluídos por bairros, Salvador 2007-2019



Fontes: IBGE (2010); CONDER (2016); SEDUR (2014, 2019a, 2019b); CAIXA (2019); Salvador (2017, 2018).

Nota: Elaborado pela autora desta dissertação (2021).

Vale destacar que a localização dos bairros contemplados com projetos de HIS coincide e/ou se aproxima das áreas dos AGSN. Essa aproximação pode ser um caminho promissor para os projetos de UAP, que visam a recuperação de áreas precárias. Contudo, é preciso cautela na produção de novas moradias em áreas já caracterizadas como precárias e carentes de infraestrutura (Figura 1).

No âmbito dos projetos de UAP, associando a análise da distribuição espacial por Prefeituras-Bairro e por bairros de Salvador, vale destacar os bairros da região II-Subúrbio/Ilhas que contempla intervenções nos bairros de Periperi e São João do Cabrito, que totalizam cerca de 30% das intervenções dessa modalidade, beneficiando 906 famílias e com construção de 617 novas unidades habitacionais, um total de 44 milhões de reais aplicado em 2 projetos distintos.

No bairro de São João do Cabrito o projeto concluído foi no âmbito o Programa do Acordo de Empréstimo AE-7344 com o BIRD seleção em 2009, para urbanização integrada realizada na Comunidade São Bartolomeu. No bairro de Periperi, com projeto iniciado em 2014 com recursos da Prefeitura Municipal de Salvador, destaca-se o “Projeto de Requalificação da Comunidade Guerreira Zeferina”. Esses dois projetos juntos representam cerca de 30% dos projetos de UAP com obras concluídas no período dessa pesquisa.

CAPÍTULO 2 – URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS: PROGRAMAS REALIZADOS EM SALVADOR

Os elevados índices de aglomerados subnormais (AGSN) do município de Salvador associado à baixa efetivação dos programas de Urbanização de Assentamentos Precários (UAP) e aos altos índices de construção de novas unidades habitacionais circunvizinhas as áreas precárias, apresentam um quadro preocupante de ampliação da carência de condições de moradia para a população de baixa renda.

Com base nos dados do IGBE (2010), Salvador possui 31,84% do total de domicílios localizados em áreas de aglomerados subnormais (AGSN) e a efetivação dos projetos de UAP no período de 2007 a 2019 apresenta destaque de 29,18% do investimento aplicado em projetos concluídos localizados na Prefeitura-Bairro do Subúrbio/ Ilhas, onde estão mapeados 34.792 domicílios em AGSN, representado 12,60% do total e com estimativa de população de 113.589 pessoas vivendo em áreas sem condições dignas de moradia.

Nesse contexto, será objeto desse capítulo descrever referências locais de projetos em urbanização de assentamentos precários. Trata-se do segundo objetivo específico da pesquisa realizada, dividido em quatro partes. A primeira de contextualização da temática da HIS em assentamentos precários, considerando a realidade social da cidade de Salvador de pobreza e segregação socioespacial. O segundo item apresenta um cenário de diagnóstico dos assentamentos precários habitacionais, destacando a análise das áreas dos AGSN e ZEIS do município. O terceiro tópico apresenta a metodologia abordada no desenvolvimento desse capítulo e, por fim, a quarta seção apresenta o panorama dos projetos de UAP realizados em Salvador, no período de 2007 a 2019.

3.1 SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL E CONCEITOS EM ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS

O crescimento populacional de Salvador analisado segundo a perspectiva dos cinco períodos definidos por Santos (2008) possibilita uma percepção sobre o tempo histórico das “invasões” da cidade. O primeiro, até o final do século XVI, quando

funcionavam as funções de centro administrativo, religioso e militar. Seguido do período de crescimento lento, até o século XVIII, com os primeiros momentos de valorização de uma área em expansão. O terceiro período de crescimento rápido, provocado pelos progressos da agricultura e com grande êxodo rural devido às épocas de seca durante o século XIX. No final desses períodos a cidade se expande nos sentidos norte e sul.

Durante o primeiro período, a cidade se limitou à plataforma, ao topo do escarpamento. No segundo, estendeu-se sobre as colinas dos rebordos da esplanada, atravessou o vale do rio das Tripas (a atual Baixa dos Sapateiros) e uma segunda linha de colinas foi colonizada. No terceiro período, formam-se vários bairros que se aproveitam da instalação das linhas de transporte coletivo. A cidade se espalha para o norte e para o sul, principalmente sobre as dorsais. Na península de Itapagipe a ocupação é mais densa. (SANTOS, 2008, p. 63).

O quarto período, durante os 40 primeiros anos do século XX, caracterizado pelo crescimento lento ocasionado pela crise das primeiras culturas comerciais. Por fim, o quinto período, de crescimento acelerado, com fortalecimento da economia agrícola e aumento da população de subempregados e desempregados, consequência de um êxodo rural crescente e momento de formação das "invasões".

Durante o quarto período a cidade não cresce como havia feito no período precedente, mas os trabalhos do porto são iniciados e fazem-se grandes aterros. Durante o quinto período, o centro se desenvolve mais ativamente, bairros ricos são construídos, as "invasões" se formam, os vales começam a ser ocupados por construções, e as praias se valorizam com luxuosas casas de moradia. (SANTOS, 2008, p. 63).

O crescimento acelerado da população, associado à falta de alternativa de moradia para população de baixa renda, gerou extensa área de ocupação informal. A cidade de Salvador passa a ser reflexo de um espaço urbano caracterizado pela segregação socioespacial.

Os banqueiros, os grandes exportadores e importadores, as pessoas enriquecidas pelo comércio ou pela indústria, os agricultores mais abastados, os especuladores imobiliários fazem construir palacetes ou belos e luxuosos imóveis de apartamentos nos bairros ricos da Graça e da Barra, ou ocupam a fachada marítima com construções modernas em estilo funcional. Os marginais aproveitam os espaços vazios sem mesmo indagar quem é o proprietário e aí constroem verdadeiros bidonvilles, bairros inumanos onde vivem seja como for; esses bairros

são chamados invasões; o mais impressionante de todos é aquele construído sobre os manguezais aterrados com lixo, na península de Itapagipe. (SANTOS, 2008, p. 53-54).

Ainda sobre as consequências sociais da expansão urbana acelerada, Burgess (2017, p. 68) define que: “a rápida expansão urbana é acompanhada por aumentos excessivos de doenças, crimes, desordens, vícios, insanidades e suicídios, tal como demonstram os índices aproximados de desorganização social.”

O processo de invasões em Salvador, no final dos anos de 1940, pode ser considerado uma manifestação concreta da crise habitacional e representa a saída para a população que não tinha como acessar o mercado formal de moradia. Esse processo atingiu grande dimensões em 1991, quando foram registradas um total de trezentas e cinquenta e sete (357) áreas invadidas, representando cerca de 28% da população (quase 600.000 pessoas) vivendo em 118.246 unidades habitacionais. Em 2006, foi constatado um índice de informalidade do município de 35% da área urbana ocupada, onde habitavam cerca de 60% da população (GORDILHO, 2011).

A ocupação informal de imóveis vazios ou abandonados, também foi uma saída utilizada pelos movimentos organizados de moradia. Dados apresentados no Plano Municipal de Habitação revelam que, no período entre 2005 e 2007, 4,5 mil famílias viviam em edifícios ocupados pelo Movimento dos Sem-Teto (SALVADOR, 2008). Este processo está vinculado à presença significativa de domicílios vagos na cidade, o Censo 2010 detectou 77.454 domicílios, nessa condição, o que representa 8,05% do total de 961.661 domicílios particulares permanentes (IBGE, 2010).

A área de deterioração, embora essencialmente um lugar de decadência, de taxas populacionais estacionárias ou declinantes, é também um lugar de regeneração, como atestam a presença da missão, do assentamento, da colônia de artistas, dos centros radicais - todos estes obcecados com a visão de um mundo novo e melhor. (BURGESS, 2017, p. 66).

A denominação para as áreas com precariedade nas condições de moradia apresenta grande diversidade. O IBGE, por exemplo, emprega a expressão “aglomerado subnormal” como uma referência de conotação negativa às moradias que se encontram abaixo de um padrão “normal” de habitabilidade. Outras referências são os termos “favelas”, utilizado no Rio de Janeiro, “vilas” em Porto Alegre e Belo Horizonte,

“baixas” em Belém ou “invasões” em Salvador. Destaca-se que, no âmbito dessa pesquisa, o uso da denominação “assentamentos precários” representa a junção de “assentamentos”, por se tratar de política de intervenção em áreas ocupadas, associado ao termo “precariedade”, que caracteriza a inadequação das moradias nos aspectos fundiários e de infraestrutura (MCIDADES, 2009).

Os assentamentos precários significando áreas urbanas com tipologias variadas (cortiços, favelas, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais degradados), caracterizadas por uso predominantemente residencial, habitadas por famílias de baixa renda em razão de carências e inadequações do ponto de vista das regularidades urbanísticas, ambientais, fundiárias e da qualidade das moradias.

As condições precárias de habitabilidade desses assentamentos podem ser vistas pela carência de: infraestrutura, habitação, acessibilidade, equipamentos públicos, áreas de convívio, esporte e lazer. Além da presença de situação de riscos ambientais de alagamento, inundações e deslizamentos de terra. Uma origem histórica relacionada às estratégias que a população de baixa renda encontrou para resolver, de forma autônoma, suas necessidades habitacionais.

Além de nomear, faz-se necessário identificar essas áreas de inadequação habitacional e buscar soluções visando promover o direito à moradia digna. O problema habitacional de Salvador, tratado mais detalhadamente no capítulo 01 dessa dissertação, apresenta elevados índices de precariedade habitacional demonstrados pelo déficit qualitativo apontados pela FJP (2013), no mapeamento de AGSN desenvolvido pelo IBGE (2010) e na delimitação das ZEIS do PDDU (SALVADOR, 2016).

Retomando a definição iniciada no capítulo 1, os Programas de UAP, um dos componentes da Política Nacional de Habitação (PNH), visa abranger ações diversas considerando a complexidade e diferenciação da tipologia de cada assentamento precário. Nesse sentido, as categorias de intervenção podem ser definidas por: **a)** relocação ou reassentamento, quando a solução para moradia acontece fora da área de intervenção; **b)** remanejamento ou realocação, para onde haja reconstrução da unidade habitacional no mesmo perímetro do assentamento; **c)** urbanização simples,

quando apresenta baixo índice de remoção e obras com uso de tecnologias convencionais e; **d)** urbanização complexa, em projetos com alto índice de remoções e contemplando obras especiais como canalização de córregos, contenção de encostas, dentre outras (MCIDADES, 2009) .

A perspectiva de uma política habitacional com ações voltadas à integração urbana de assentamentos precários é essencial no combate à pobreza e na promoção de cidades com mais sustentabilidade urbana. Buscando promover acesso ao saneamento básico, moradia adequada, regularização fundiária e promoção de políticas sociais e de desenvolvimento econômico.

3.2 ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS EM SALVADOR: DADOS DAS ZEIS

O panorama das delimitações das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), estabelecidas nos planos diretores já elaborados para o município de Salvador, representa um possível diagnóstico sobre os assentamentos precários da cidade. Segundo o Plano Salvador 500, o reconhecimento formal dessas áreas ocorreu com a delimitação das Áreas de Proteção Socioecológicas (APSEs) no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PLANDURB) de 1976, visando: “garantir a permanência da população de baixa renda nesses assentamentos e, assim, evitar pressões imobiliárias. As poligonais no PDDU/2004 acompanham essa delimitação das APSEs.” (SALVADOR, 2020, p. 286).

O PDDU, Lei Nº 7.400/2008, delimitou 116 ZEIS e estabeleceu como procedimentos para a regulamentação dessas áreas a necessidade de elaboração dos planos de: urbanização, regularização fundiária, ação social e gestão participativa (SALVADOR, 2008). Porém, não se constatou êxito na aplicação desse procedimento, pois até os dias atuais nenhuma ZEIS de Salvador possui regularização urbanística. Apenas é possível citar a elaboração de Planos de Bairro para cinco áreas do município, conforme descrito no Plano Salvador 500:

O desdobramento se restringiu à elaboração de Planos de Bairro apenas para as áreas de Nova Constituinte, Baixa Fria, Mussurunga, Mata Escura e Calabetão e, ainda assim, nenhuma delas foi regulamentada. (SALVADOR, 2020, p. 293).

Na atualização do PDDU, Lei Nº 9.069/2016, os limites das ZEIS foram expandidos utilizando como base as 116 ZEIS definidas no PDDU/2008. A nova delimitação das ZEIS utilizou a base os dados do censo 2010, incluindo a publicação do mapeamento dos aglomerados subnormais, que já evidencia a existência de outras áreas com elevados índices de precariedade habitacional. Assim, a redefinição das ZEIS do PDDU/2016 delimita 234 áreas, sendo 214 zonas ocupadas e 20 zonas com terrenos não edificadas.

O PDDU/2016 define as ZEIS sendo: “zonas destinadas à implementação de programas de regularização fundiária e urbanística, produção, manutenção ou qualificação de Habitação de Interesse Social (HIS) e Habitação de Mercado Popular (HMP)” (SALVADOR, 2016, p. 218) e são subdivididas em:

I - ZEIS-1: assentamentos precários – favelas, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais irregulares;

II - ZEIS-2: edificação ou conjunto de edificações deterioradas, desocupadas ou ocupadas, predominantemente, sob a forma de cortiços, habitações coletivas, vilas ou filas de casas;

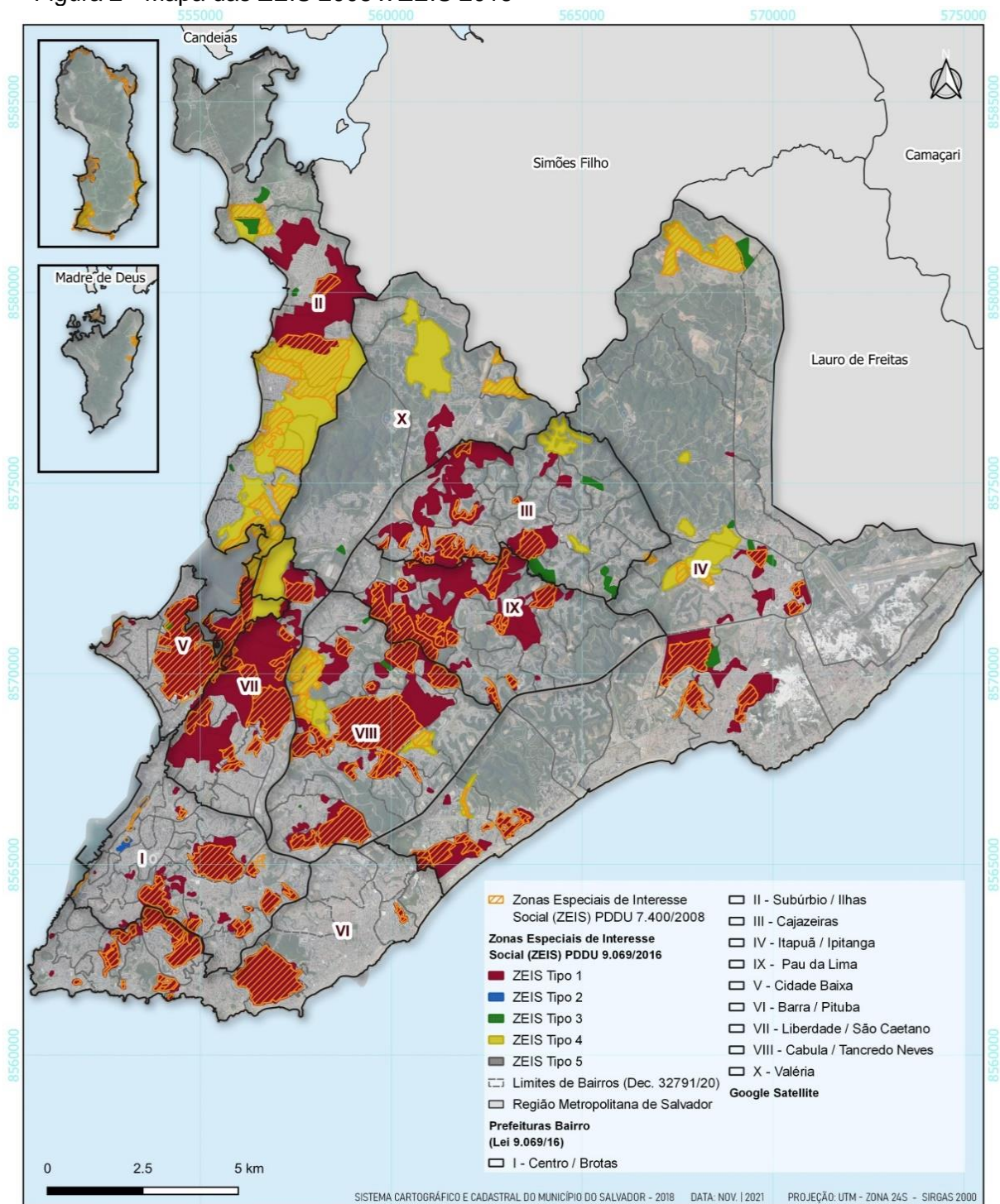
III - ZEIS-3: compreende terrenos não edificadas, subutilizados ou não utilizados;

IV - ZEIS-4: assentamentos precários, ocupados por população de baixa renda, inseridos em APA ou APRN;

V - ZEIS-5: assentamentos ocupados por comunidades quilombolas e comunidades tradicionais, especialmente aquelas vinculadas à pesca e mariscagem. (SALVADOR, 2016, p. 35).

Das 234 ZEIS do PDDU/2016, apenas 20 são ZEIS-3 e representam terrenos ainda não plenamente ocupados, as demais 214 ZEIS foram delimitadas em áreas de favelas, loteamentos irregulares, comunidades tradicionais e centralidades históricas. A distribuição em categorias das ZEIS ocupadas apresenta quantitativo de: 163 ZEIS tipo 1; 3 ZEIS tipo 2; 43 ZEIS tipo 4 e; 5 ZEIS tipo 5. Essas ZEIS ocupadas totalizam área de 61,5 km², representando 8,8% do território municipal (ver Figura 2), onde moram cerca de 1,5 milhões de pessoas (BAHIA; CONDER, 2016; SALVADOR, 2019).

Figura 2 - Mapa das ZEIS 2008 x ZEIS 2016



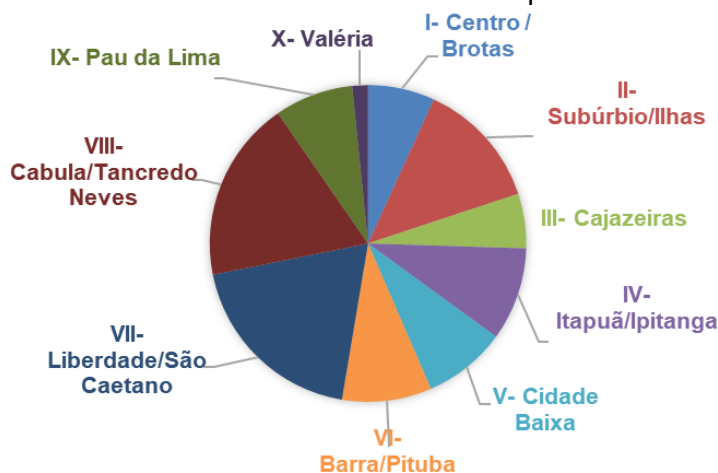
Fonte: Salvador (2008, 2016).

Nota: Elaboração da autora desta dissertação (2021).

O comparativo entre as ZEIS estabelecidas entre o PDDU/2008 e o PDDU/2016 mostra crescimento em 52% em área ocupada no município. Em 2008 as ZEIS ocupavam cerca de 33 Km², passando para aproximadamente 61,5 Km². Essas áreas

mantiveram a localização mais concentradas nas regiões das Prefeituras-Bairro III- Cajazeiras, VIII-Cabula/Tancredo Neves e IX-Pau da Lima (Miolo), II- Subúrbio, V- Cidade Baixa (Península de Itapagipe) e VII- Liberdade (ver Gráfico 5).

Gráfico 5 - Habitantes residentes em ZEIS por Prefeitura-Bairro



Fonte: CONDER (2016).

Nota: Adaptado pela autora desta dissertação (2021).

Em 2019, a FMLF desenvolveu o estudo “*Crêterios para Sele o e Hierarquiza o das ZEIS*”⁷. Esse trabalho objetivou elaborar o Plano de A o para Regulariza o das ZEIS no âmbito do PDDU/2016. Para tanto, formulou proposta de prioriza o a partir da combina o de dois fatores. O primeiro   o  ndice de Desenvolvimento do Habitat (IDESH),  ndice sint tico que caracteriza os atributos territoriais, construtivos, urbanísticos e sociais dos setores censitários do Censo 2010. O segundo fator analisa a situa o de risco existentes em área de ZEIS utilizando dados de 2012 sistematizado pelo Serviço Geológico Brasileiro e emitidos pela Defesa Civil de Salvador – Codesal (SALVADOR, 2019).

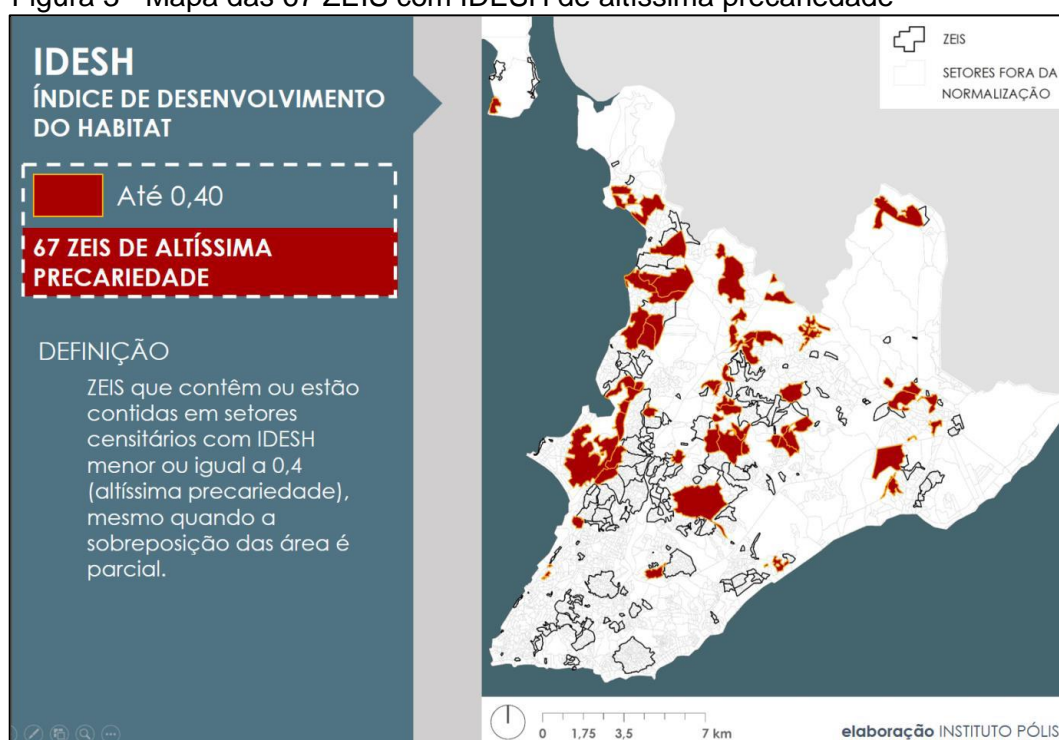
O IDESH   composto por 12 indicadores distribuídos em três eixos, o primeiro denominado Habitat apresenta as 4 variáveis de: abastecimento de água, coleta de

⁷ Estudo desenvolvido pelo Pólis Instituto de Estudos, Forma o e Assessoria em Políticas Sociais (Instituto Pólis) sob coordena o da Funda o Mário Leal Ferreira (FMLF) da Prefeitura Municipal de Salvador (PMS).

esgoto, banheiro por habitante e densidade populacional. O segundo eixo do indicador de Leitura Urbana com as 4 variáveis do IBGE de: esgoto à céu aberto, existência de bueiro, meio-fio e vias pavimentadas e, por fim a variável de análise da Vulnerabilidade Social com as 4 variáveis de: taxa de alfabetização da população de 10 a 14 anos, renda média domiciliar, taxa de domicílios com renda familiar mensal de até 2 salários mínimos, taxa de domicílios com renda familiar mensal superior a 10 salários mínimos.

O resultado do IDESH e sua representação estão relacionados ao setor censitário, com cálculo atribuído em valores entre 0,00 e 1,00, sendo o valor entre 0,00 e 0,40 para áreas de altíssima precariedade. Como resultado da aplicação do IDESH, 67 ZEIS (ver Figura 3) foram classificadas de altíssima precariedade por conterem, total ou parcialmente, setor censitário de altíssima precariedade (SALVADOR, 2019).

Figura 3 - Mapa das 67 ZEIS com IDESH de altíssima precariedade



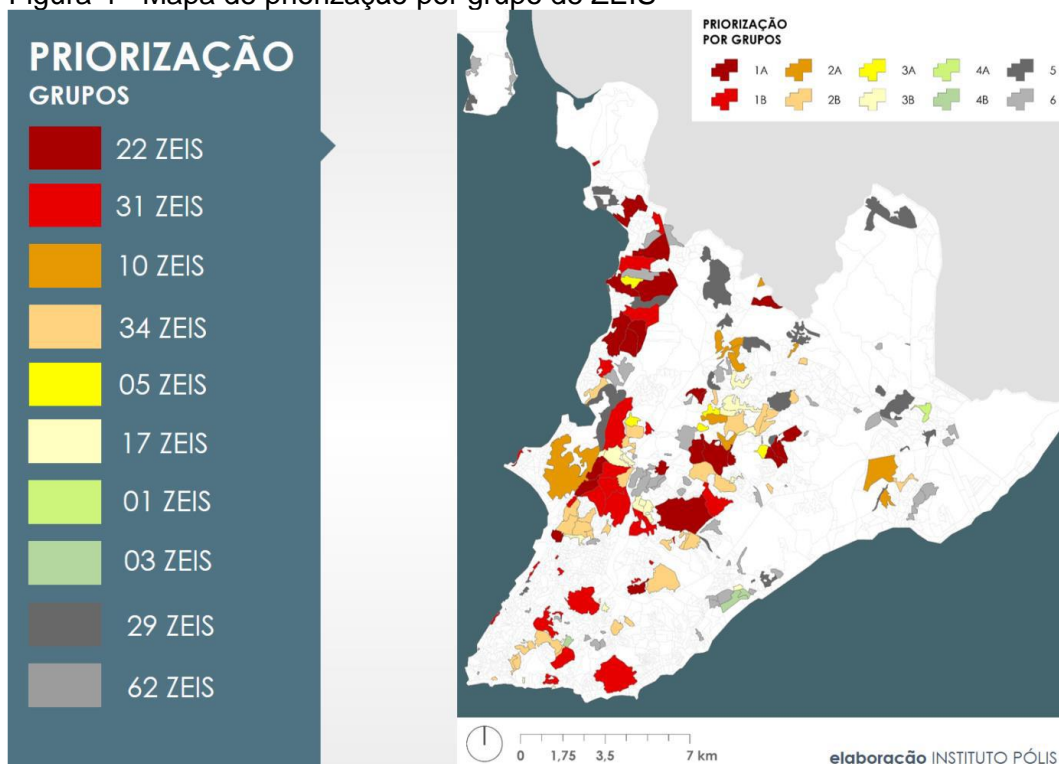
Fonte: Salvador (2019, p. 20).

Na análise e identificação das áreas de risco existentes em Salvador, foram utilizados dados de mapeamento de 379 áreas, caracterizadas pelos graus de risco em: muito alto, alto, médio e baixo. Parte dessas áreas estão localizadas em delimitações de ZEIS e como resultado o estudo apresentou: 53 ZEIS com risco muito alto; 44 ZEIS com risco alto; 22 ZEIS com risco médio e; 04 ZEIS com risco baixo.

Através dos dois fatores, IDESH e mapeamento das áreas de risco, as ZEIS foram classificadas quanto ao grau de precariedade em 10 grupos, conforme apresenta a Figura 4 e sendo:

- Grupo 1A - 22 ZEIS risco muito alto e IDESH altíssima precariedade;
- Grupo 1B - 31 ZEIS risco muito alto;
- Grupo 2A - 10 ZEIS risco alto e IDESH altíssima precariedade;
- Grupo 2B - 34 ZEIS risco alto;
- Grupo 3A - 05 ZEIS risco médio e com algum setor com IDESH de altíssima precariedade;
- Grupo 3B - 17 ZEIS risco médio;
- Grupo 4A - 01 ZEIS risco baixo e algum setor de IDESH altíssima precariedade;
- Grupo 4B - 03 ZEIS com risco baixo;
- Grupo 5 - 29 ZEIS sem risco e com algum setor com IDESH de altíssima precariedade;
- Grupo 6 - 62 ZEIS sem risco e sem IDESH de altíssima precariedade.

Figura 4 - Mapa de priorização por grupo de ZEIS



Fonte: Salvador (2019, p. 33).

Vale destacar a identificação de 22 ZEIS de altíssima precariedade, caracterizadas por apresentarem baixo IDESH e mapeadas com risco de deslizamento. Em contraponto, apenas 62 ZEIS foram identificadas como áreas de risco e com IDESH superior a 0,4. A definição desses grupos de priorização das ZEIS apresenta o quadro de precariedade de Salvador, sendo um instrumento de estruturação de programas e projetos que visem a melhoria das condições de vida nessas áreas (SALVADOR, 2019).

A identificação das ZEIS, a delimitação do plano diretor, os desenvolvimentos de diagnósticos e estudos são passos importantes, porém ainda se constata baixa efetividade de regularização urbanística dessas áreas. Assim, das 214 ZEIS ocupadas, segundo indica o Plano Salvador 500, apenas sete ZEIS se encontram em processo de regulamentação e/ou regularização urbanística e fundiária.

Cabe destacar que sete ZEIS demarcadas no PDDU/2016 se encontram em processo de regulamentação e regularização urbanística e fundiária, são elas: ZEIS Cidade de Plástico (Projeto Guerreira Zeferina); ZEIS Pirajá, Rio Sena, Praia Grande e Ilha Amarela (Projeto Mané Dendê); ZEIS Baixa Fria (PAC) e Gamboa (PRODOC 914BRZ4021 – Instrumentos e estratégias para o desenvolvimento sustentável do Centro Antigo de Salvador). (SALVADOR, 2020, p. 304).

Ao analisar o *ranking* de priorização, definido no estudo do IDESH, das ZEIS com processo de regularização em andamento temos: a ZEIS Cidade de Plástico classificada no Grupo 5 e na posição 138 o *ranking* de priorização; ZEIS Pirajá (Grupo 1A e posição 4); ZEIS Rio Sena (Grupo 1A, posição 15); ZEIS Praia Grande (Grupo 1A, posição 12); ZEIS Ilha Amarela (Grupo 6); ZEIS Baixa Fria (Grupo 6) e; ZEIS Gamboa (Grupo 1B, posição 51).

A análise das condições de precariedade das ZEIS de Salvador, compõem um indicador importante para compreensão do panorama dos projetos de UAP, a ser apresentado nos itens a seguir.

3.3 DADOS E MÉTODO: PROGRAMAS DE UAP EM SALVADOR

A realização da pesquisa desse capítulo trata do detalhamento das informações referentes aos projetos de urbanização de assentamentos, abordados no Capítulo 1 dessa dissertação. Assim, o recorte temporal, as fontes de informação, os conceitos na delimitação dos bairros de Salvador, a definição das modalidades de cada projeto, assim como método de sistematização dos dados coletados, seguem os parâmetros indicados no item “2.4 Dados e método: Habitação social em Salvador”.

Como objetivo específico desse capítulo buscou-se aprofundar na descrição das referências locais dos projetos de UAP realizados em Salvador entre 2007 e 2019, com base na análise da HIS de Salvador. Para tanto, foram acrescentadas pesquisas bibliográficas para caracterização dos assentamentos precários tendo como base na delimitação das ZEIS no PDDU/2016 (item 3.2 desse trabalho), e para descrição mais detalhada sobre os programas e projetos de UAP, foram consultadas cópias dos documentos de contratação e planejamento dos respectivos programas.

Vale destacar que, na sistematização dos dados de cada projeto, foram considerados os conceitos dos programas de UAP, apresentados no item 2.1 desse trabalho, assim como as premissas e escopo desses projetos no momento da contratação e/ou seleção de cada programa. Assim, têm-se os programas: Moradia Digna com escopo consultado nas planilhas de acompanhamento das obras fornecidas pela SEDUR e CONDER; os programas PAC e FNHIS que possuem modalidade de UAP especificada nos objetos de contratos; os projetos do BIRD AE-7344, além da consulta de escopo indicada na planilha de acompanhamento de obras fornecidas pela SEDUR/CONDER, foi analisado o Plano do Acordo de Empréstimo; o projeto PMS/ Guerreira Zeferina com premissas de UAP definidas no âmbito do Projeto Municipal Salve Salvador e no escopo e metodologia do Plano de Trabalho de requalificação da ocupação Cidade de Plástico e, por fim; o programa PMS/ Mané Dendê que trata-se de um programa de Saneamento Ambiental e Urbanização.

Também foram analisados dos dados coletados sobre os investimentos públicos aplicados nos projetos de UAP os seguintes quesitos: programa; ano de seleção ou contratação; número de famílias a serem beneficiadas; número de unidades

habitacionais a serem construídas; investimentos totais; localização e a situação de obra em dezembro de 2019. Nesse sentido, vale enfatizar que serão analisados os investimentos aplicados com base na situação das obras (em andamento, paralisada ou concluída) apontadas nas planilhas e dados fornecidos pelas instituições responsáveis por cada programa, no período de dezembro de 2019.

Para descrição do panorama dos projetos de UAP realizados em Salvador, inicialmente, foram apresentados os dados de contratação e o detalhamento das características de cada programa de UAP identificado na pesquisa. Posteriormente, foi possível analisar a distribuição dos recursos dos projetos de UAP com relação à classificação das condições de habitabilidade das ZEIS delimitadas no PDDU/2016, conforme mostra o item a seguir.

3.4 PANORAMA DOS PROJETOS DE UAP REALIZADOS EM SALVADOR, 2007 A 2019

No município de Salvador, entre os anos de 2007 e 2019, existiram 7 (sete) programas de HIS com ações de urbanização de assentamentos precários através de 31 projetos, sendo: BIRD AE-7344, FNHIS, PAC I, PAC II, Moradia Digna, PMS/ Guerreira Zeferina e PMS/ Mané Dendê. A seguir tem-se o panorama das características desses programas, com dados gerais de cada projeto elencado, sendo:

BIRD AE-7344

O programa BIRD AE-7344 trata-se de um contrato de Acordo de Empréstimo, N° 7344 com o Banco Mundial (BIRD) no âmbito do Projeto de Desenvolvimento Integrado em Áreas Urbanas Carentes do Estado da Bahia. A implementação foi coordenação da Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDUR), através da sua Unidade Gestora do Projeto (UGP) e a execução realizada pela Unidade Técnica do Projeto (UTP) sob responsabilidade da CONDER.

Os projetos selecionados atuaram na produção habitacional, urbanização de assentamentos precários e regularização fundiária. Complementarmente, promoveu ações sociais de geração de emprego e renda, assistência à saúde, educação e

capacitação profissional e iniciativas nas áreas de segurança comunitária no nível dos assentamentos locais. As áreas de atuação do projeto tinham uma perspectiva na escala macro no âmbito de três Poligonais de Integração Social (PIS), a saber, Ribeira/Alagados, Cobre e Pau da Lima. Contidas nas PIS estão localizadas as Poligonais de Intervenção Física (PIF).

As ações do BIRD AE-7344 incluíram escopo amplo, a exemplo das obras de reabilitação do Parque São Bartolomeu, a promoção do eixo de fortalecimento institucional do Estado, dentre outras ações. Como objeto dessa pesquisa, esse programa concluiu 6 projetos de UAP que totalizam 74 milhões, produzindo 1.253 unidades habitacionais e beneficiando com urbanização integrada 5.880 famílias (ver Tabela 11).

Tabela 11 - Projetos do BIRD AE-7344, Salvador 2007-2019

Ano de seleção	Identificação do Projeto	UH	Nº Famílias	Investimento (R\$)	Situação da Obra (dez 2019)
-	BIRD AE-7344 - Total	1.253	5.880	74.025.124	-
2007	Alagados III	49	530	3.324.512	Concluída
2007	Joanes Azul	188	188	1.594.037	Concluída
2009	Comunidade de São Bartolomeu	360	649	21.509.828	Concluída
2009	Encosta de Pirajá	350	1.750	17.204.643	Concluída
2009	Mangueira III	146	256	9.583.000	Concluída
2009	Sussuarana III / Bairro da Paz	160	2.507	20.809.104	Concluída

Fonte: Bahia. SEDUR (2014, 2019a, 2019b); CAIXA (2019).

Nota: Elaboração da autora desta dissertação (2021).

Os investimentos aplicados pelo BIRD AE-7344 apresentam predominância de 52%, cerca de 39 milhões de reais, alocados na PIS Bacia do Cobre, através dos projetos da Comunidade de São Bartolomeu e Encosta do Pirajá. Os Projetos habitacionais Alagados III, Joanes Azul e Mangueira III, inseridos na PIS Ribeira/Alagados, receberam aproximadamente 14 milhões, o que representa 20% dos recursos. A PIS Pau da Lima contemplou apenas o projeto de Sussuarana III / Bairro da Paz com 21 milhões (28% do investimento total).

FNHIS

O programa do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, o FNHIS, teve projetos contratados nos anos de 2007 e 2009. Um programa de apoio aos estados, Distrito Federal e municípios nas intervenções necessárias à melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos precários, visando a permanência das famílias no seu local de moradia ou realocação, por intermédio da execução de ações integradas de habitação, saneamento ambiental e inclusão social.

O quadro de composição de custos contempla desde a elaboração de projetos, pagamento de indenização, realização de obras de urbanização, infraestrutura, construção de novas moradias, execução de melhorias habitacionais e unidades sanitárias. Além de contemplar custos com regularização fundiária e realização de trabalho social. Nesse contexto de escopo foram contratados, para Salvador, três projetos nas áreas de Baixa Fria, Águas Claras e Nova Constituinte.

Tabela 12 - Projetos do FNHIS, Salvador 2007-2019

Ano de seleção	Identificação do Projeto	UH	Nº Famílias	Investimento (R\$)	Situação da Obra (dez 2019)
-	FNHIS - Total	446	446	42.616.155	-
2007	Baixa Fria	128	128	12.724.317	Concluída
2009	Águas Claras	90	90	8.280.251	Paralisada
2009	Nova Constituinte	228	228	21.611.586	Em andamento

Fonte: Bahia. SEDUR (2014, 2019a, 2019b); CAIXA (2019).

Os projetos do FNHIS totalizam previsão de investimento de aproximadamente 43 milhões de reais. Os projetos de Águas Claras e Nova Constituinte, com seleção em 2009, após dez anos ainda não haviam concluído a execução dos projetos, estando, respectivamente, com a situação das obras paralisada e em andamento no mês de dezembro de 2019 (ver Tabela 12).

MORADIA DIGNA

O programa Moradia Digna é viabilizado através de convênios e contratos promovidos pelo Governo do Estado da Bahia, com recursos do FEHIS e do Tesouro do Estado. Um programa de construção de novas unidades habitacionais e, também, de urbanização de áreas precárias.

No que tange os projetos de UAP, foram contratados, no ano de 2010, apenas dois Projetos representando total de cerca de 4 milhões de reais. Um projeto no Dique do Cabrito que beneficiou 50 famílias e o segundo projeto, ainda em andamento, localizado em Tubarão que prevê atendimento para 66 famílias.

PAC - EDIÇÕES I E II

O PAC, na modalidade habitação, disponibiliza recursos federais para projetos relacionados à urbanização de assentamentos precários, produção e aquisição de material de construção, reforma e ampliação de moradias, produção de lotes urbanizados, melhorias habitacionais e regularização fundiária. Em Salvador, no período de 2017-2019, no âmbito das ações do PAC UAP foram selecionados 13 projeto na primeira edição do PAC de UAP, com recursos previsto de cerca de 258 milhões de reais e 05 projetos pelo PACII, com recurso 69 milhões de reais.

Tabela 13 - Projetos do PAC, Salvador 2007-2019

Ano de seleção	Identificação do Projeto	UH	Nº Famílias	Investimento (R\$)	Situação da Obra (dez 2019)
-	PAC - Total	3.564	17.427	326.560.761	-
-	PAC I	2.748	12.965	257.631.403	-
2007	Águas Claras	270	1.092	16.316.983	Concluída
2007	Baixa do Soronha	183	2.057	23.041.859	Em andamento
2007	Baixa Fria	230	456	17.153.791	Concluída
2007	Falha Geológica I - Alto do Bom viver	20	580	2.387.333	Em andamento
2007	Falha Geológica I - Baixa do Cacau	254	1.774	9.212.835	Cancelado
2007	Falha Geológica II - Água Brusca	40	260	20.326.626	Não iniciada
2007	Falha Geológica II - Alto de Ondina	8	400	3.384.512	Concluída
2007	Falha Geológica II - Costa Azul	184	580	8.180.830	Concluída
2007	Falha Geológica II - Santo Antônio/ Lapinha	120	120	15.739.649	Não iniciada
2007	Falha Geológica II - Vila Nova Esperança	46	66	9.068.383	Paralisada
2007	Jardim Mangabeira	624	1.914	33.389.542	Em andamento
2007	Nova Constituinte	334	1.804	53.827.554	Em andamento
2007	Nova Esperança	435	1.862	45.601.505	Em andamento
-	PAC II	816	4.462	68.929.358	-
2010	Borda da Baía - Alagados IV, V e VI	174	174	11.330.048	Em andamento
2010	Borda da Baía - Bananeiras	200	200	12.910.000	Não iniciada
2010	Borda da Baía - Mirante do Bonfim/ Pedra Furada	234	1.905	13.180.000	Não iniciada
2010	Borda da Baía - Vilamar	-	270	12.800.000	Não iniciada
2010	Jardim Cajazeiras	208	1.913	18.709.309	Paralisada

Fonte: Bahia. SEDUR (2014, 2019a, 2019b); CAIXA (2019).

Nota: Elaboração da autora desta dissertação (2021).

Os dados da tabela acima evidenciam a dificuldade operacional para gerir o PAC. Com 05 projetos (Baixa do Soronha, Alto do Bom viver, Jardim Mangabeira, Nova Constituinte e Nova Esperança) contratados em 2007 ainda em andamento. Além das situações de Baixa do Cacau com contrato cancelado, 05 projetos ainda não foram iniciados e 02 projetos com obras paralisadas.

PMS/ GUERREIRA ZEFERINA

O projeto PMS/Guerreira Zeferina, refere-se ao “*Projeto de Requalificação da área Guerreira Zeferina*”, viabilizado com recursos do Tesouro Municipal para resolver a situação de extrema precariedade da ocupação da Cidade de Plástico. Iniciado em 2014 e com obras concluídas em 2019, o projeto buscou atender às demandas apontadas pelos moradores para viabilizar condições dignas de moradia na área da ocupação. Como resultado, o projeto contemplou urbanização total da poligonal de intervenção do projeto mediante implantação de áreas de esporte e lazer, centro comunitário, escola e 257 unidades habitacionais, atendendo as famílias residentes na ocupação, com recurso de cerca de 22 milhões de reais em realização de obras (SALVADOR, 2015).

Vale destacar que a captação de recursos para execução do Projeto Guerreira Zeferina estava inserida nas ações do Projeto Municipal Salve Salvador, com processo de captação de recursos junto ao Banco Mundial. Esse programa objetivava urbanização integrada em 25 assentamentos precários do município de Salvador, sendo a ocupação da Cidade de Plástico uma dessas áreas. Em 2015, o Salve Salvador passou por uma reprogramação de escopo retirando as ações de UAP e assim o Projeto Guerreira Zeferina tornou-se um projeto piloto desenvolvido com recurso do Tesouro Municipal.

A mudança de fonte de recurso não alterou as premissas de intervenção na ocupação da Cidade de Plástico, que respaldada no Salve Salvador, teve como objetivo realizar ações multisetoriais e integradas em áreas em situação de vulnerabilidade social, contemplando intervenções sociais (saúde, educação, renda, desenvolvimento comunitário e assistência social) e urbanização de assentamentos precários, incluindo infraestrutura, habitação e regularização fundiária (SALVADOR, 2014a).

PMS/ MANÉ DENDÊ

O PMS/Mané Dendê, corresponde à 1ª Etapa do Programa de Saneamento Ambiental e Urbanização do Subúrbio de Salvador, e objetiva promover o desenvolvimento socioeconômico através da oferta de infraestrutura básica e urbanização integrada de áreas precárias. A área de intervenção do Projeto Novo Mané Dendê (PNMD) compreende as comunidades de Itacaranha, Ilha Amarela, Rio Sena, Alto da Terezinha e Plataforma, localizadas no Subúrbio de Salvador (SALVADOR, 2018).

Iniciado em 2016, com desenvolvimento de projetos e captação de recursos, o PNMD acontece na esfera do Contrato de Empréstimo 4302/OC – BR, firmado entre o Município de Salvador e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em 2018. Sendo estruturado pelos componentes de: 1- Saneamento e Desenvolvimento Urbano (com intervenção de urbanização e infraestrutura) e; 2- Sustentabilidade Social, Ambiental e Institucional (com intervenções sociais e de fortalecimento institucional) (SALVADOR, 2018).

Citado no Plano Salvador 500 como um Projeto de UAP, destaca-se a previsão de realização de obras de “drenagem, contenção de taludes, esgotamento sanitário, habitação e atividades de reassentamento de famílias, melhoria de moradias precárias e das vias, urbanismo, paisagismo e outras intervenções, incluindo serviços de engenharia e supervisão.” (SALVADOR, 2020, p. 308).

PANORAMA DOS PROJETOS DE UAP

Assim, conforme apresenta o Quadro 3, entre o ano de 2007 a 2019, os programas de UAP tinham previsão de investir cerca de 930 milhões de reais, para beneficiar 29.126 famílias, incluindo produção de 6.346 moradias. A distribuição desses recursos está concentrada principalmente na Prefeituras-Bairro Subúrbio/Ilhas, onde o Projeto PMS/Mané Dendê representa 49,52% de todo investimento previsto.

Quadro 3 - Dados gerais dos programas de UAP, Salvador 2007 a 2019

Programa/ Projeto	Origem do recurso	Gestores do programa	Ano de seleção do projeto	Nº de projetos	Recurso previsto
BIRD AE-7344	BIRD	BIRD e Governo do Estado	2007	2	5 milhões
			2009	4	69 milhões
FNHIS	FNHIS	Governo Federal com repasse para Governo do Estado ou Prefeitura Municipal	2007	1	12,6 milhões
			2009	2	30 milhões
PAC I	OGU, FGTS e FNHIS	Governo Federal com repasse para Governo do Estado	2007	13	257,6 milhões
PAC II	OGU, FAR e FGTS	Governo Federal com repasse para Governo do Estado	2010	5	69 milhões
Moradia Digna	Tesouro do Estado e FEHIS	Governo do Estado	2010	2	4,1 milhões
PMS/ Guerreira Zeferina	Tesouro municipal	Prefeitura Municipal	2014	1	22,2 milhões
PMS/ Mané Dendê	BID	BID e Prefeitura Municipal	2016	1	460,6 milhões

Fonte: Bahia. SEDUR (2014, 2019a, 2019b); CAIXA (2019); Salvador (2017, 2018).

Nota: Elaboração da autora desta dissertação (2021).

Conforme descrito no item 3.3 (Dados e métodos), a análise dos investimentos aplicados levou em consideração a situação da execução das obras em dezembro de 2019, consultada junto aos órgãos responsáveis por cada projeto. Assim, da previsão de 930 milhões de reais, constatou-se aplicação de 155 milhões de reais, representando apenas 16,12% do previsto (ver Tabela 14 e Figura 5).

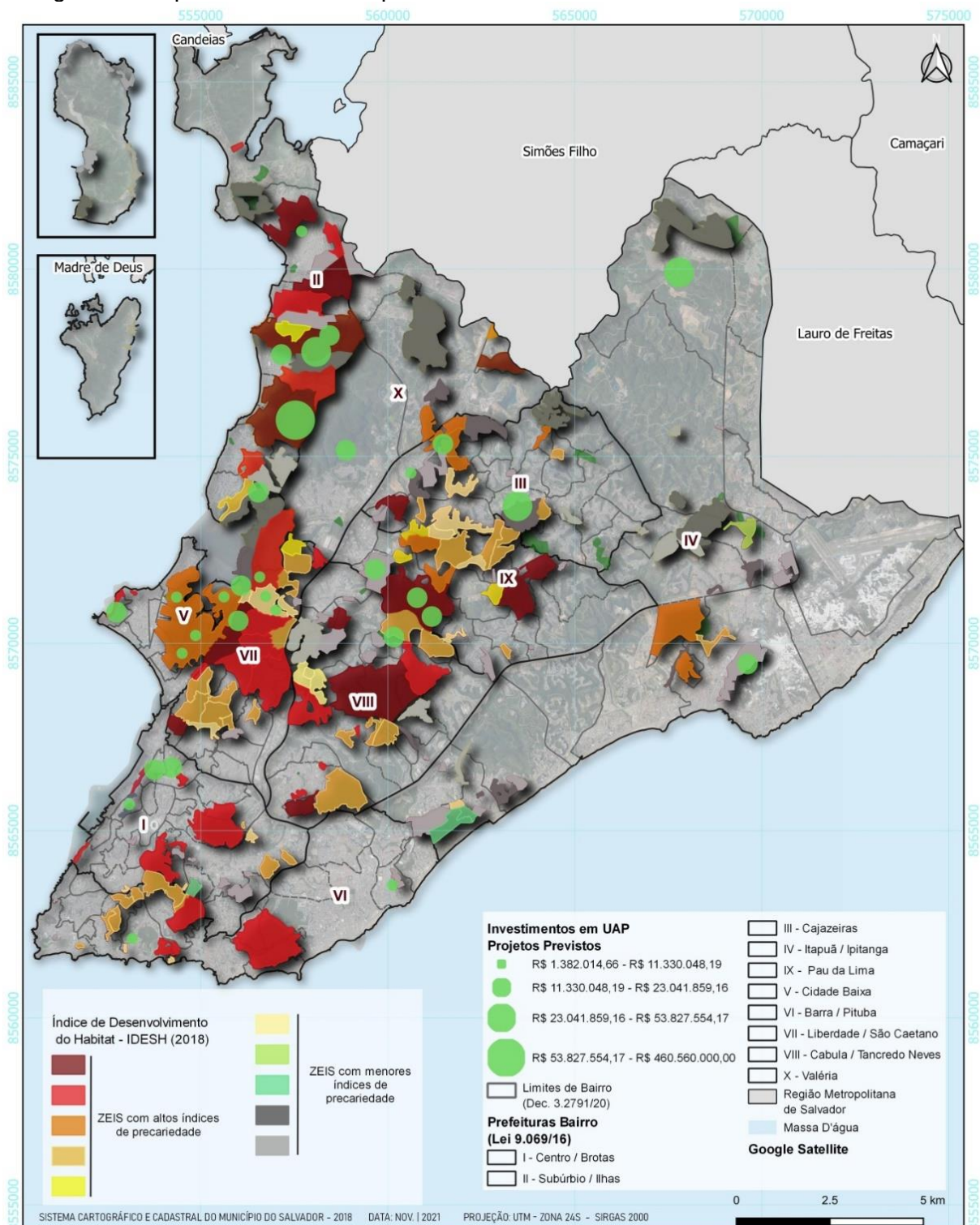
Tabela 14 - Programas de UAP previstos x concluídos, Salvador 2007-2019

Programa	% UH		Famílias		% Investimento		
	previsto	concl.	previsto	concl.	previsto	concl.	concl. / previsto
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	16,12%
BIRD AE-7343	19,74%	52,65%	20,19%	66,49%	7,96%	49,37%	100,00%
FNHIS	7,03%	5,38%	1,53%	1,45%	4,58%	6,83%	24,02%
Moradia Digna	1,83%	2,10%	0,40%	0,57%	0,44%	0,92%	33,53%
PAC I	43,30%	29,08%	44,51%	28,59%	27,70%	28,05%	16,32%
PAC II	12,86%	0,00%	15,32%	0,00%	7,41%	0,00%	0,00%
PMS/ Guerreira Zeferina	4,05%	10,80%	0,88%	2,91%	2,39%	14,83%	100,00%
PMS/ Mané Dendê	11,19%	0,00%	17,17%	0,00%	49,52%	0,00%	0,00%

Fonte: Bahia. SEDUR (2014, 2019a, 2019b); CAIXA (2019); Salvador (2017, 2018).

Nota: Elaboração da autora desta dissertação (2021).

Figura 5 - Mapa de investimento previsto em UAP x IDESH 2018



Fonte: Bahia. SEDUR (2014, 2019a, 2019b); CAIXA (2019); Salvador (2017, 2018, 2019).
 Nota: Elaboração da autora desta dissertação (2021).

Nesses investimentos aplicados destaca-se com 100% das obras concluídas o programa do BIRD AE-7344 (iniciado em 2007) e o projeto PMS/Guerreira Zeferina (iniciado em 2014), representando, respectivamente, 49,37% e 14,83% do total de investimento em projetos de UAP. Em contraponto, os projetos selecionados no âmbito do PAC II (em 2010) e Mané Dendê (iniciado em 2006) não possuem registro de obras concluídas no período. Também importante destacar que o PAC I, indicado em 2007, registra apenas 16,32% de seus investimentos aplicados em obras concluídas.

Os 13 (treze) projetos com obras concluídas estão distribuídos em 12 (doze) bairros de Salvador, sendo o bairro de São Marcos contemplado projetos do FNHIS e PAC I, ambos nas localidades de Baixa Fria. No que tange a delimitação das Prefeituras-Bairro, há predominância de 28,15% dos investimentos na região do Subúrbio/Ilhas, representado pela soma dos projetos da Comunidade São Bartolomeu (com 13,84%) e Guerreira Zeferina (com 14,31%), ver Tabela 15.

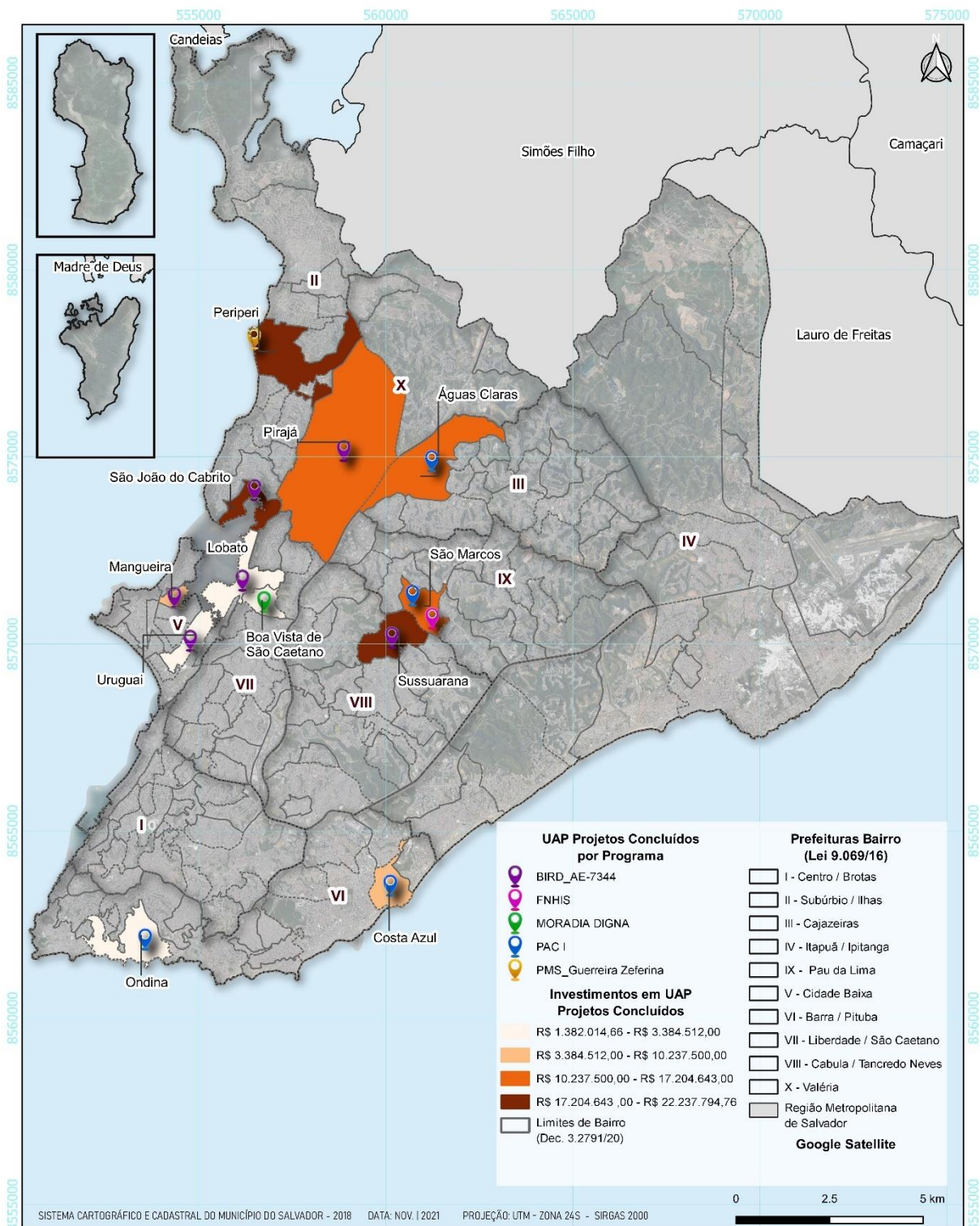
Tabela 15 - Projetos de UAP com obras concluídas x bairro, 2007-2019

Programa - Identificação do Projeto	Bairro	UH	Nº Famílias	Investimento (R\$)	% Investimento
Total - UAP concluídos		2.380	8.843	155.405.367	100,00%
BIRD- Alagados III	Uruguai	49	530	3.324.512	2,14%
BIRD- Joanes Azul	Lobato	188	188	1.594.037	1,03%
BIRD- Comunidade de São Bartolomeu	São João do Cabrito	360	649	21.509.828	13,84%
BIRD- Encosta de Pirajá	Pirajá	350	1.750	17.204.643	11,07%
BIRD- Mangueira III	Mangueira	146	256	9.583.000	6,17%
BIRD- Sussuarana III / Bairro da Paz	Sussuarana	160	2.507	20.809.104	13,39%
FNHIS- Baixa Fria	São Marcos	128	128	12.724.317	8,19%
PAC I- Águas Claras	Águas Claras	270	1.092	16.316.983	10,50%
PAC I- Baixa Fria	São Marcos	230	456	17.153.791	11,04%
PAC I- Falha Geológica II - Alto de Ondina	Ondina	8	400	3.384.512	2,18%
PAC I- Falha Geológica II - Costa Azul	Costa Azul	184	580	8.180.830	5,26%
Moradia Digna- Dique do Cabrito	Boa Vista São Caetano	50	50	1.382.015	0,89%
PMS- Guerreira Zeferina	Periperi	257	257	22.237.795	14,31%

Fonte: Bahia. SEDUR (2014, 2019a, 2019b); CAIXA (2019); Salvador (2017).

Nota: Elaboração da autora desta dissertação (2021).

Figura 6 - Mapa de investimento em UAP concluído por Bairro x Programas



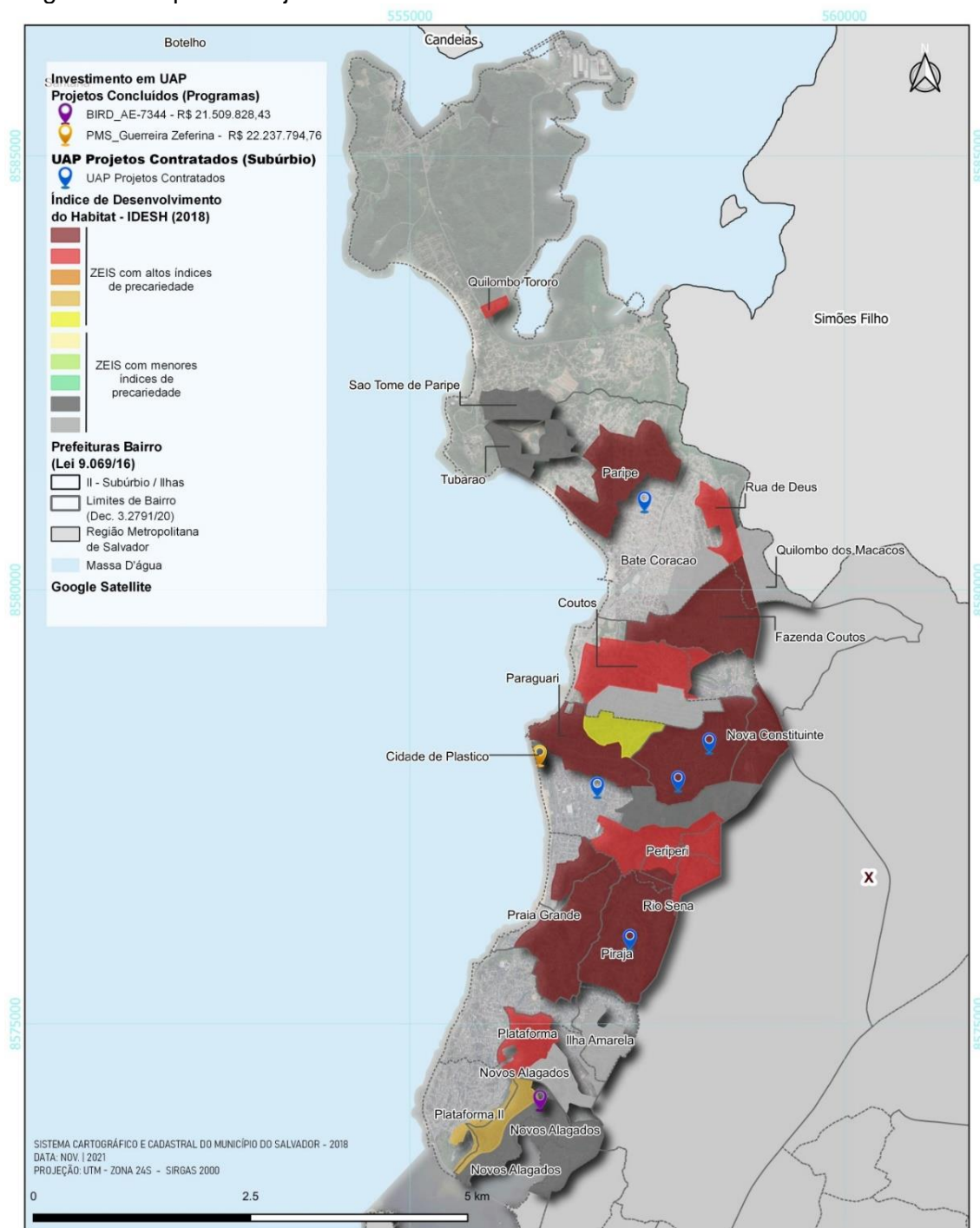
Fonte: Bahia. SEDUR (2014, 2019a, 2019b); CAIXA (2019); Salvador (2017).

Nota: Elaboração da autora desta dissertação (2021).

Na região do Subúrbio, ver Figura 7, constata-se um total de 6 (seis) projetos de UAP contratados, que totalizam cerca de 583 milhões de reais. Desses, 4 (quatro) projetos estão em andamento: dois projetos em Nova Constituinte (um do FNHIS e outro do

PAC), o projeto da 1ª etapa de Tubarão pelo Moradia Digna e o programa PMS/Mané Dendê. Os projetos da Comunidade São Bartolomeu (BIRD AE-7344) e PMS/Guerreira Zeferina estão concluídos e juntos totalizam cerca de 44 milhões de reais.

Figura 7 - Mapa de Projetos de UAP no Subúrbio x IDESH 2018



Fonte: Bahia. SEDUR (2014, 2019a, 2019b); CAIXA (2019); Salvador (2017).
 Nota: Elaboração da autora desta dissertação (2021).

Vale destacar que 05 (cinco) das 07 (sete) ZEIS que se encontram em processo de regulamentação, citadas anteriormente no item 3.2, estão inseridas nesse contexto dos projetos de UAP no Subúrbio. O projeto Mané Dendê com 4 (quatro) ZEIS e o projeto Guerreira Zeferina com a ZEIS Cidade de Plástico.

No entorno do Projeto Mané Dendê estão 3 (três) ZEIS em condição de habitabilidade do Grupo 1A (risco muito alto e IDESH altíssima precariedade), sendo: ZEIS Pirajá (posição 4 do ranking de priorização); ZEIS Praia Grande (posição 12), ZEIS Rio Sena (posição 15) e a ZEIS Ilha Amarela classificada como Grupo 6 (sem risco e sem IDESH de altíssima precariedade). A ZEIS Cidade de Plástico está classificada no Grupo 5 (sem risco e com algum setor com IDESH de altíssima precariedade) e na posição 138 do ranking de priorização.

A aplicação de recursos em programas de UAP no município de Salvador apresenta um quadro diversificado de características relativas às fontes de recursos, ano de início da contratação, escopo de intervenções, modelagem de gestão e capacidade de aplicação dos recursos. Essa diversificação reflete a complexidade em estabelecer indicadores comparativos da atuação do poder público em projetos de UAP. Nesse contexto, vale destacar o PAC que possui recursos do Governo Federal (através da CAIXA) e que apresenta grandes dificuldades na gestão e execução dos projetos, acima evidenciada no baixo índice de conclusão das obras e contratos.

Também vale destacar, como objeto de estudo dessa dissertação, o contexto do “Projeto de requalificação Guerreira Zeferina”, implantado com recursos do Tesouro Municipal, inicialmente inserido no âmbito do Projeto Salve Salvador e depois se tornou ação estratégica da Casa Civil na perspectiva de “Projeto Piloto” de atuação da PMS em projetos habitacionais de requalificação. A partir das intervenções físicas que contemplaram obras de urbanização da área da comunidade e a saída temporária de todos os moradores, o Projeto Guerreira Zeferina adquire feições e facilidades de uma ação de obra para produção de novas unidades habitacionais.

Deste modo, o Projeto Guerreira Zeferina com origem, premissas e metodologia originadas do Salve Salvador, e por conseguinte alinhadas ao conceito das intervenções dos programas de UAP, adquire as facilidades de uma execução de

obras em um terreno vazio. Nesse contexto de conceitos, dados e informações no âmbito da habitação social, o capítulo a seguir apresenta uma análise do processo de implantação do Projeto Guerreira Zeferina.

4 CAPÍTULO 3 – PROJETO GUERREIRA ZEFERINA: ORIGEM, CONCEITOS E PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO

Em 25 de agosto de 2006, cerca de 300 famílias, organizadas pelo Movimento Sem Teto da Bahia (MSTB), ocuparam um terreno abandonado de aproximadamente 20.000 m², onde funcionou a área de manutenção de trens de propriedade da antiga Viação Férrea Federal Leste Brasileiro. A partir desse momento nasce a Cidade de Plástico, um território segregado, onde centenas de famílias passam a viver em condições de extrema vulnerabilidade socioespacial e precariedade de moradia, evidenciadas pela ausência de infraestrutura básica e serviços essenciais.

Havia organização para as famílias que chegavam: faziam uma reunião para explicar como era que funcionava a demarcação do terreno e sobre os materiais para construir os barracos. (AVSI, 2020, p. 19).

As famílias construíram barracos com lonas, madeira, papelão e principalmente plástico. Assim área ficou conhecida como “Cidade de Plástico”, posteriormente, com o início das intervenções promovidas pela Prefeitura Municipal de Salvador (PMS), foi denominada comunidade Guerreira Zeferina. Segundo relatos de moradores, o nome foi referência a participação das mulheres na ocupação da área.

A gente chamou desse nome porque a Guerreira Zeferina foi uma mulher negra que lutava pelo direito social, direito à vida, à liberdade. (AVSI, 2020, p. 20).

O “Projeto de requalificação Guerreira Zeferina”, nessa dissertação também identificado como “PMS/ Guerreira Zeferina” ou “Projeto Guerreira Zeferina”, iniciou em 2014 tendo como objetivo a requalificação da ocupação da Cidade de Plástico através de intervenções físicas, sociais (nas áreas de saúde, educação, assistência social e renda) e de regularização fundiária. Com obras entregues em janeiro de 2019, o projeto contemplou urbanização integral da área da comunidade, incluindo construção de 257 unidades habitacionais para as famílias, com implantação de equipamentos de lazer, esporte e centro comunitário, além de execução de trabalho social e regularização fundiária dos imóveis.

Nessa circunstância, o objetivo desse capítulo é identificar as ações e processos institucionais das intervenções físicas, socioambientais e fundiária do Projeto Guerreira Zeferina, realizadas na ocupação Cidade de Plástico. Para tanto, inicialmente é caracterizada a origem e as condições físicas e socioambientais da ocupação, seguindo da apresentação das premissas e conceitos do Projeto. Com base nesses itens de identificação, será analisado o processo de implantação do Projeto Guerreira Zeferina.

4.1 A OCUPAÇÃO CIDADE DE PLÁSTICO

A ocupação da Cidade de Plástico está inserida no contexto de consolidação das ocupações informais em Salvador, abordado no Capítulo 2 desse trabalho, assim como, está relacionada a atuação dos movimentos sociais organizados em prol da Reforma Urbana e o Direito à Cidade.

[...] o déficit de moradia na Bahia e, em particular, em Salvador, acompanhou a industrialização desde a década de 1950. O impacto de uma massa cada vez crescente de desempregados na década de 1990 proporcionou uma nova conotação para o problema de moradia, tendo como decorrência direta a organização de um movimento social muito maior do que o que se teve antes na luta pelo direito à moradia: o Movimento dos Sem Teto da Bahia. (CLOUX, 2008, p.34).

Os movimentos sociais organizados ganharam repercussão nacional a partir do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), em 1987. Em Salvador, os principais movimentos de luta pela moradia iniciaram entre 1940 e 1950, em consequência da atração pela oportunidade de trabalho. Assim, desde 1946 há registro de ocupações de imóveis e terrenos públicos ou privados (CLOUX, 2008).

O Subúrbio Ferroviário teve a ocupação impulsionada em 1860 com implantação da linha férrea. A partir da década de 1940, observa-se a localização crescente de loteamentos populares, ocupados sem um controle urbanístico necessário, com processo de ocupação irregular das áreas livres. Transformando-se em uma região carente de serviços públicos, com uma população extremamente pobre, marcada pela precariedade habitacional e por altos índices de violência urbana.

Localizada na Avenida Afrânio Peixoto, s/nº, no bairro de Periperi do município de Salvador, a Cidade de Plástico apresentava condições precárias de moradia (ver Figura 8). A poligonal de ocupação, com cerca de 20.000m², é limitada longitudinalmente pela linha férrea e por uma contenção de pedra no limite do mar da Baía de Todos os Santos. Com base no diagnóstico realizado em 2015 pela Prefeitura, a área possui modificações estruturais do terreno, não apresentando composições naturais de fauna e flora representativas, com relevo razoavelmente plano, cerca de 80% do terreno estava ocupado por edificações construídas pelos próprios moradores (SALVADOR, 2015b).

Figura 8 - Foto aérea da Cidade de Plástico



Fonte: Imagem extraída do filme “*Zeferinas: guerreiras da vida*” (ZEFERINAS..., 2019).

Ainda segundo dados do diagnóstico, a área possui 322 unidades imobiliárias com tipologias de uso diverso, sendo a maioria: térrea (263 unidades), construída em alvenaria de bloco cerâmico sem reboco (149 unidades), uso predominantemente residencial (209 unidades). Nesse contexto ganha destaque as 129 unidades produzidas com materiais precários: madeirite, lona e plástico.

A precariedade das condições das moradias (ver Figuras 9 e 10) é caracterizada de acordo com os seguintes aspectos: uso de materiais construtivos inadequados; possuir dimensões mínimas insatisfatórias à boa habitabilidade; ausência de unidade sanitária e área de cozinha; inacessibilidade entre as edificações e o espaço coletivo e; ambientes insalubres desprovidos de ventilação e iluminação naturais (PMS; FMLF, 2015b).

Figura 9 - Foto de moradias



Fonte: Salvador (2015b).

Figura 10 - Foto do uso de materiais precários



A área da Cidade de Plástico, também não possuía rede de esgotamento sanitário. O esgoto doméstico era lançado nas ruas, vielas e becos, através de vala a céu aberto com despejo direto para o mar. A alimentação e distribuição de energia elétrica clandestina de toda área, era motivo de insegurança devido ao uso de cabos elétricos inadequados (ver Figuras 11 e 12).

Figura 11 - Foto de rua com esgoto a céu aberto



Fonte: Salvador (2015b).

Figura 12 - Foto de ligações irregulares de energia



O sistema de circulação da Cidade de Plástico era composto por vias sem guias, nem pavimentação. Apresentado água de chuva empoçada, caminhos transversais com situação de avanço das casas, ocasionando redução da caixa viária. O abastecimento de água era obtido por meio de ligações clandestinas derivadas das redes da Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A. (EMBASA). Observava-se também, armazenamento de água em caixa sem tampa e com vazamento, sem condições de

higiene e imprópria ao uso. Além disso, havia tubulações de água passando por dentro da vala de esgoto a céu aberto.

O cadastro social da comunidade contabilizou 230 famílias, residentes em 224 unidades imobiliárias residenciais, totalizando 520 moradores. A formação desses núcleos familiares possui registro de 92 pessoas vivendo sozinhas (cerca de 40%), dado abaixo da média de habitantes por domicílio em Salvador (SALVADOR, 2015b). Outros dados sociais que apresentam uma caracterização socioeconômica dessa comunidade são:

- a) Baixa escolaridade, representando 65% da população, sendo que 527 pessoas informaram não estudar no momento. Cerca de 7% fazem parte do grupo de analfabetos e 56% possuem grau de instrução até o ensino fundamental.
- b) A composição da comunidade por gênero possuía quantitativo de 263 mulheres e 257 homens. O padrão da pirâmide etária possui maior parcela da população de sexo feminino na faixa etária de 10 a 14 anos. No sexo masculino a maior parcela na faixa etária de 0 a 4, seguida de 15 a 19 anos.
- c) Quanto ao traço racial, obtido a partir da autodeclaração, constatou-se que a população é majoritariamente negra e parda.
- d) Renda per capita da comunidade é de R\$ 339,87, sendo que mais de 7% dos chefes de família não possuem qualquer tipo de renda e cerca de 40% dos chefes de família sobrevivem com menos de um salário mínimo.
- e) Cerca de 22% dos moradores informaram problemas de saúde relacionadas à ausência de condições sanitárias adequadas. Também se identificou que 12% dos residentes da comunidade apresentam algum tipo de deficiência.
- f) A falta de água, de energia e de segurança são três piores aspectos, apontados pelos moradores da comunidade, especialmente no que diz respeito ao problema de consumo e comercialização de drogas, além da violência policial.
- g) A maioria das famílias (82,58%) sabe da existência das organizações sociais dentro da comunidade. Dessas famílias, apenas cerca de 53% participam de alguma associação/ entidade.

No que se refere a organização social da comunidade, é importante destacar a Cooperativa Guerreira Zeferina, espaço político da comunidade voltado a realização de reuniões comunitárias, cursos oferecidos aos moradores, eventos culturais e onde anteriormente funcionava o projeto de cozinha comunitária. O espaço Capoeira Angola Guriatá oferece aulas de capoeira para a comunidade e o Instituto Pau Brasil é uma entidade cultural que promove atividades de educação ambiental e saúde na comunidade (SALVADOR, 2015b).

As Figuras 13 e 14 mostram, respectivamente as unidades imobiliárias do Espaço Guriatá e do centro Comunitário Guerreira Zeferina. Nas pinturas das fachadas desses espaços é possível observar o cuidado estético e a linguagem artística própria dos moradores da ocupação, que suplantam as imagens de precariedade habitacional e violência intensamente presentes na comunidade.

Figura 13 - Foto do espaço Guriatá para aulas de capoeira



Fonte: Salvador (2015b).

Figura 14 - Foto do Comunitário Guerreira Zeferina



Além desse potencial cultural e artístico, expresso pelo grafite, pelas comemorações festivas e grupo de capoeira, a área da Cidade de Plástico apresentava também um potencial paisagístico e ambiental, com vistas para Baía de Todos os Santos, e localização próxima a estação do trem.

No aspecto fundiário, a área da Cidade de Plástico é de domínio da União, com gestão pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU), Superintendência do Estado da Bahia. Segundo pesquisa fundiária, não há sobreposição com domínios privados ou públicos

de outros entes federativos, sendo a área de domínio da propriedade Federal, com responsabilidade legal da SPU.

O terreno da Cidade Plástico estava cedido pela SPU para o Governo do Estado da Bahia, que objetivava promover HIS na área da comunidade através do PMCMV. Em 2014, inicia-se a atuação da Prefeitura com pedido de cessão da área e realização dos contatos iniciais com a comunidade. Assim, o projeto da Cidade de Plástico, sob coordenação da Casa Civil, passa ser estruturado com Plano de Trabalho para o Projeto de requalificação da Guerreira Zeferina.

4.2 PREMISSAS E CONCEITOS NO PROJETO GUERREIRA ZEFERINA

Para melhor compreensão do processo de implantação do “Projeto de requalificação Guerreira Zeferina” faz-se necessário, além de conhecer a precariedade das condições de moradias da antiga ocupação da Cidade de Plástico (item 4.1, acima), conceituar de forma mais específica alguns termos e premissas do Projeto.

Conforme mencionado anteriormente, a área de Cidade de Plástico trata-se de uma ocupação liderada pelo MSTB, onde famílias viviam em condições precárias de moradia. Entende-la como um assentamento precário está relacionado às características de uso predominantemente residencial, habitadas por famílias de baixa renda e com carências e inadequações do ponto de vista das regularidades urbanística, ambiental, fundiária e da qualidade das moradias. Conforme conceito indicado no item 3.1 e características da área apresentada no item 4.1 dessa dissertação.

As premissas do Projeto Guerreira Zeferina remontam a história de captação dos recursos que viabilizariam sua execução no âmbito da PMS. Em 2014, através das ações de planejamento da Casa Civil, a Cidade de Plástico estava na lista de áreas precárias a serem contempladas pelo Projeto Social Salve Salvador. Esse projeto objetivava realizar ações multisetoriais e integradas em áreas em situação de vulnerabilidade social, contemplando intervenções de urbanização (SALVADOR, 2014a).

A proposta de urbanização do Projeto Salve Salvador, previa a definição de uma poligonal de intervenção para o desenvolvimento de estudos e posterior execução de obras voltadas à implantação de infraestrutura básica, melhorias das condições da habitação e regularização fundiária. Objetivam, portanto, ofertar condições mínimas de moradia digna e segura às famílias em situação de vulnerabilidade social contempladas no projeto (SALVADOR, 2014a).

O projeto Salvador Social também indicava os seguintes termos: adoção de metodologias participativas; atendimento integrado (regularização fundiária e desenvolvimento urbano) e multisetorial (saúde, educação e assistência social); busca de alternativas de urbanização que garantam acessibilidade para pessoas com deficiência e mobilidade reduzida. Assim como, busca por soluções que garantam permanência da comunidade em seu local de moradia fortalecendo a identidade de território, evitando remoções e remanejamentos.

Após consultas para captação de recursos junto ao Banco Mundial, o Projeto Salve Salvador passou por reformulação, retirando do seu escopo o eixo de urbanização de assentamentos precários (UAP) e direcionando as ações em programas sociais do município. Assim, sem recursos externos para intervir de forma mais ampla em UAP nos bairros de Salvador, resolver a situação de extrema precariedade da ocupação da Cidade de Plástico se tornou área prioritária no âmbito das ações do Poder Municipal.

Nesse contexto, com recursos próprios do município, o “Projeto de requalificação Guerreira Zeferina” não estava submetido a normativas federais, nem a acordos de empréstimos. As premissas e conceitos, assim como, a modelagem de gestão do Projeto foi definido sob responsabilidade direta da PMS. Com coordenação geral da Casa Civil e coordenação técnica da FMLF, as premissas de Projeto Guerreira Zeferina tiveram bases conceituais no Projeto Salve Salvador, assim como nos conceitos de urbanização integrada em assentamentos precários.

Um projeto, ainda que específico para a Cidade de Plástico, desenvolvido com base no conceito do desenvolvimento integrado, reconhecendo a dependência entre a área de intervenção e seu entorno. O escopo de projeto, além das condicionantes técnicas

e institucionais, priorizou também as relações sociais, onde as pessoas são protagonistas do projeto, executado com base na participação dos moradores em todas as etapas.

Como um “projeto piloto”, em contexto institucional desestruturado, sem uma Secretaria de Habitação, sem equipe técnica com expertise de atuação em projetos de UAP, inicia-se o Projeto Guerreira Zeferina. Como pontos de partida, o projeto se pautou na coordenação geral da Casa Civil e coordenação técnica FMLF.

4.3 DADOS E MÉTODOS: PROJETO GUERREIRA ZEFERINA

Analisar o processo de implantação do Projeto Guerreira Zeferina parte do desafio de sistematização das informações relativas aos estudos, planos e projetos desenvolvidos, suas respectivas intervenções físicas, sociais e fundiárias realizadas na antiga ocupação da Cidade de Plástico. O período de implantação considerado nessa pesquisa tem como marco inicial a visita da equipe da PMS a ocupação da Cidade Plástico em 2014 e como marco de conclusão a entrega das obras à comunidade ocorrida em 2019.

Para levantamento de informações foram realizadas pesquisas bibliográficas em artigos científicos e monografias sobre a Ocupação da Cidade e Plástico e sobre o Projeto Guerreira Zeferina. Em seguida, foram realizadas visitas a Casa Civil, FMLF, Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras Públicas (SEINFRA), Associação Voluntários para o Serviço Internacional (AVSI) e Secretaria Municipal da Fazenda (SEFAZ) quando foram obtidas cópias de documentos, estudos de diagnósticos, projetos urbanísticos, arquitetônicos, sociais e de regularização fundiária, dentro outras publicações com abordagem do processo de implantação do Projeto da Guerreira.

Estas informações foram sistematizadas de acordo como as ações no âmbito físico, social e fundiário e como resultado foi definido três elementos para caracterização de análise do processo de implantação do Projeto da Guerreira, sendo: Agentes Públicos; Componentes de Intervenção e Etapas do Projeto.

AGENTES PÚBLICOS

Como dado base para análise do processo de implantação do Projeto da Guerreira Zeferina foram identificados 23 (vinte e três) agentes públicos (secretarias, fundações, empresas públicas, concessionárias e demais instituições) atuantes no planejamento, elaboração de projetos, execução de serviços, fiscalização ou, até mesmo, licenciamento de serviços e obras para implantação do Projeto da Guerreira Zeferina. Desses agentes, 16 (dezesesseis) agentes são do poder municipal, conforme apresenta o Quadro 4.

Quadro 4 - Lista dos agentes públicos do Projeto Guerreira

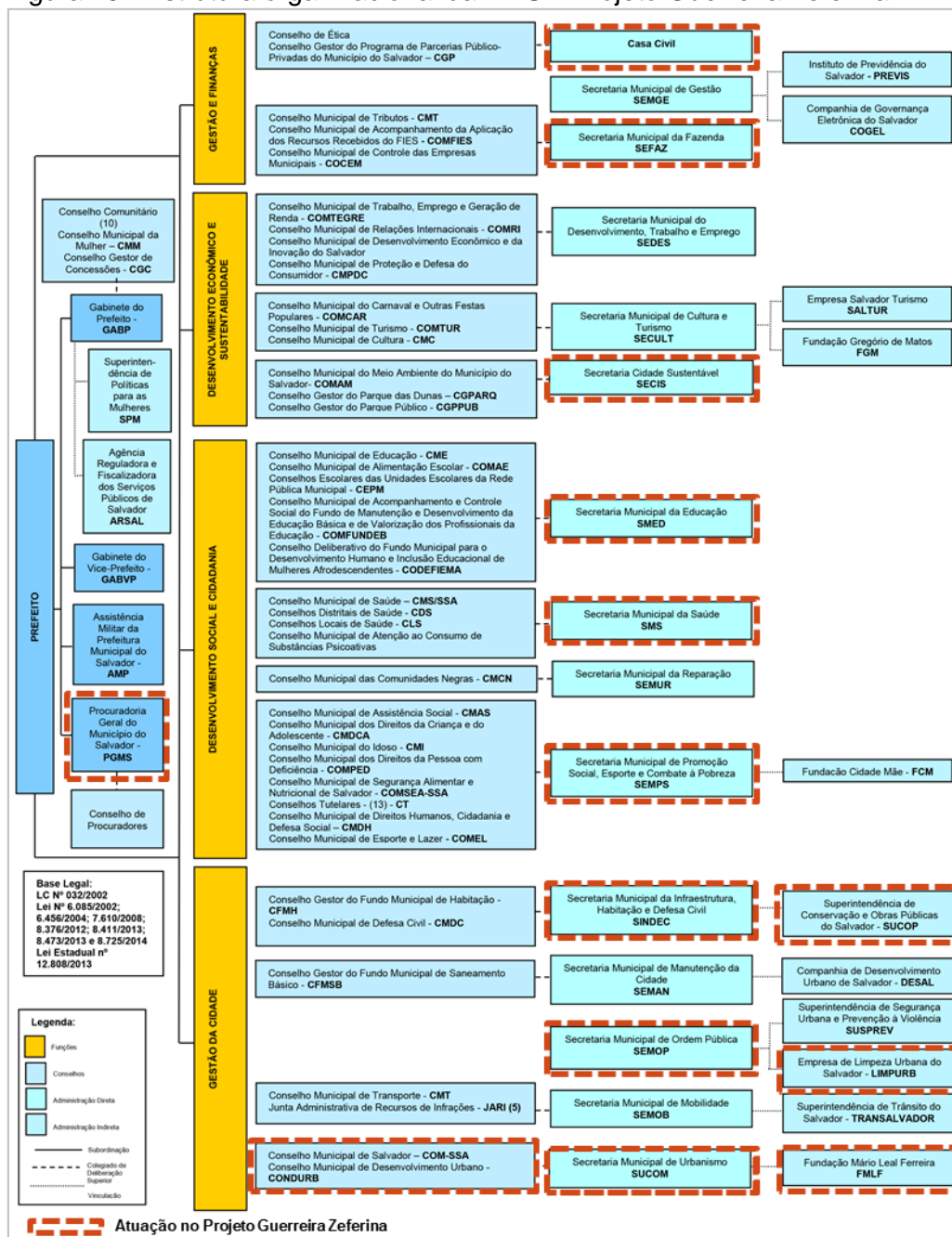
Sigla	Identificação
Secretarias municipais	
Casa Civil	Casa Civil Municipal
FMLF	Fundação Mário Leal Ferreira
PGMS	Procuradoria Geral do Município do Salvador
SECIS	Secretaria Municipal de Sustentabilidade e Resiliência
SECOM	Secretaria Municipal de Comunicação
SEDUR	Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Urbanismo
SEFAZ	Secretaria Municipal da Fazenda
SEINFRA	Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras Públicas
SEINFRA- SUCOP	Superintendência de Obras Públicas
SEMOB	Secretaria Municipal de Mobilidade
SEMOP	Secretaria Municipal de Ordem Pública
SEMOP- GCM	Guarda Civil Municipal
SEMOP- LIMPURB	Empresa de Limpeza Urbana de Salvador
SEMPRE	Secretaria Municipal de Promoção Social, Combate à Pobreza, Esportes e Lazer
SMED	Secretaria Municipal da Educação
SMS	Secretaria Municipal da Saúde
Demais instituições	
Cartório	Cartório de registro de imóveis
Coelba	Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia
CTB	Companhia de Transportes do Estado da Bahia
DPU	Defensoria Pública da União
Embasa	Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A.
SPU	Superintendente do Patrimônio da União

Nota: Adaptado pela autora desta dissertação (2021).

O Projeto contemplou todas as funções da estrutura do poder executivo municipal de Gestão e Finanças, Desenvolvimento Econômico e Sustentabilidade, Desenvolvimento Social e Cidadania e Gestão da Cidade. Essas ações ocorreram em três instituições de administração indireta (FMLF, SUCOP e LIMPURB), em 9 das 15 secretarias da estrutura organizacional da PMS e nas esferas consultivas do Conselho

Municipal de Desenvolvimento Urbano (CONDURB) e da Procuradoria Geral do Município de Salvador (PGMS), ver Figura 15.

Figura 15 - Estrutura organizacional da PMS x Projeto Guerreira Zeferina



Fonte: Salvador. SEMGE (2021).

Nota: Adaptado pela autora desta dissertação (2021).

A estrutura organizacional da PMS de 2014, período de concepção e execução do Projeto da Guerreira, foi alterada em 2020 havendo mudança na identificação de quatro secretarias com atuação no projeto da seguinte maneira: a Secretaria Municipal de Promoção Social, Esporte e Combate à Pobreza (SEMPs) passou para Secretaria

Municipal de Promoção Social, Combate à Pobreza, Esporte e Lazer (SEMPRE); a Secretaria Municipal de Infraestrutura, Habitação e Defesa Civil (SINDEC) mudou para Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras Públicas (SEINFRA); a Secretaria Municipal de Urbanismo (SUCOM) modificada para Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SEDUR) e; a Assessoria de Comunicação passa para Secretaria Municipal de Comunicação (SECOM). Na análise a ser apresentada serão utilizadas as identificações das Secretarias de acordo com a estrutura organizacional de 2020.

Além da atuação direta de agentes públicos, a realização do projeto contou com a contratação de serviços de empresas e consultores. Destacando a empresa Concremat Engenharia e Tecnologia (Concremat) contratada para realização de cadastro e diagnóstico da comunidade, a Hydros Engenharia e Planejamento LTDA (Hydros) responsável pelo desenvolvimento dos projetos urbanísticos e arquitetônicos, a Associação Voluntários para o Serviço Internacional (AVSI) contratada para concepção e execução do componente social e a construtora Barra's Construções, Projetos e Serviços LTDA.

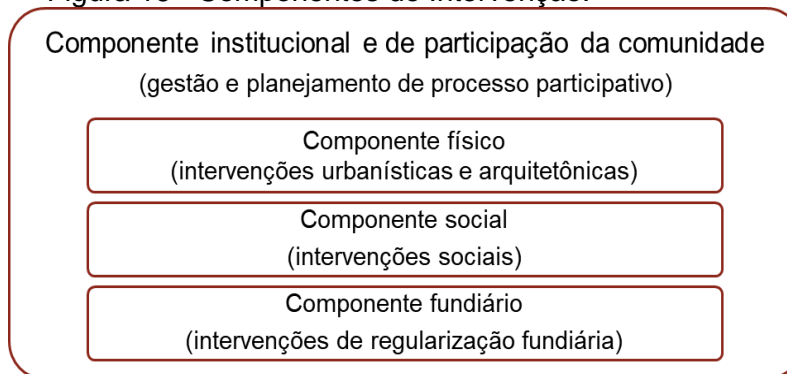
Mediante levantamento dos agentes públicos e revisões bibliográficas acerca da caracterização da Cidade de Plástico, bem como a identificação das premissas de Projeto, definiu-se uma matriz de análise estruturada com 04 (quatro) Componentes de Intervenção (Institucional e de Participação da Comunidade; Físico; Social e Fundiário) com ações desenvolvidas em quatro etapas (Estruturação Institucional; Diagnóstico; Planos e Projetos e Execução).

COMPONENTES DE INTERVENÇÃO

O **componente institucional e de participação da comunidade** contempla a coordenação dos agentes do projeto nos diversos órgãos e secretarias da PMS, associado à premissa de garantir um processo participativo junto à comunidade. Assim, trata-se de um componente transversal a todas as ações, atuando na intersetorialidade do Projeto, visando integrar as intervenções dos componentes físico, social e fundiário alinhadas às demandas apontadas pela comunidade, conforme ilustrado na Figura 16. Seguido do **componente físico** que se refere às

intervenções urbanas e arquitetônicas, visando promover condições adequadas de infraestrutura, acessibilidade, lazer, paisagismo, equipamentos comunitários e condições de moradia das unidades habitacionais.

Figura 16 - Componentes de Intervenção.



Fonte: Elaboração da autora desta dissertação (2021).

O **componente social** que consiste na realização do trabalho social com as famílias, visando garantia da gestão social, transparência no desenvolvimento do projeto, acompanhamento social individualizado das famílias e das demandas comunitárias. Enquanto no **componente fundiário** estão as realizações de medidas jurídicas e administrativas necessárias para regularizar o empreendimento habitacional da Guerreira Zeferina cominando na titulação das famílias, garantindo o direito à moradia.

ETAPAS DO PROJETO

Conforme indicado anteriormente, o caminho de implantação do Projeto Guerreira Zeferina foi sistematizado considerando quatro etapas. A primeira, denominada **Etapa 1- Estruturação Institucional**, contempla a elaboração do plano de trabalho com a caracterização prévia de escopo e fontes de recursos, tendo como ação final, a inserção da equipe técnica na comunidade para início do processo participativo junto aos moradores.

A **Etapa 2- Diagnóstico** abrange a identificação de ações imediatas, concomitante com a realização de levantamento de dados, cadastro⁸ e selagem⁹ que são insumos para apresentação dos diagnósticos socioeconômico e físico ambiental, além da definição das diretrizes dos planos e projetos. Em sequência, a **Etapa 3- Planos e Projetos** contempla o desenvolvimento dos planos e projetos para viabilizar o planejamento das intervenções físicas, sociais e fundiárias do Projeto.

Por último, a **Etapa 4- Execução** que corresponde à realização das ações e projetos previstos na etapa anterior, destacando a execução do trabalho social para acompanhamento das famílias e efetivação do processo de reassentamento que viabiliza a desocupação da área para início das obras.

Assim, têm-se nos itens 4.1 e 4.2 desse capítulo, respectivamente, a caracterização da situação de precariedade da Cidade de Plástico e as premissas do Projeto Guerreira Zeferina. O conteúdo associado aos conceitos de componentes de intervenção e etapas de desenvolvimento do projeto, conceituados acima, compõem os elementos a serem utilizados na análise do processo de implantação do Projeto apresentada no item a seguir.

4.4 PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DO PROJETO GUERREIRA ZEFERINA

O processo de implantação do “Projeto de requalificação Guerreira Zeferina” possuiu intervenções com premissa multidisciplinar e de atuação multisetorial, destacando os momentos de atuação dos três componentes na: definição do plano de trabalho e realização do cadastro físico e socioeconômico, onde os dados sociais das famílias e o registro das condições físicas das moradias são registrados, entre outros momentos do processo a ser detalhado a seguir.

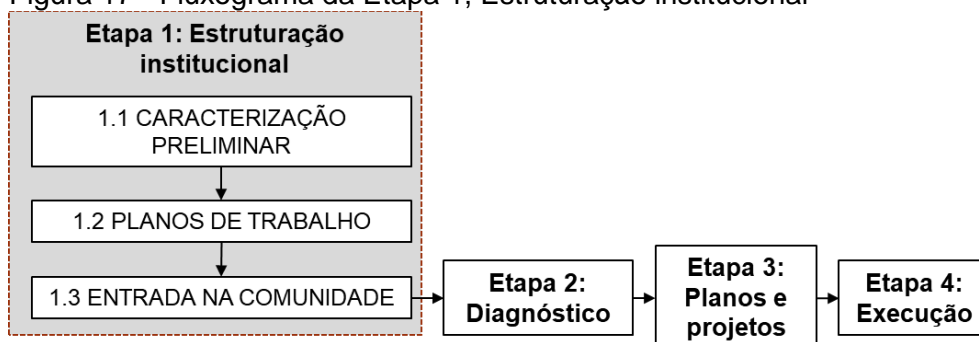
⁸ O cadastro contempla o levantamento planialtimétrico cadastral da área, associado à pesquisa censitária dos dados físicos das unidades imobiliárias e dos dados socioeconômicos das famílias residentes na poligonal de intervenção do projeto. Esse cadastro tem sua identificação com base na numeração da selagem.

⁹ A selagem consiste na numeração das unidades imobiliárias existentes, com a identificação dos lotes, edificações e unidade imobiliária.

4.4.1 Etapa 1: Estruturação institucional

A Etapa de Estruturação institucional do Projeto Guerreira Zeferina, conforme apresenta o fluxograma da Figura 17, contemplou, inicialmente, uma caracterização preliminar da ocupação da Cidade de Plástico e da estrutura institucional da PMS na realização de projetos de habitação social. Posteriormente, com base na forma de captação de recursos, foram definidos os Planos de trabalho e, finalizado a etapa com a entrada na comunidade para início do processo participativo, de desenvolvimento e aprovação do projeto, junto aos moradores.

Figura 17 - Fluxograma da Etapa 1, Estruturação institucional



Fonte: Elaboração da autora desta dissertação (2021).

Subetapa 1.1 - Caracterização preliminar

A caracterização preliminar da área da Cidade de plástico consistiu em realização de visita a campo e início dos levantamentos de dados, com atuação dos quatro componentes do Projeto. Sendo, o Institucional responsável pela análise da estrutura organizacional da Prefeitura na perspectiva de atendimento as intervenções do projeto. Nos componentes físicos e sociais foram realizadas as primeiras vistorias a área para análise preliminar das condições físicas e sociais do assentamento da Cidade de Plástico. Em paralelo inicia-se o processo de pesquisa fundiária para identificação da propriedade do terreno.

O diagnóstico da estrutura institucional da PMS, realizado pela Casa Civil, constatou ausência de sistema de gestão e de quadro técnico qualificado para a realização de projeto de habitação social, especificamente no que concerne a urbanização integrada de assentamentos precários, cujo escopo prevê intervenções físicas, sociais e de regularização fundiária.

Em paralelo aos aspectos observados na visita de campo e análise da estrutura institucional da PMS, buscou-se angariar recursos para viabilizar as ações do Projeto. Conforme descrito no item 4.2 “Premissas e conceitos no Projeto Guerreira Zeferina”, as primeiras tratativas junto ao Banco Mundial para captação de recursos não se concretizaram e, então, o Projeto Guerreira Zeferina foi definido como um “Projeto Piloto” de atuação da PMS em HIS com fonte de recurso do Tesouro Municipal.

Subetapa 1.2 - Planos de trabalho

Com base na caracterização preliminar do escopo de intervenção e da estrutura institucional da PMS, a fase de definição de Plano de Trabalho contempla o Plano de Abordagem Inicial e Plano de Trabalho para Estudo de Concepção para Requalificação da área da Guerreira Zeferina, emitidos sob responsabilidade conjunta da coordenação geral da Casa Civil e coordenação técnica da FMLF (SALVADOR, 2014b, 2014c).

O Plano de Abordagem Inicial contemplou indicação das estratégias gerais de estruturação do projeto quanto: ao fluxograma de desenvolvimento do projeto, como previsão de ações de curto, médio e longo prazos; a equipe técnica, como indicação da montagem do Grupo de Trabalho (GT) e indicação da abordagem de entrada na comunidade.

A montagem do Grupo de Trabalho (GT) interinstitucional determinou a forma de acompanhamento do Projeto. As ações foram acompanhadas através do GT multisetorial composto por gestores municipais da: Casa Civil, FMLF, SEMPRE e SEINFRA. Essa composição reforçou a importância da estruturação do projeto com base nos 4 componentes identificados. A Casa Civil com ações destacadas no componente Institucional, a FMLF no componente de intervenção física, a SEMPRE responsável pelo componente social e, por fim, a SEINFRA atuando na regularização fundiária.

O eixo de participação da comunidade ocorreu partindo das premissas estabelecidas no Plano de Participação e contemplou a formalização de um Comitê de Moradores

eleitos pela comunidade, além de realização de reuniões para ampla participação de toda comunidade.

O Plano de Trabalho de Atividade (PTA) para Estudo de Concepção para Requalificação da área de Guerreira Zeferina definiu o escopo dos levantamentos técnicos iniciais, com realização de cadastro e desenvolvimento de um *Master Plan*. Esse PTA indicou como premissas o desenvolvimento dos estudos por equipe multidisciplinar visando: a) melhoria das condições de habitabilidade das famílias; b) valorização dos elementos significativos da paisagem; c) análise da acessibilidade, com destaque na barreira imposta pela ferrovia; d) adoção de metodologia com participação dos moradores na construção e validação das propostas.

O Plano de participação e metodologia de cadastro estavam sob a responsabilidade dos componentes físico e social. Ambos participaram da elaboração dos conceitos e diretrizes para realização da metodologia de cadastro físico, cadastro socioeconômicos e selagem das unidades imobiliárias. Enquanto a elaboração do Plano preliminar de Participação Social estava no âmbito do componente Social.

Subetapa 1.3 - Entrada na comunidade

O marco final da etapa de Estruturação Institucional foi o da “Entrada na Comunidade”, um momento de suma importância para a construção da relação de confiança entre a equipe de projeto e os moradores da Cidade Plástico, e que garantiu o início dos trabalhos de levantamento de dados e identificação das demandas de intervenção.

Nesse contexto, a primeira reunião do Projeto Guerreira Zeferina, ocorreu no dia 06 de setembro de 2014, contando com a participação de aproximadamente 90 moradores, para apresentação da proposta de selagem e do processo de cadastro. Na segunda reunião, em 10 de setembro de 2014, aconteceu a eleição do Comitê de Representantes dos Moradores (CRM).

O Comitê de Moradores, composto por 5 titulares e 5 suplentes, assumia o papel de representante institucional da comunidade, intermediando a comunicação entre a equipe de Projeto e os moradores da Cidade de Plástico. No momento de definição da estratégia de comunicação e participação das famílias, as lideranças do MSTB não

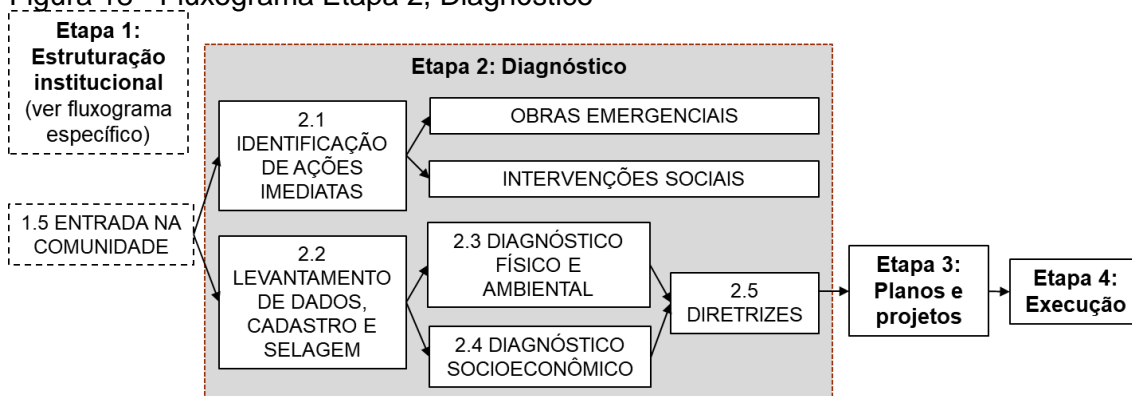
foram consideradas como uma instância diferenciada no processo de implantação do Projeto Guerreira, fato que evidenciou um conflito entre a atuação do Poder Municipal e a atuação dos movimentos sociais por moradia.

Por fim, como premissas para Entrada na Comunidade, vale apontar o processo de regularização entre a PMS e SPU, que incluiu tratativas com solicitação de entrada na área para realização dos levantamentos de campo, ao tempo que estava em curso o processo de pedido de cessão da área para a PMS. Ressalta-se que o processo de gestão entre o Projeto e a SPU foi viabilizado no âmbito da coordenação técnica da FMLF.

4.4.2 Etapa 2: Diagnóstico

A etapa de diagnóstico iniciou, simultaneamente, à identificação de ações imediatas e o levantamento de dados (ver Figura 18), objetivando o início da presença de ações efetivas do Projeto Guerreira Zeferina na comunidade e o desenvolvimento dos diagnósticos físico e socioeconômico da ocupação Cidade de Plástico. Tendo como resultado a definição das diretrizes de intervenção do Projeto aprovadas pela comunidade.

Figura 18 - Fluxograma Etapa 2, Diagnóstico



Fonte: Elaboração da autora desta dissertação (2021).

Importante destacar que o item 4.1 desse Capítulo, caracteriza a ocupação da Cidade de Plástico, tendo como base as informações coletadas nos Diagnósticos Físicos e Socioeconômico, produtos elaborados nessa etapa da implantação do Projeto.

Subetapa 2.1 - Identificação das ações imediatas

A identificação de ações imediatas foi uma estratégia que visou solucionar demandas apontadas pelos moradores em curto prazo. Essa Subetapa foi uma forma de reconhecer as vulnerabilidades sociais das famílias e a precariedade das condições sanitárias da ocupação, além de ter sido também um caminho para ampliar a confiabilidade da atuação da PMS na área. Reforçando a multidisciplinaridade da proposta, foram viabilizadas ações do âmbito do componente físico e social.

As obras emergenciais contemplaram execução de pequenos serviços de engenharia solicitados pelos moradores: a recuperação estrutural da contenção de pedra (ver Figura 19), cujas aberturas permitiam a entrada das águas do mar, gerando áreas de alagamento na comunidade; a construção de uma escada de acesso à praia, bem como a sua limpeza.

Figura 19 - Foto da contenção de pedra danificada (obra emergencial)



Fonte: Salvador (2015b).

Figura 20 - Foto da Feira de serviços (intervenções sociais)



As intervenções sociais consistiram em atendimento direto e imediato aos moradores da Cidade de Plástico em termos de saúde, educação e assistência social, destacando a realização de: regularização de documentação, condução de demandas urgentes de saúde, inscrição beneficiários em programas de assistência social. Essas ações foram viabilizadas através da atuação da equipe em plantões semanais na área da Cidade de Plástico.

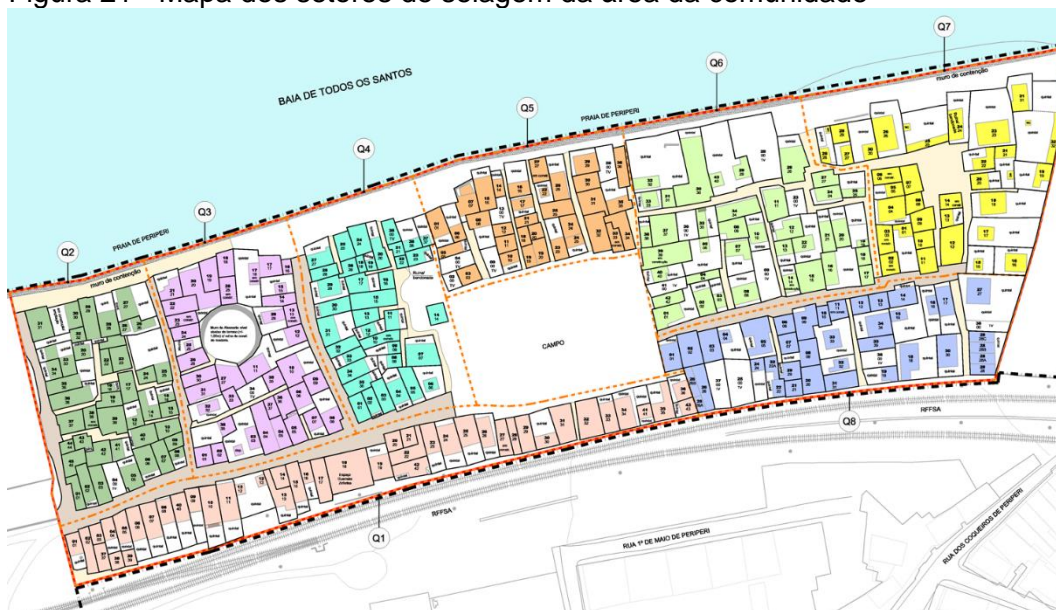
Além de realização de atividades recreativas em comemoração ao Dia da Criança, feira de serviços de saúde (ver Figura 20), assistência social e lazer (CADÚNICO, pesagem e avaliação nutricional, orientação jurídica, vacinação humana e animal, teste de glicemia, medição de pressão arterial, orientação sobre Doenças Sexualmente Transmissíveis (DST)) e atividades comemorativas ao Dia da Mulher (palestra e serviços). Destaca-se também o trabalho de educação ambiental com mutirão de limpeza e campanha socioeducativa quanto ao descarte adequado do lixo.

Subetapa 2.2 - Levantamento de dados, cadastro e selagem

O levantamento incluiu as bases cartográficas, selagem e cadastro censitário das características físicas das unidades imobiliárias e dados socioeconômicos das famílias, objetivando a construção de um diagnóstico participativo e integrado com insumos para a elaboração do projeto de urbanização para a Cidade de Plástico.

Também foi realizado levantamento aerofotogramétrico do local, que gerou documento gráfico de identificação dos setores, quadras, lotes, edificações e unidades imobiliárias (ver Figura 21), bem como o levantamento topográfico e sondagem do solo.

Figura 21 - Mapa dos setores de selagem da área da comunidade



Fonte: Salvador (2015b).

O cadastro consistiu no levantamento de dados de imóveis e das famílias, além da selagem. A área foi dividida em oito quadras e quatro setores. Posteriormente foram realizados trabalhos de campo referentes à selagem das unidades imobiliárias e aplicação dos formulários de cadastro físico-territorial e socioeconômico. Os dados censitários desses formulários foram coletados através de entrevista semiestruturada, com construção do banco de dados sobre a comunidade.

Este processo foi fundamental na construção da percepção de identidade da comunidade e para reconhecimento das características sociais das famílias, além da realização da selagem para identificação de cada unidade imobiliária, que serve de base para delimitação dos beneficiários do Projeto. Esse processo de selagem iniciou em 09 setembro de 2014 e o selo, além de reconhecer os domicílios (unidade imobiliária), possibilitou o controle das modificações ocorridas após essa data.

Em 17 de setembro de 2014, acontece a terceira reunião com a comunidade para realização da oficina de Biomapa, gerando mais uma base de informações para o diagnóstico da comunidade. A oficina visou refletir sobre as questões da comunidade relacionadas aos riscos e desafios, natureza, cultura e sociedade, assim como abordou discussões sobre infraestrutura, acessos, espaços comuns e moradia.

No âmbito das ações do componente Fundiário, nesse momento, foram realizados os levantamentos das desconformidades jurídicas, base de informações para posterior elaboração do Projeto de Regularização Fundiária (REURB).

Subetapa 2.3 - Diagnóstico físico e ambiental

O desenvolvimento do diagnóstico físico e ambiental contemplou o estudo dos aspectos naturais relativos ao clima, geomorfologia, solos, hidrologia e características físicas dos imóveis (tipologias, usos, materiais construtivos), redes de infraestrutura (água, esgoto, drenagem, coleta de resíduo, distribuição de energia e iluminação pública), relações urbanas da área com seu entorno, equipamentos.

Potencial paisagístico e ambiental, em que se destaca o visual da orla com vistas para o pôr-do-sol e a Baía de Todos os Santos; potencial cultural, das festas e eventos comunitários, ressaltando a cultura local e afrodescendente; potencial da localização, por se tratar de uma área

provida de todos os suportes que um centro dinâmico em formação pode oferecer (transporte, saúde, comércio, finanças etc.); capacidade de auto-organização e autoproteção. (SALVADOR, 2015b, p. 186).

Também foram consideradas as necessidades de requalificação da área, tendo em vista a legislação urbanística e limitação impostas pelos limites da linha da preamar (também estudada do ponto de vista da cota de inundação) e linha férrea da estrada de ferro da CBTU. Destaca-se como resultado dessa Subetapa as potencialidades identificadas a partir do diagnóstico:

Subetapa 2.4 - Diagnóstico socioeconômico

Após os levantamentos citados anteriormente, foi elaborado um diagnóstico participativo da área da Cidade de Plástico. Foram observados os aspectos sociais, econômicos, organizativos e questões relativas à: dados de população, cultura, emprego e renda, gênero, histórico da ocupação, demandas de saúde, educação e percepção da violência local.

Figura 22 - Dados gerais das unidades seladas na Cidade de Plástico

Número total de unidades imobiliárias seladas	322
Número total de lotes (*)	307
Lotes vazios	17
Lotes ocupados por unidades imobiliárias (**)	305
Número total de edificações	299
Unidades imobiliárias residenciais (diagnóstico físico)	225
Unidades imobiliárias residenciais (diagnóstico social) (***)	224
Unidades imobiliárias sem uso	32
Unidades imobiliárias com "outros usos" (sem nenhum vínculo com uso residencial)	9
Edificações fechadas	30
Recusas de cadastro	9
Unidades imobiliárias em construção	33
Número total de famílias residentes	230
Número de pessoas residentes (vinculado ao uso residencial)	527

Quadro 39 – Quadro síntese das Unidades Imobiliárias seladas

Fonte: Banco de Dados - Diagnóstico Social da Área Guerreira Zeferina, CONCREMAT, 2014

(*) O número de lote é inferior ao número de unidades imobiliárias seladas, pelo fato da existência de mais de uma Unidade Imobiliária implantada no mesmo lote.

(**) Lotes dotados de edificações, concluídas ou em construção.

(***) Essa diferença em relação ao número expresso no diagnóstico físico (225) está relacionada à exclusão da selagem Q82222A, por se tratar de cadastro repetido, pois o titular deste imóvel coincide com o titular da Q82222⁴, resultando 224 unidades imobiliárias residenciais.

Fonte: Salvador (2015a, p. 82).

Vale destacar que a análise das informações socioeconômicas da comunidade teve como base o banco de dados construído a partir do levantamento de dados, cadastro e selagem já descritos anteriormente e com dados gerais apresentados na Figura 22.

Subetapa 2.5 - Diretrizes

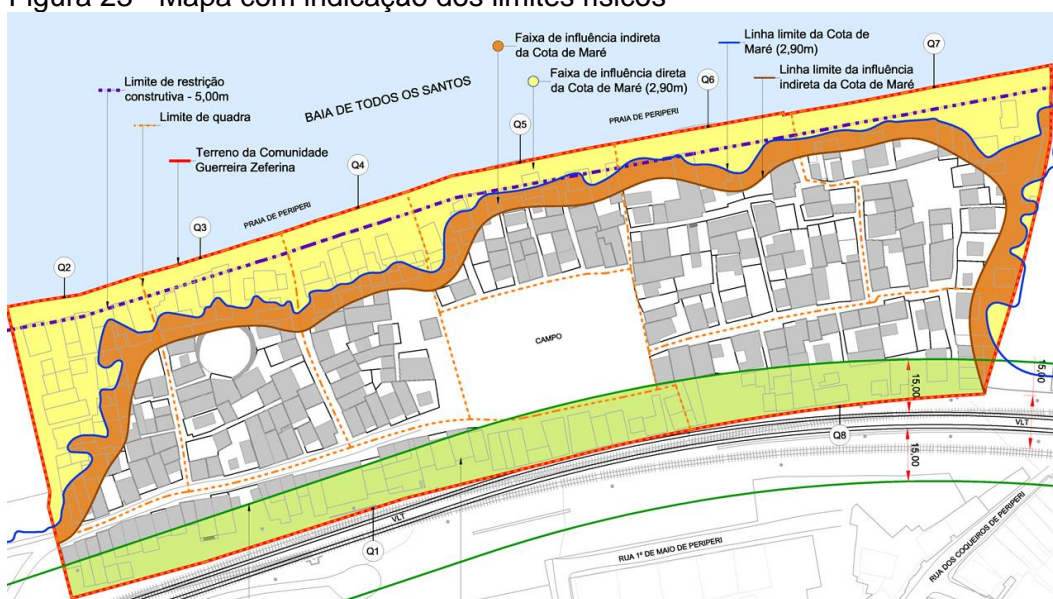
O momento de consolidação das diretrizes para andamento do Projeto da Guerreira pressupôs a discussão e alinhamento entre as premissas dos três componentes de intervenção. As diretrizes de intervenção visavam promover estratégias interconectadas para requalificação integrada (urbanística, ambiental e social) da Cidade de Plástico, buscando a melhoria dos aspectos físicos e de qualificação social e econômica da comunidade local. Uma fase imprescindível para a interpretação das bases de dados e diagnósticos, e que embasou a elaboração dos planos e projeto físicos e sociais.

Assim, as diretrizes principais apontadas para a elaboração dos planos e projetos de urbanização, indicavam: 1) criação de acesso principal com passagem de veículos e acessos secundários exclusivo para pedestre com acessibilidade universal; 2) implantação de infraestrutura (redes de água, esgotamento, drenagem, energia, iluminação pública); 3) Espaços de esporte, lazer, cultura e integração comunitária; 4) Faixa de orla de 5,00m; 5) Faixa *non aedificandi* mínima 15,00m da linha férrea para início das edificações; 6) Cota de platô mínima superior à cota de maré máxima; 7) Edificações térreas para a maioria dos moradores, buscando meios de atender ao processo de relocação da maioria dos moradores dentro do perímetro da poligonal (SALVADOR, 2015b).

Adicionalmente, segundo o diagnóstico social, as ações do projeto deveriam responder às demandas sociais da comunidade, principalmente no que diz respeito a: 1) melhoria das condições de habitação; 2) promoção do desenvolvimento comunitário; 3) regularização fundiária; 4) saneamento básico; 5) fornecimento de luz e água; 6) faixa de segurança da linha do trem; 7) faixa de segurança do avanço da maré; 8) recuperação do muro de contenção e; 9) equipamentos de lazer e esporte.

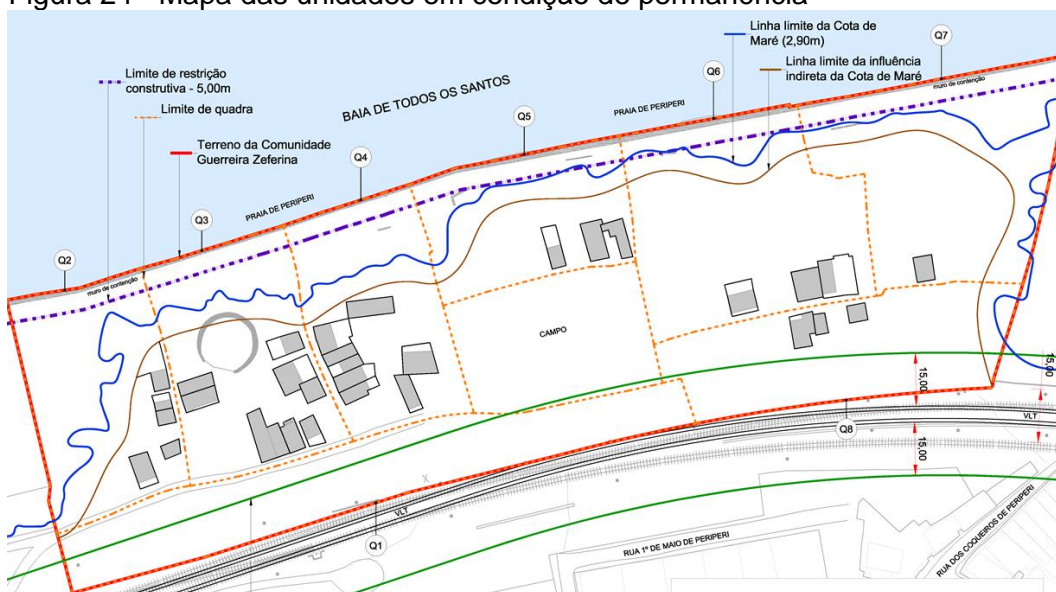
Os parâmetros de limites físicos referentes à faixa de influência da cota de maré e da faixa de influência direta da linha férrea, assim como, as condições precárias de moradias sem dimensões mínimas e sem acesso à infraestrutura, mostraram um quadro crítico de necessidades de demolições das unidades imobiliárias cadastrada na comunidade, conforme apresentam as Figuras 23 e 24.

Figura 23 - Mapa com indicação dos limites físicos



Fonte: Salvador (2015b).

Figura 24 - Mapa das unidades em condição de permanência



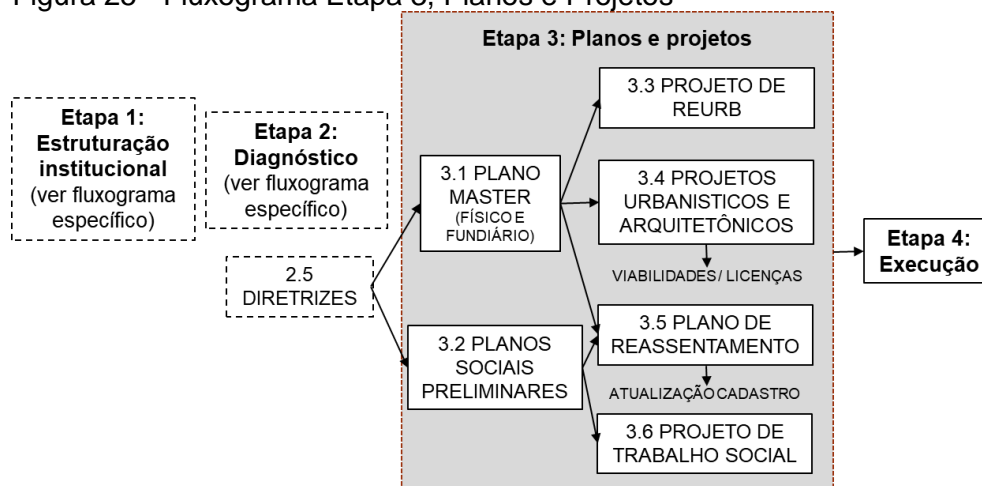
Fonte: Salvador (2015b).

Nesse momento, a participação da comunidade foi intensa. Preocupados com a necessidade imperativa de substituição das moradias, as famílias buscaram a equipe de Projeto para maiores esclarecimentos, frente à enorme aflição em optar por um modelo de urbanização que previa a demolição total das edificações existentes. Nesse sentido, a confiança das famílias em relação aos técnicos da PMS e a certeza de que nada iria acontecer sem uma prévia aprovação da comunidade, consubstanciaram-se enquanto aspectos determinantes à continuidade do desenvolvimento dos projetos de urbanização.

4.4.3 Etapa 3: Planos e Projetos

A Etapa 3 com fluxograma apresentado na Figura 25, como base nos dados e diretrizes estabelecidas nas etapas anteriores, contemplou o desenvolvimento do *Masterplan* (físico e fundiário) e Planos Sociais Preliminares e posterior elaboração dos Projetos e Planos Executivos. Esses planos e projetos foram desenvolvidos com a participação da comunidade em todas as etapas do processo de implantação.

Figura 25 - Fluxograma Etapa 3, Planos e Projetos



Fonte: Elaboração da autora desta dissertação (2021).

Nesse contexto, destaca-se a reunião ocorrida no dia 11 de outubro de 2014, que apresentou para a comunidade os dados do cadastro físico e socioeconômico e realizou o Planejamento Participativo da proposta inicial do *Master Plan* e discutindo soluções para os acessos, espaços comuns, moradias etc.

Subetapa 3.1 - Masterplan (físico de fundiário)

Procurando atender aos anseios e necessidades da comunidade, em consonância com aspectos legais, econômicos e socioambientais, no dia 28 de março de 2015, foi realizada a oficina de maquetes, com participação dos moradores no processo de construção da proposta de intervenção para o *masterplan*. Dando oportunidade à comunidade de simular intervenções a serem realizadas na área (ver Figura 26).

Figura 26 - Foto da oficina de maquete, 2015



Fonte: Salvador (2015c, p. 01).

A Subetapa do *Masterplan* parte do cenário de substituição total apontado no diagnóstico físico. Assim, nessa fase realizou-se a elaboração de uma proposta preliminar de requalificação na área da Cidade de Plástico, com zoneamento e pré-dimensionamento das soluções a serem adotadas (ver Figura 27).

Figura 27 - Planta geral do *Masterplan*, 2015



Fonte: Salvador (2015b, p.06).

Mediante o desenvolvimento dos estudos e estabelecimento das condicionantes do projeto de intervenção física do Projeto Guerreira, amparado na participação constante dos moradores, optou-se por uma proposta de remanejamento total. A dinâmica para viabilizar a execução das obras não foi definida nesse momento, sendo tratada posteriormente nas discussões do Plano de reassentamento.

Os Planos Sociais Preliminares foram desenvolvidos em tempo simultâneo a fase de elaboração do *Masterplan*. Esses planos preliminares levaram em consideração a proposta urbanística aprovada pela comunidade. Esses planos forneceram subsídio para a estruturação dos planos finais no momento de consolidação do projeto básico de urbanização e de execução de obras.

Subetapa 3.2 - Planos sociais preliminares

O Plano preliminar de Participação para promover a participação ativa da população beneficiária do Projeto investiu “na qualificação humana a partir do fortalecimento da cidadania, vislumbrando a organização comunitária e o desenvolvimento territorial sustentável.” (SALVADOR, 2015e, p. 05). Os eixos de ação contemplaram: mobilização, organização e fortalecimento social; acompanhamento e gestão social da intervenção; educação ambiental e patrimonial e desenvolvimento socioeconômico, que foram propostos em etapas relacionadas à execução das obras (Pré-obras, Durante as Obras e Pós-obras) (SALVADOR, 2015e).

O Plano preliminar de Reassentamento delineou alternativas de atendimento às famílias em processo de deslocamento por conta das intervenções do Projeto da Guerreira, tendo como objetivos específicos do plano:

Garantir opções de atendimento; assegurar a participação das famílias nas fases de implementação do Plano, criando mecanismos de consulta e participação; viabilizar a interlocução com os Planos de Participação Social e Comunicação Social; minimizar os impactos negativos do reassentamento, através do acompanhamento da equipe multiprofissional; possibilitar que as famílias deem preferência por unidades habitacionais ao invés de compensações em dinheiro. (SALVADOR, 2015f, p. 17).

Além disso, vale destacar as alternativas de reassentamento previamente estabelecidas: reassentamento em unidade habitacional, indenizações de

benfeitorias, compensação das atividades econômicas e dos equipamentos comunitários.

Subetapa 3.3 - Projeto de REURB

O Projeto de Regularização Fundiária Urbana (REURB) constitui em processo para dar conformidade jurídica à antiga ocupação de Cidade de Plástico. No âmbito das ações do componente fundiário e de responsabilidade da SEINFRA, o fluxograma do REURB no município de Salvador contempla as etapas de: identificação do núcleo urbano; levantamento das desconformidades jurídicas, urbanísticas e ambientais; levantamento planialtimétrico cadastral; realização de cadastro físico imobiliário georreferenciado e socioeconômico; diagnóstico do núcleo urbano e montagem do Projeto de REURB.

Assim, os insumos para o Projeto de REURB contemplaram produtos desenvolvidos no âmbito dos componentes físicos (emissão dos projetos urbanísticos e arquitetônicos) e sociais (emissão do cadastro socioeconômico). O processo de regularização fundiária é composto por processos individuais, que se inicia com a definição da lista final de beneficiários.

Subetapa 3.4 - Projetos urbanísticos e arquitetônicos

Após o desenvolvimento e aprovação do *Masterplan* pela comunidade o projeto passa por um novo processo de contratação, sendo a Empresa Hydros Engenharia a responsável para elaboração dos projetos Básicos e Executivos de urbanização e arquitetura.

O projeto de intervenção física contemplou uma área de urbanização (poligonal do projeto) de aproximadamente 20.0000,00m² para construção de: 257 moradias (com infraestrutura e saneamento), centro comunitário, escola, campo de futebol, minicampo esportivo, duas academias, parque infantil, 5 quiosques comerciais, sendo 4 deles quiosques de alimentação e um deles projetado para uso misto de mercearia e loja de roupa.

O acesso principal para a comunidade se dá exclusivamente através da rua local Engenheiro Agenor Freitas de Periperi, que corta perpendicularmente a linha férrea e se conecta à Avenida Afrânio Peixoto (Av. Suburbana), que por sua vez está classificada pelo PDDU como Corredor Regional 14, principal eixo de atividade do bairro de Periperi.

A concepção do projeto urbanístico reforça a linearidade da área e mantém o campo de futebol, representando um grande espaço de uso coletivo, na localização original da ocupação realizada pela comunidade. Como parâmetro de implantação também foram consideradas as faixas de segurança de 15 metros de distância da linha férrea e de 7 metros de distância da contenção de pedras existente (segurança estrutural do sistema de contenção e fundação dos edifícios).

A proposta de implantação gerou dois espaços coletivos estruturantes. O primeiro está composto pelo campo de futebol, pequeno campo infantil e espaço com equipamentos de ginástica (Praça de Esportes). O segundo trata-se do caminho da Orla, que estabelece ligação entre os extremos da área de um lado a Escola e do outro o Centro Comunitário, e onde foram implantados passeios pavimentados entremeados por canteiros de área verde. Um espaço aberto à paisagem da Baía de Todos os Santos (ver Figura 28).

Figura 28 - Localização dos equipamentos do Projeto



Fonte: Google Earth (2021).

Nota: Adaptado pela autora desta dissertação (2021).

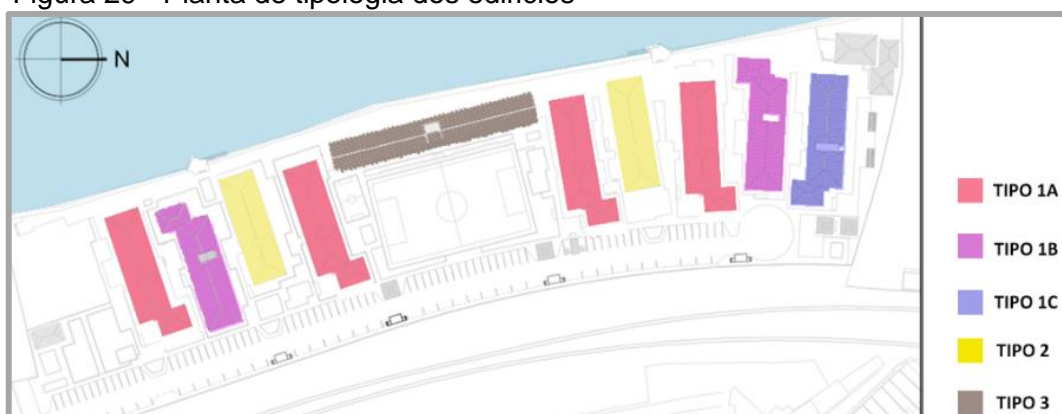
Ainda sobre a orla, a contenção objeto da obra emergencial no início do projeto, foi projetada com altura de 50 cm acima da cota de implantação dos passeios para uso como um banco favorecendo a contemplação da paisagem. Além disso, foram executados decks de madeira próximos à contenção e com escada de acesso à praia.

A via interna de acesso aos edifícios com largura de 6,00 metros, com vagas para estacionamento, é também acontece o acesso dos veículos de serviços. A circulação interna ocorre através de caminhos, com rota acessível, e de uso exclusivo para pedestres, que se alargam em áreas específicas e formam espaços favoráveis ao encontro e descanso.

As intervenções de saneamentos contemplaram extensão das redes de: esgoto com cerca de 430 metros; água com 385 metros e; drenagem com 360 metros. A conexão dessas redes de saneamento às redes existentes da Embasa, ocorreu através da construção uma de travessia sob a linha férrea por meio de *tunnel liner*. No que se refere a instalação da rede de energia elétrica, o Projeto da Guerreira possui uma usina de energia solar, objeto de um Projeto Piloto da Coelba na instalação.

O projeto arquitetônico das moradias contemplou a implantação de 10 edifícios com três tipologias diferenciadas. Os edifícios do tipo 1 possuem variações (1A, 1B e 1C) relacionadas orientação de algumas aberturas nas fachadas, torre de reservatórios e direção dos acessos ao prédio. Essas pequenas varrições objetivaram a implantação dos acessos dos edifícios em todas as vias locais (ver Figuras 29).

Figura 29 - Planta de tipologia dos edifícios



Fonte: Salvador (2016).

Nota: Adaptado pela autora desta dissertação (2021).

Conforme detalha o Quadro 5, os edifícios do Tipo 1 totalizam 27 apartamentos, o Tipo 2 com total de 24 apartamentos e do Tipo 3 com 20 apartamentos (10 apartamentos adaptados para Pessoas com Deficiência (PCD) mais 10 apartamentos de 2 quartos). Totalizando 257 apartamentos, sendo 236 apartamentos com 2 quartos e 21 apartamentos com três quartos. A solução construtiva dos edifícios é de alvenaria estrutural, com o intuito de garantir redução de custos, facilidade de integração com outros sistemas. As aberturas são em esquadrias de alumínio e cobogós possibilitando iluminação e ventilação naturais.

Quadro 5 - Quantidade de apartamentos por tipologia dos edifícios

Tipologias dos edifícios		Quant. de apt./ edifício	Total de edifícios	Total de apt./ Tipologia
Tipo 1 (A, B e C)	2 Quartos	24	7	168
	3 Quartos	3		21
Tipo 2	2 Quartos	24	2	48
Tipo 3	2 Quartos PCD	10	1	10
	2 Quartos	10		10

Fonte: Salvador (2016).

Nota: Elaboração da autora desta dissertação (2021).

Os três modelos de unidade habitacional (2 Quartos, 2 Quartos PCD e 3 Quartos) do Projeto Guerreira possuem programa funcional composto dos seguintes ambientes: sala, sanitário, cozinha, quarto e área de serviço. Os apartamentos de 2 Quartos, presentes nos prédios de tipologias 1 e 2, possuem área construída total de 43,77m² e área útil de 37,26m², ver Figura 30.

Figura 30 - Planta ilustrada apartamento de 2 quartos



Fonte: Salvador (2016).

Nota: Elaboração da autora desta dissertação (2021).

Os apartamentos de 3 quartos, presentes em todos os prédios do Tipo 1, possuem área construída total de 55,78 m², área útil de 48,17 m², ver Figura 31. Por fim, o

apartamento de 2 Quartos PCD, presente apenas no prédio de tipologia 3, possui área total de 43,78m², área útil de 37,13m², ver Figura 32.

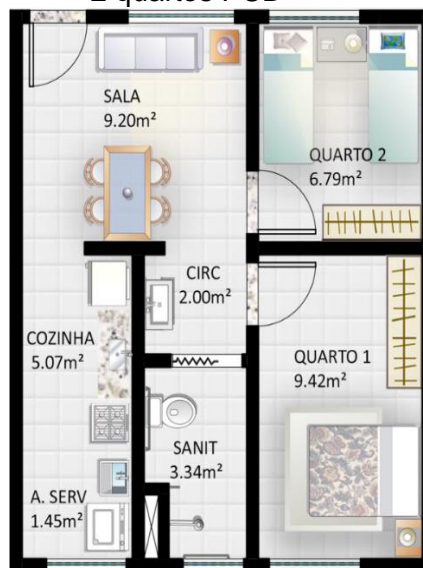
Figura 31 - Planta ilustrada apartamento de 3 quartos



Fonte: Salvador (2016).

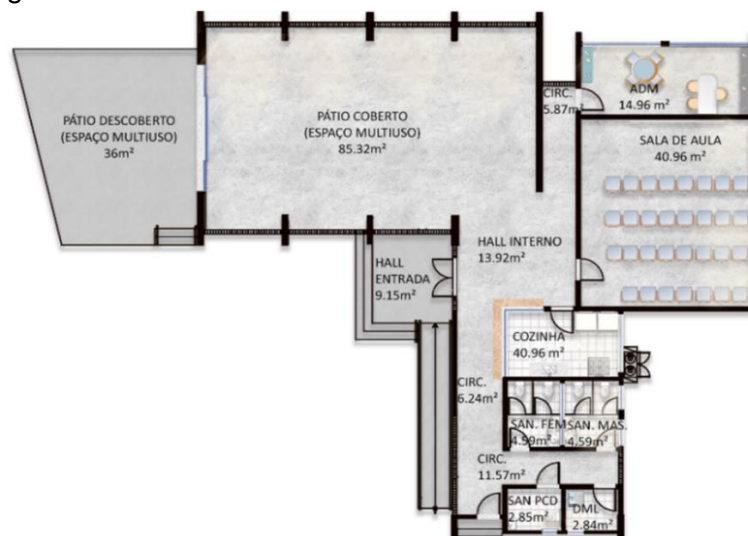
Nota: Elaboração da autora desta dissertação (2021).

Figura 32 - Planta ilustrada apartamento de 2 quartos PCD



O Espaço Cultural Guerreira Zeferina destinado às práticas associativas, culturais e de formação da comunidade, possui espaços multiuso externo e interno, além de sala de aula, administração, cozinha, sanitários e depósito, com área útil total de cerca de 245,00 m², ver Figura 33.

Figura 33 - Planta ilustrada do Centro Comunitário

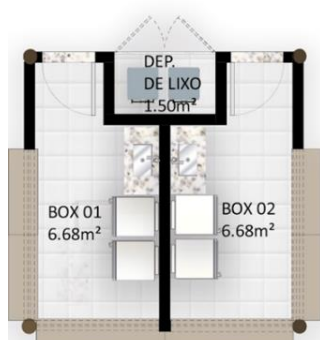


Fonte: Salvador (2016).

Nota: Elaboração da autora desta dissertação (2021).

O projeto implantou 4 quiosques comerciais de alimentação, cada um possui 2 boxes conjugados (ver Figura 34), totalizando 8 boxes. Cada quiosque possui área útil total de 14,86m², sendo 6,68m² de área útil para cada box, mais 1,50m² para depósito de lixo. Além dos quiosques de alimentação, a área da comunidade possui um quiosque comercial para mercearia e loja de roupas (ver Figura 35), localizado próximo à escola e com área útil total de 30,41m² e cada box tem cerca de 14,20 m².

Figura 34 - Planta ilustrada do quiosque de alimentação



Fonte: Salvador (2016).

Nota: Elaboração da autora desta dissertação (2021).

Figura 35 - Planta ilustrada do quiosque de loja de roupas e mercearia



Inserido nas demandas de desenvolvimento dos projetos de urbanização e arquitetura, a solicitação de viabilidades e licenças para o Projeto da Guerreira foram necessárias para aprovação dos projetos junto às concessionárias e autorização de início de execução das obras. Assim, constatou a emissão de viabilidade para fornecimento de energia elétrica e projeto de iluminação pública na Coelba, viabilidade para abastecimento de água e esgotamento sanitário pela Embasa, além de solicitação de aprovação do projeto junto a SPU.

Subetapa 3.5 - Plano de reassentamento

Com base no Plano preliminar de Reassentamento elaborado pela Concremat, mencionado no item 3.2, foi desenvolvido pela AVSI o “Plano de Reassentamento Involuntário da comunidade Guerreira Zeferina” visando atender ao projeto de urbanização, aprovado pela comunidade, com substituição total das unidades e, assim, com realocações involuntárias de todas as famílias.

O processo de relocação involuntária ocasiona grandes transtornos às famílias da comunidade nas dimensões: “a) física, com a perda de moradia, mesmo que insalubre;

b) financeira, com a redução de renda em razão da interrupção de atividades produtivas; c) comunitária, com o rompimento de laços de rede social de apoio – família, vizinhança, comunidade.” (AVSI, 2016, p. 6). Nesse sentido, o plano indicou como princípios minimizar os transtornos sendo:

Princípio de Coesão e Igualdade Social – o reassentamento deve garantir a integração social e restaurar o nível de vida da comunidade, em condições iguais ou acima do padrão anterior de vida;

Princípio de Benefício Direto – dar possibilidade aos afetados de se beneficiarem diretamente do empreendimento e dos seus impactos socioeconômicos;

Princípio de Equidade Social – na fixação das populações deve se ter em conta o acesso aos meios de subsistência, serviços sociais e recursos disponíveis;

Princípio de Não Alteração do Nível de Renda - permitir que os reassentados tenham a possibilidade de restabelecer seu nível anterior de rendimento básico;

Princípio de Participação – no processo de reassentamento deve-se garantir a participação direta da comunidade local e outras partes interessadas e afetadas pela atividade. (AVSI, 2016a, p. 61).

Ainda no âmbito do Plano de reassentamento, também foram indicados o compromisso da PMS em:

Realizar reuniões de apresentação da proposta e esclarecimentos quanto ao processo de reassentamento junto com a representação comunitária da comunidade, bem como com a população;

Manter uma equipe social em campo durante o período de execução das obras e pós-ocupação, de forma que as famílias saibam onde se dirigir para buscar informações;

Garantir o acompanhamento social das famílias que se mantiverem em Salvador durante o período das obras;

Tentar garantir a matrícula das crianças na rede pública de ensino municipal em outras unidades escolares quando estas forem transferidas;

Garantir o pagamento das indenizações pelas benfeitorias realizadas pelos imóveis;

Iniciar as obras após a saída das famílias. (AVSI, 2016a, p. 62).

O Projeto Guerreira ofertou apenas duas opções de compensação aos moradores, a primeira alternativa de reassentamento em unidades habitacionais construídas pelo projeto, e a segunda alternativa de indenização. As indenizações aconteceram em tipologias de uso residencial em pagamento para as famílias que não quiseram receber as unidades habitacionais e em casos de uso comercial (ver Quadro 6).

Quadro 6 - Política de atendimento do plano de reassentamento

ITEM	SITUAÇÃO ATUAL	SITUAÇÃO DE UTILIZAÇÃO	POLÍTICA DE ATENDIMENTO
1	Imóveis de Uso Residencial		
1.1	Proprietário de benfeitoria	Uso Próprio	Alternativa 1 - Reassentamento em unidade habitacional, sem ônus para a família.
			Opção 2 – Indenização.
1.2	Proprietário de benfeitoria	Alugado / Cedido	Opção Única – Indenização.
	Inquilinos / Cedidos	Alugado / Cedido	Opção 1 - Reassentamento em unidade habitacional, sem ônus para a família.
2	Imóveis de Uso Comercial		
2.1	Proprietário de benfeitoria	Uso Próprio	Opção Única – Indenização.
2	Proprietário de benfeitoria	Alugado / Cedido	Opção Única – Indenização.

Fonte: AVSI (2016a, p. 10).

A lista original de beneficiários foi resultado da realização de cadastro e selagem, indicadas no item 2.2 desse trabalho. Em 2016, no momento da atualização do Plano de reassentamento foi realizada atualização do cadastro de moradores. Segundo a AVSI (2019), foram realizadas ações de reconhecimento da área que incluíram a atualização do cadastro (332 atualizações realizadas), pesquisa das organizações da sociedade civil (cinco OSC pesquisadas), grupos focais sobre trabalho e renda (três realizados) e juventude (dois realizados).

Com base no cadastro de 2014 e atualização de cadastro de 2016 foram indicados quatro critérios de elegibilidade para recebimento da unidade habitacional:

Possuir imóvel selado pela Prefeitura em 2014;

Possuir cadastro social, também realizado pela Prefeitura em 2014;

Possuir imóveis com selo e cadastro físico em 2014 e cadastro social registrado como recusa;

Possuir imóveis com selo 2014, caracterizado como edificação fechada, e em 2016 justificado motivo da ausência. (AVSI, 2016b, p. 8).

Ainda segundo o Plano de reassentamento o morador deveria atender, ao menos, um dos critérios de elegibilidade e ainda não ser proprietário de outra unidade habitacional. Os casos não enquadrados nos critérios indicados derivariam ser julgados por um Grupo de Trabalho formado pela Casa Civil, SEMPS e AVSI, “considerando ainda visitas em campo, atendimentos no escritório do projeto e escutas comunitárias, respaldados pela Procuradoria Geral do Município de Salvador.” (AVSI, 2016b, p. 9).

No que tange o processo de reassentamento, o plano estabeleceu seis etapas, sendo: Etapa I – Instalação e funcionamento do escritório de campo; Etapa II – Reuniões com as famílias a serem reassentadas ou indenizadas; Etapa III – Transferência das famílias e controle da área; Etapa IV – Acompanhamento social; Etapa V – Definição das famílias residentes nos prédios e apartamentos e Etapa VI – Avaliação (AVSI, 2016b).

Subetapa 3.6 - Projeto de Trabalho Social (PTS)

Conforme apresentado no item anterior, o assentamento precário da Cidade de Plástico apresentava alto grau de vulnerabilidade social. Essa fragilidade das famílias residentes na área é o grande mote para a realização das ações do trabalho social. Além disso, os eixos de ações sociais foram responsáveis pela gestão social do projeto, com a participação da comunidade local, dando subsídios ao projeto de urbanização integrada e transparência no desenvolvimento das ações.

O Projeto de Trabalho Social (PTS), desenvolvido pela AVSI, vislumbrou atendimento às familiares (demandas individuais) e a comunidade (demandas coletivas). Em síntese, o PTS contemplou atuação em quatro eixos de atividade. O primeiro eixo denominado “Guerreira Atenta” de acompanhamento e gestão social da intervenção contemplando, contemplando: Atendimentos individuais no escritório de campo, Reuniões trimestrais com o Comitê de Representantes dos Moradores (CRM), Visitas domiciliares, Visitas às obras, Elaboração de Manual de Utilização das Instalações

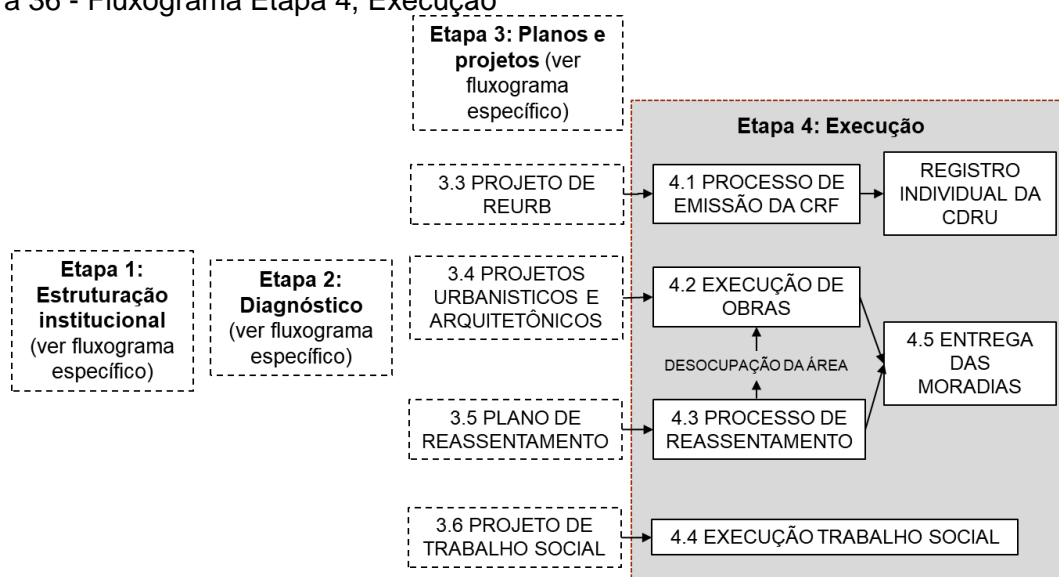
Condominiais e do Apartamento, Oficina de Utilização das Instalações Condominiais e do Apartamento, Gestão Condominial.

O segundo eixo “Guerreira Forte” de mobilização, organização e fortalecimento social, contemplando: História da Comunidade; Capacitação de Lideranças Comunitárias; Formação para Organizações da Sociedade Civil. Seguido do eixo “Guerreira Sustentável” de educação ambiental e patrimonial, com ações de: Educação Ambiental para Jovens com Projeto de Intervenção no Condomínio; Curso de Planejamento e Orçamento Doméstico; Poupança Comunitária.

O eixo “Guerreira Próspera” de desenvolvimento socioeconômico com: Formação profissional (Cursos de Marcenaria, Eletricista Instalador Predial, Confeitaria, Produção de Salgados e Folhados, Produção de Petit Four e Sequilhos, Escola de Pais e Filhos). Destaca-se a atuação do componente Social articulado com demais componentes promovendo um processo participativo junto à comunidade, como também vale ressaltar que a Subetapa 4.4, desse trabalho, apresenta alguns dados de execução do trabalho social.

4.4.4 Etapa 4: Execução

Figura 36 - Fluxograma Etapa 4, Execução



Fonte: Elaboração da autora desta dissertação (2021).

A última etapa do processo de implantação do Projeto Guerreira Zeferina, e possivelmente a mais complexa, a Execução, representa o momento de realização dos Planos e Projetos. Incluindo o processo de reassentamento com desocupação da área para viabilizar o início da execução das obras de engenharia de arquitetura, além da execução do trabalho social, ver fluxograma na Figura 36.

Subetapa 4.1 - Processo para emissão da CRF / Registro da CDRU

A Subetapa do Processo para emissão da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) trata-se da continuidade da Subetapa “3.3 - Projeto de REURB”. Após aprovação do Projeto de REURB, o processo tem continuidade com a expedição da CRF e, caso não haja nota devolutiva o processo segue para registro, emissão e entrega das matrículas.

Essa etapa tem um marco muito importante de consulta ao banco de dados públicos para rastreamento das condições de duplicidade da lista de beneficiário. A abertura dos processos de emissão de registro individuais da Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) tem como premissa não haver duplicidades de benefício em programas habitacionais para uma mesma pessoa. Assim, foram consultados os bancos de dados da CODESAL (benefícios em áreas de risco), SEFAZ (registro de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU)), Programa MCMV, PAC Baixa Fria e Programa Casa Legal (registro de propriedade por programa de regularização fundiária).

O resultado desse rastreamento identificou cerca de 30 situações de duplicidade de beneficiário e essas situações foram encaminhadas pela equipe de Escritório de Campo para atendimento e encaminhamento junto a DPU. Conforme previsto no Plano de reassentamento, esses casos de não enquadramento nos critérios de atendimento foram julgados pelo Grupo de Trabalho (Casa Civil, SEMPS e AVSI) e documentos junto aos processos registrados pela DPU.

Subetapa 4.2 - Execução de obra

O resultado do Projeto Guerreira Zeferina foi de atuação das intervenções físicas em realização de obras com reassentamento total das famílias, que retornaram para suas moradias após entrega da obra. Tendo sido concluídos os projetos de urbanização e arquitetura, como as devidas licenças e viabilidades emitidas, iniciou-se o processo de licitação para contratação de empresa para execução das obras.

Como caminho crítico para início das obras, a retirada das famílias para desocupação da área (ver Figura 37) foi conduzida no âmbito do Processo de reassentamento, a ser detalhado a seguir. No âmbito de atuação do Trabalho Social, destaca-se a promoção de cursos de pedreiro e eletricista para contratação de moradores da Comunidade que trabalharam na realização das obras. Ainda no âmbito das ações sociais foram realizadas visitas a obra junto com moradores (ver Figura 38).

Figura 37 - Foto da obra após desocupação da área



Fonte: Salvador (2016).

Nota: Elaboração da autora desta dissertação (2021).

Figura 38 - Foto da visita da comunidade a obra



A execução das obras foi um ponto nevrálgico do Projeto, mesmo com a área totalmente liberada para início da execução. A Construtora Contratada não apresentou qualidade técnica nem no planejamento, nem na qualidade da construção. A consequência do atraso de cronograma de obras impactou no tempo de retorno das famílias e no desenvolvimento das ações pós-ocupação do Trabalho Técnico Social.

Subetapa 4.3 - Processo de reassentamento

O "Plano de Reassentamento Involuntário da comunidade Guerreira Zeferina" foi o documento de respaldo para diálogo claro e seguro com os beneficiários do Projeto. Foi um momento do Projeto, onde houve grande necessidade de ação articulada entre os componentes (Institucional de Participação da Comunidade, Físico, Social e Fundiário).

Esse processo perdura as fases antes, durante e após a realização das obras. Partindo de plano definido com critérios de atendimento, medidas compensatórias, entre outras demandas. Nesse âmbito, considera-se como ações mais estruturantes dessa fase: a validação da lista de moradores; o encaminhamento dos processos de indenizações; os encaminhamentos junto a DPU para atendimento as famílias não contempladas na lista de beneficiários; a atuação da Guarda Municipal para segurança no escritório de campo; emissão do termo de retorno a área emitido para cada beneficiário e assinado pelas coordenações da Casa Civil e FMLF; a emissão de autorização para demolição dos imóveis; o acompanhamento das famílias durante o período de aluguel social; a definição de mapa das unidades habitacionais (o mapa de reassentamento).

Destaca-se a importância da implantação do Escritório de Campo, localizado no entorno imediato da Comunidade, para atendimento às famílias. Onde também aconteceram os atendimentos junto a DPU para análise dos casos de famílias não contempladas na lista de beneficiários e que desejam questionar a legitimidade de Projeto. A mediação dessa situação, considerada como um dos momentos mais tensos e complexos da execução do Projeto, aconteceu seguindo o plano de reassentamento e convocação de diversas reuniões entre a equipe do GT e a equipe da Defensoria para realizar a análise individualizada de cada caso.

Nesse momento, os registros de selagem (cadastro, fotos, mapas), a realização do diagnóstico e posterior atualização de cadastro foram de suma importância para discussão da legitimidade dos pleitos apontados no atendimento da DPU. Esses foram os elementos de comprovação da validade da lista de beneficiários emitida pela Prefeitura.

As indenizações do Projeto foram calculadas no âmbito da Coordenação de Patrimônio da SEFAZ, com base no Contrato de Cessão. A partir de uma avaliação detalhada dos imóveis e após negociação com as famílias foram encaminhadas para pagamento pela SEMPRE.

A cessão de uso para os quiosques comerciais teve como critério de definição de beneficiário a selagem das unidades comerciais existentes na ocupação da Cidade de Plástico.

Subetapa 4.4 - Execução do trabalho social

Segundo a AVSI (2019), a execução do Trabalho Social incluiu: a) montagem do escritório de campo; b) consolidação do Comitê de Representantes dos Moradores (CRM), com realização de 14 reuniões; c) reuniões comunitárias (cerca de 20 reuniões e 1300 participantes); d) 156 visitas de acompanhamento a 100 famílias mais vulneráveis; e) visitas às obras com grupos da comunidade; f) cursos de formação de lideranças, fortalecimento das OSC, salgados e folhados, pedreiro, panificação básica, confeitaria, cuidador de idosos, planejamento e orçamento doméstico, educação ambiental (total de 155 concluintes); g) reuniões com o Grupo Gestor; h) 12 encontros de pais e filhos (9 participantes); i) produção de um vídeo e uma publicação sobre a história da comunidade; l) preparação da convenção condominial com 26 oficinas e encontros com síndicos e moradores (média de 23 participantes).

Ainda segundo relatório da AVSI (2019) foram realizadas atividades não previstas no plano de trabalho inicial, como: criação de aplicativo para celular com as informações do projeto; acompanhamento de grupo de crianças ao cinema e instituição científica; elaboração de currículos; realização de oficinas de empregabilidade; apoio a 50 famílias para tarifa social de energia; 79 encaminhamentos para Defensoria Pública da União (DPU) e; encaminhamento de 71 jovens para cursos externos ao projeto.

A planta de reassentamento com indicação de cada beneficiário e seu devido apartamento, foi elaborada com base nos dados da selagem da Cidade de Plástico, além de ter analisado as condições de acessibilidade e as características sociais e de relações de vizinhança entre famílias.

Ressalta-se que a gestão do Contrato do Trabalho Social apresentou entraves na atuação da SEMPRE, com descontinuidade na definição do representante técnico para acompanhamento das demandas postas pelo GT da Guerreira. Além disso, a atuação do plantão social da SEMPRE dentro da comunidade encontrava resistência dessa Secretaria, na medida em que era posto que a comunidade devesse se reportar ao Centro de Referência da Assistência Social (CRAS). Porém, estando o Projeto sob coordenação geral da Casa Civil, essas situações foram mediadas como ações interinstitucionais de apoio às equipes executoras das secretarias.

Outro entrave foi à falta de maior integração entre as Secretarias de saúde, educação e SEINFRA, no desenvolvimento das ações do Projeto Social, a exemplo da necessidade de articulação das ações de trabalho e renda e inserção produtiva.

Subetapa 4.5 - Entrega das moradias

A entrega das obras do Projeto Guerreira Zeferina foi dividida em duas etapas. Na primeira etapa, em abril de 2018, foram entregues 125 apartamentos dos Blocos A ao E, escola municipal, campo de futebol, miniquadra, 3 quiosques, espaço de convivência e lazer, calçadão de acesso à praia, deck e estacionamento. Na segunda etapa foram entregues, em janeiro de 2019, 132 apartamentos dos Blocos F a J, o Centro comunitário, 4 boxes comerciais, parque infantil, academia de saúde, um espaço de lazer e convivência (ver Figura 39).

Figura 39 - Imagem da obra concluída



Fonte: SMED (2021).

Conforme indicado anteriormente, o retorno das famílias à comunidade foi organizado com base no Plano de Reassentamento, com definição do apartamento por família de acordo com as relações de vizinhança. Importante ressaltar que, depois de concluído os processos de validação da lista de moradores, pagamento de indenizações para famílias que optaram por sair da comunidade, dos 257 apartamentos, cerca de 90% foram entregues a moradores originados da ocupação Cidade de Plástico.

Segundo dados da SEINFRA, 27 unidades habitacionais excedentes foram destinadas às famílias com crianças portadoras de microcefalia (beneficiadas com apartamentos no térreo para favorecer a acessibilidade) e famílias cadastradas na CODESAL em situação de aluguel social por remoção em área de risco. Não foi identificado maiores detalhamento a respeito dos critérios de seleção dessas famílias. Vale ressaltar que o Plano de Reassentamento não indicou diretrizes para atuação do Projeto para os casos de unidades excedentes.

A entrega das moradias não significou o fim das ações do Projeto Guerreira Zeferina, pois a garantia do direito à moradia se conclui com a realização da regularização fundiária dos imóveis. Nesse sentido, em dezembro de 2021, segundo informação coletada junto a equipe da SEINFRA, o processo de REURB ainda estava em fase de expedição da CRF, sem data prevista para emissão de registro individual de CDRU, instrumento jurídico que garantirá a posse do imóvel a cada beneficiário.

4.4.5 Quadros: Etapas x Componentes x Agentes do projeto

O processo de implantação do Projeto da Guerreira foi extenso e complexo, abrangendo múltiplos agentes de participação (secretarias, instituições e comunidade) e com intervenções multidisciplinares. Esses agentes públicos atuaram no planejamento e execução do Projeto com distintas instâncias de responsabilidade.

Assim, ainda como resultado da sistematização das pesquisas realizadas para essa dissertação, pode-se observar no Quadro 7 a forma de atuação dos agentes em cada um dos quatro Componentes, ao longo das Etapas e Subetapa, sendo: (1) Responsabilidade direta, (2) Participação e (3) Sem atuação.

Quadro 7 - Etapas de projeto x Componentes

Item	Etapas de projeto	Componentes			
		Instit.	Físico	Social	Fund.
1	Etapa 1- Estruturação institucional				
1.1	Caracterização preliminar	1	1	1	1
1.2	Planos de trabalho	1	1	1	1
1.3	Entrada na comunidade	1	2	1	2
2	Etapa 2- Diagnóstico				
2.1	Identificação das ações imediatas	1	1	1	3
2.1.1	Obras emergenciais	1	1	3	3
2.1.2	Intervenções sociais	1	3	1	3
2.2	Levantamento de dados, cadastro e selagem	2	1	1	1
2.3	Diagnóstico físico e ambiental	2	1	3	2
2.4	Diagnóstico socioeconômico	2	2	1	2
2.5	Diretrizes	1	1	1	1
3	Etapa 3- Planos e projetos				
3.1	Plano Master (físico de fundiário)	1	1	2	1
3.2	Planos Sociais Preliminares	1	3	1	3
3.3	Projeto de REURB	2	2	2	1
3.4	Projetos urbanísticos e arquitetônicos	2	1	2	2
3.5	Plano de reassentamento	1	2	1	3
3.6	Projeto de Trabalho Social	2	3	1	3
4	Etapa 4- Execução				
4.1	Processo para emissão da CRF	2	3	3	1
4.2	Execução das obras	2	1	2	3
4.3	Processo de reassentamento	2	1	1	3
4.4	Execução do trabalho social	2	3	1	3
4.6	Entrega das moradias	1	1	1	1

Legenda:

Responsabilidade direta	1
Participação	2
Sem atuação	3

A atuação de cada agente público representa diretamente parte do escopo e das funções institucionais das Secretarias ou Instituições que foram responsáveis pela implantação do Projeto Guerreira Zeferina (ver Quadros 8, 9 e 10).

Quadro 8 - Funções das Secretarias do Grupo de Trabalho (GT), PMS

GT	Função desempenhada em cada componente			
	Institucional	Físico	Social	Fundiário
Casa Civil Municipal	Coordenação geral do projeto	Acompanhamento das ações físicas	Acompanhamento das ações sociais	Acompanhamento da regularização
FMLF	Coordenação técnica do projeto	Elaboração projetos de urbanização	Articulação das demandas sociais.	Regularização fundiária
SEINFRA	Regularização fundiária e execução da obra	Análise de projeto e planejamento da execução de obras	-	Execução da regularização fundiária
SEMPRE	Acompanhamento das ações sociais	-	Execução das ações sociais	-

Fonte: Elaboração da autora desta dissertação (2021).

Quadro 9 - Funções das Secretarias municipais não vinculadas ao GT

Secretaria	Função desempenhada em cada componente			
	Institucional	Físico	Social	Fundiário
Guarda Municipal	Apoio na segurança de ações do projeto	-	Apoio na segurança do escritório local	-
LIMPURB/SEMOP	-	Limpeza da área e viabilidade para coleta de resíduos	Ações de educação ambiental.	-
PGMS	Assessoria jurídica ao projeto	Assessoria jurídica ao projeto	Assessoria jurídica ao projeto	Assessoria jurídica ao projeto
SECIS	-	Análise do projeto de paisagismo	-	-
SECOM	Divulgação pública do projeto	-	Aprovação do plano de comunicação	-
SEDUR	-	Licença ambiental, Alvará e habite-se	-	Aprovação do Projeto de REURB
SEFAZ	-	Cadastro imobiliário	Avaliação imobiliária	Emissão de inscrição imobiliária.
SEMOB	-	Aprovação do projeto viário	-	-
SEMOP	-	Iluminação pública (projeto e obra)	Gestão dos boxes comerciais	Ordenamento dos boxes comerciais
SMED	-	Construção do CMEI	Atendimento às demandas de educação.	-
SMS	-	-	Atendimento às demandas de saúde.	-
SUCOP/SEINFRA	-	Contratação e fiscalização da obra.	-	-

Fonte: Elaboração da autora desta dissertação (2021).

Quadro 10 - Funções das Instituições não municipais

Outras instituições	Função desempenhada em cada componente			
	Institucional	Físico	Social	Fundiário
Cartório	-	-	-	Realização do registro de imóveis.
Coelba	-	Viabilidade energia elétrica e usina de energia solar.	Projeto social de implantação de energia solar	-
CTB	-	Aprovação do proj. de infraestrutura sob a linha Férrea.	-	-
DPU	Apresentação de casos em conflitos de atendimento.	-	Atendimento às famílias não contempladas.	-
Embasa	-	Aprovação projeto hidrossanitário	-	-
SPU	-	Articulação para cessão do terreno.	-	Contrato de cessão terreno.

Fonte: Elaboração da autora desta dissertação (2021).

No contexto dos programas de habitação social, o Plano Salvador 500 destaca o Projeto Guerreira Zeferina como uma referência para atuação em projetos de HIS pelas características de: Projeto construído de forma participativa; Projeto de urbanização integrada às ações sociais; Reassentamento executado a partir de plano aprovado pela comunidade e mediado pela DPU; Beneficiários são moradores da área; Lista de beneficiários submetida à pesquisa junto aos cadastros de programas habitacionais municipais, estaduais e federais, evitando duplo benefício; Proposta de intervenção que contempla, além das habitações, equipamentos comunitários e espaços comerciais; Oferta de diferentes tipologias de apartamento, contemplando a diversidade de perfil social das famílias.

Ainda no âmbito do Plano Salvador 500, o Projeto Guerreira Zeferina está indicado como um Projeto de Produção de Unidades Habitacionais, estando em divergência à compreensão, apresentada nessa dissertação, que com base nas premissas e metodologia estabelecidas na origem do Projeto Guerreira, o considerou um Projetos de UAP. Entende-se essa contradição como parte da complexidade em planejar e atuar em programas e projetos de habitação social.

O resultado da urbanização da comunidade da Guerreira não tem a história cultural e estética dos grafites nas fachadas, como também a execução das obras não sofreu com as dificuldades de uma preexistência a ser mantida. Por outro lado, a Guerreira não é um conjunto habitacional fechado. A escola, o centro comunitário, o campo de futebol, o parque infantil e os boxes comerciais, que juntos atravessam toda área da comunidade, atraem a população de todo seu entorno e integram a comunidade Guerreira Zeferina ao contexto urbano da cidade. Assim, amplia-se as percepções de projeto com muitas “faces”, que entre a origem, o processo e, o resultado, há um caminho dinâmico.

Normalmente, os processos de desorganização e de organização podem ser analisados como em uma relação reciprocamente direcionada e como uma cooperação em um equilíbrio dinâmico da ordem social para um fim vaga ou definitivamente considerado progressista. Na medida em que a desorganização aponta para a reorganização e para um ajuste mais eficiente, a desorganização deve ser concebida não como patológica, mas como normal. (BURGESS, 2017, p. 66).

A tríade desorganização, organização e reorganização de BURGESS, é com uma analogia a todo percurso entre a ocupação da Cidade de Plástico, o processo de implantação do Projeto Guerreira Zeferina e as novas condições de moradia na comunidade.

A desorganização, como processo preliminar à reorganização de atitudes e conduta, quase invariavelmente configura o grupo de recém-chegados à cidade, e o descarte do repertório cultural habitual, e muitas vezes do que lhe foi o código de moralidade, não raramente é acompanhado de acentuado conflito mental e senso de perda pessoal. Mais frequentemente, talvez, esta transformação que se dá no indivíduo ocorra mais cedo ou mais tarde na forma de um sentimento de emancipação e de um impulso para novas metas. (BURGESS, 2017, p. 66).

Assim, fatos de pós-ocupação constatados na comunidade da Guerreira podem subverter as expectativas de transformação sociais e apresentar novas desorganizações, a exemplo da violência urbana, ainda presente na área, as ocorrências de venda de apartamento já relatadas, mas também a conquista da qualidade de vida em função da melhoria das condições de moradia. Enfim, entre sínteses e análises o Projeto Guerreira Zeferina oportuniza relevantes reflexões sobre os impactos socioambientais de projetos em habitação de interesse social.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O período entre os anos de 2007 e 2019 foi marcado positivamente pela expressiva disponibilização de recursos públicos para programas de subsídio à habitação de interesse social. Assim, o Estado, depois de mais de duas décadas de baixos investimentos, assume a responsabilidade diante da problemática da moradia digna para população de baixa renda. Cria-se um SNHIS, com diversidade de programas e agentes sociais, respaldado em uma política de adesão federativa e participativa, por meio de conselhos e planos. Em 2009, com o lançamento do PMCMV, essa diversidade é enfraquecida, passando para o sistema de gestão centralizado mais diretamente ligado às empresas de construção civil e que prioriza a produção maciça de novas habitações.

Neste período, o poder público buscou solucionar o problema da habitação social da cidade de Salvador disponibilizando cerca de 2,3 bilhões de reais, através de 14 (catorze) programas de HIS nas modalidades de produção de novas unidades habitacionais e de urbanização de assentamentos precários, com aplicação de aproximadamente 1,2 bilhão de reais em obras realizadas. Porém, a urbanização de assentamentos precários exhibe resultados pouco promissores com aplicação de apenas 12,47% desses recursos, enquanto na modalidade de produção de UH o PMCMV aplicou cerca de 84% de todo investimento.

Assim, pode-se constatar a respeito do atendimento ao déficit habitacional de Salvador com investimento aplicados majoritariamente através do PMCMV, que a produção de habitações em áreas periféricas, carentes de infraestrutura e segregada do tecido urbano, não é compatível com as diretrizes das políticas habitacionais e do Estatuto da Cidade. Esses investimentos deveriam apontar para uma multiplicidade de ações, que para além da produção de novas habitações, visassem mitigar a precariedade da ocupação habitacional existente em Salvador.

A segregação socioespacial dos assentamentos precários de Salvador pode ser evidenciada na delimitação das ZEIS, sendo 116 ZEIS do PDDU/2008 ampliado para 214 ZEIS ocupadas do PDDU/2016. Essas zonas estão concentradas nas regiões do Miolo, Subúrbio e Península de Itapagipe. Além disso, as ZEIS evidenciam o elevado

índice de pobreza de grande parcela da população de Salvador, pois nessas áreas vivem mais de 1,5 milhão de habitantes, representando cerca de 56% da população de Salvador.

A baixa aplicação dos recursos previstos para projetos de UAP, comparado aos projetos de produção de UH, se repete quando analisado a efetivação de investimentos em projetos de UAP concluídos. No período de 2007 a 2019 foram 930 milhões em projetos contratado para apenas 155 milhões em projeto concluídos, o que equivale apenas a 17% do investimento aplicado em obras concluídas até dezembro de 2019. Essa constatação preocupa, ao mesmo tempo mostra também uma limitação das informações utilizadas nessa pesquisa.

Os projetos de UAP são complexos, demandam muito tempo e ações interdisciplinares. Na pesquisa desenvolvida foram apenas contabilizados investimentos aplicados em projetos com obras concluídas até dezembro de 2019. Para melhor conhecimento dos custos e do processo de execução das demandas sociais ou de regularização fundiária haveria necessidade de uma análise específica e aprofundada de cada um dos projetos contratados.

Essa limitação ocorre pela forma deficiente na disponibilização das informações de projetos e obras, pela falta de conexão entre os projetos de UAP realizados pelo Estado e pela Prefeitura. Além de não haver um banco de dados referente aos diagnósticos das demandas urbanísticas, também não há estrutura institucional que favoreça a articulação das ações na perspectiva da urbanização integrada dos assentamentos precários.

Os diagnósticos das condições de moradia nos assentamentos precários, associado à análise dos projetos de urbanização integrada efetivados, possibilita o aprofundamento da temática da Habitação de Interesse Social (HIS) no campo das ações públicas voltadas ao aumento do número de moradias adequadas e consequente redução da segregação socioespacial evidenciada na cidade de Salvador.

Todavia, faz-se importante considerar que os projetos de HIS apresentam um escopo amplo de intervenções, tornando complicado estabelecer com certa rigidez um enquadramento para suas ações e modalidades com relação à atuação no combate ao déficit habitacional. A exemplo de projetos de produção de novas unidades habitacionais viabilizados em áreas já ocupadas por assentamentos precários, assim como em projetos de UAP, pode haver excedentes de novas unidades habitacionais direcionadas ao atendimento do déficit habitacional quantitativo.

A definição de conceitos, tipologias de déficit e modalidades de projetos cumprem um papel importante no desenho de políticas públicas. Contudo, o rigor desses parâmetros não pode sobrepor à necessidade de intervir em áreas habitacionais carentes e segregadas do Direto à Cidade. Nesse sentido, a análise do processo de implantação do Projeto Guerreira Zeferina possibilita o registro da metodologia adotada para realização de futuros projetos de HIS em Salvador.

O Projeto Guerreira Zeferina, desenvolvido ao longo de cinco anos, não somente garantiu o reassentamento de 257 famílias, mas também estabeleceu um modelo completo de atuação que inclui desde as primeiras ações de entrada na comunidade, passando pelo diagnóstico, desenvolvimento de planos e projetos, execução das obras, até a entrega das moradias. Ademais, contemplou um processo multidisciplinar, intersetorial e com participação da comunidade, cujas ações ocorreram, e ainda estão em andamento, no âmbito dos componentes de intervenções físicas, socioeconômicas e fundiárias. Essas práticas se complementam na perspectiva de promover as condições plenas de moradia digna para as famílias da antiga ocupação da Cidade de Plástico, bem como servir de exemplo metodológico de gestão e implantação de projeto de urbanização integrada em áreas ocupadas.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Paulo Henrique de. A economia de Salvador e a formação de sua Região Metropolitana. *In*: CARVALHO, Inaiá M. M. de; PEREIRA, Gilberto Corso. (org.). **Como anda Salvador**. Salvador: EDUFBA, 2008. p. 11-53.
- AVSI - ASSOCIAÇÃO VOLUNTÁRIOS PARA O SERVIÇO INTERNACIONAL. **Relatório de avaliação final do Projeto Guerreira Zeferina**. Salvador, 2019. Cópia de documento oficial.
- AVSI - ASSOCIAÇÃO VOLUNTÁRIOS PARA O SERVIÇO INTERNACIONAL. **Guerreira Zeferina: história da comunidade**. Salvador, 2020.
- BAHIA; CONDER. Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (CONDER). Sistema de Informações Geográficas Urbanas do Estado da Bahia - INFORMS. (org.). **Painel de informações: dados socioeconômicos do município de Salvador por bairros e prefeituras-bairro**. 5. ed. Salvador: CONDER; INFORMS, 2016.
- BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDUR). **Balanco mensal de Habitação de Interesse Social**. Salvador: SEDUR, 2014. Cópia de documento oficial.
- BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDUR). **Planilha de dados gerais do PAC e FNHIS**. Salvador, 2019a. Cópia de documento oficial.
- BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDUR). **Planilha de dados gerais PMCMV**. Salvador, 2019b. Cópia de documento oficial.
- BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDUR). **Relatório síntese do PLANEHAB: Plano Estadual de habitação social e Regularização Fundiária**. Salvador, 2015. Disponível em: <http://www.sedur.ba.gov.br/arquivos/File/EstudosImplementacaoPLANEHAB.pdf>. Acesso em: 03 jan. 2020.
- BAHIA. Governo do Estado. **Lei nº 11.041, de 07 maio de 2008. Institui a Política e o Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social, cria o Fundo Estadual de Interesse Social e dá outras providências**. Salvador: Assembleia Legislativa da Bahia, 2008. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-11041-de-07-de-maio-de-2008>. Acesso em: 16 out. 2021.
- BONDUKI, Nabil Georges. **Os pioneiros da habitação social**. São Paulo: Unesp: Sesc, 2014. (Cem anos de política pública no Brasil, v.1).
- BRASIL. **Estatuto da cidade: Lei nº 10.257, de 10 julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 16 out. 2021.
- BRASIL. **Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021. Institui o Programa Casa Verde e Amarela; altera as Leis nos 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.100, de 5 de dezembro de 1990, 8.677, de 13 de julho de 1993, 11.124, de 16 de junho de**

2005, 11.977, de 7 de julho de 2009, 12.024, de 27 de agosto de 2009, 13.465, de 11 de julho de 2017, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e revoga a Lei nº 13.439, de 27 de abril de 2017. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14118.htm Acesso em: 16 out. 2021.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Política Nacional de Habitação – PNH. **Caderno MCidades Habitação**, Brasília, n. 4, 2004.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Política habitacional e a integração urbana de assentamentos precários: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos.** Brasília, 2008.

BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 jun. 2005. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm. Acesso em: 16 out. 2019.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-1010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 10 dez. 2019.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Avanços e desafios: política nacional de habitação.** Brasília, DF, 2010. Disponível em: http://www.sst.sc.gov.br/arquivos/id_submenu/230/avancos.pdf. Acesso em: 14 jun. 2015.

BURGESS, Ernest W. O crescimento da cidade: Uma introdução a um projeto de pesquisa. Tradução de Raoni Borges Barbosa. **Sociabilidades urbanas. Revista de Antropologia e Sociologia**, v.1, n.2, p. 61-70, jul. 2017.

CAIXA - CAIXA ECONOMICA FEDERAL. **Acompanhamento de operações: contratos.** Disponível em: <https://webp.caixa.gov.br/siurb/ao/pag/index.asp>. Acesso em: 20 dez. 2019.

CARDOSO, Adauto Lucio; ARAGÃO, Thêmis Amorim; ARAUJO, Flávia de Sousa. Habitação social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14., 2011, Rio de Janeiro. **Anais [...]** 2011.

CARDOSO, Adauto Lucio. **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais.** Rio de Janeiro: Editora Letra Capital, 2013. Disponível em: https://observatoriodasmetrolopes.net.br/arquivos/biblioteca/abook_file/mcmv_adaut_o2013.pdf Acesso em: 26 jan. 2020.

CARVALHO, Inaiá. M. M. de; PEREIRA, G. C. As “cidades” de Salvador. *In*: CARVALHO, I. M. M. de; PEREIRA, G. C. (org.). **Como anda Salvador**. Salvador: EDUFBA, 2008. p. 81-107.

CLOUX, Rafael Fontes. **MSTB**: a trajetória do Movimento dos Sem Teto de Salvador. Salvador, BA:Kawo-Kabiyasil, 2008.

ESPÍRITO SANTO, Tereza. **Reflexões acerca da questão da habitação social em Salvador**. Salvador: [s.n.], 2010. Disponível em: <http://redeprofissionaisolidarios.objectis.net/salvador/texos/a-questao-da-abitacao-social-em-salvador>. Acesso em: 14 jun. 2015.

FJP - FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional municipal no Brasil 2010**. Belo Horizonte, 2013. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=73954&codUsuario=0>. Acesso em: 20 dez. 2019.

GODOY, Arilda S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de empresas**, v.35, n.2, p. 57-63, 1995.

GOOGLE EARTH. [Portal]. 2021. Disponível em: <https://www.google.com/intl/pt-BR/earth>. Acesso em: 14 jan. 2021.

GORDILHO, Ângela Souza. **Limites do habitar**: segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX. 2. ed. Salvador: EDUFBA, 2008.

GORDILHO, Ângela Souza. Os desafios do Habitar na Metrópole Atual. Privatização seletiva e exclusividade na expansão urbana de Salvador. *In*: GAMA, H.; NASCIMENTO, J. **Urbanização de Salvador em três tempos**: Colônia, Império e República: textos críticos da história urbana. Salvador: IGHB, 2011. p. 369-404.

GORDILHO, Ângela Souza. A. Avanços, retrocessos e desafios pelo direito à cidade no Brasil. *In*: COLÓQUIO INTERNACIONAL, 1., 2014, Salvador. **Trabalhos apresentados** [...] Salvador: [s. n.], 2014. Disponível em: <https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=sites&srcid=ZGVmYXVsdGRvbWFpbXkaXNwdXRhc2VtdG9ybm9kb2VzcGFjb3VyYmFub3xneDo3NGQ2YTMwMDczZmRiMDY0>. Acesso em: 16 out. 2021.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**: aglomerados subnormais - informações territoriais. Rio de Janeiro, 2010. p.1-251. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/92/cd_2010_aglomerados_subnormais.pdf. Acesso em: 16 out. 2021.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Aglomerados Subnormais 2019**: classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: Disponível em:

https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101717_notas_tecnicas.pdf. Acesso em: 16 nov. 2021.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. [Portal]. 2021. Disponível em: <https://ibge.gov.br>. Acesso em: 16 nov. 2021.

LARCHER, José Valter Monteiro. **Diretrizes visando a melhoria de projetos e soluções construtivas na expansão de habitações de interesse social**. 2005. Dissertação (Mestrado) - Pós-Graduação em Construção Civil, Universidade Federal do Paraná - UFP, Curitiba, 2005.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001. (versão original publicada em 1968).

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo: Hucitec, 2003.

MCIDADES - MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Ações integradas de urbanização de assentamentos precários**. Brasília ; São Paulo: Aliança das Cidades, jan. 2009.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Análise qualitativa: teoria, passos e fidedignidade. **Ciência e Saúde Coletiva**, p. 621-626, 2012.

OLLAIK, Leila Giandoni; ZILLER, Henrique Moraes. Concepções de validade em pesquisas qualitativas. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.38, n.1, p. 229-241, 2012.

ROLNIK, Raquel. Estatuto da Cidade e Conferência das Cidades: instrumentos para uma política urbana democrático-participativa. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 6, n. 2, p. 223-234, jan. 2003.

ROLNIK, Raquel. Moradia é mais que um objeto físico de quatro paredes. **Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais**, Rio de Janeiro, 2011. v. 2, n. 5, p. 37-41. Disponível em: http://www.observatoriodasmetrololes.net/download/emetrololes_n05.pdf. Acesso em: 20 dez. 2019.

ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. As armadilhas do pacote habitacional. **Le Monde Diplomatique**, n.20, 2009. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/as-armadilhas-do-pacote-habitacional/#:~:text=Incitar%20a%20produ%C3%A7%C3%A3o%20de%20moradias,quest%C3%A3o%20candente%20na%20sociedade%20brasileira>. Acesso em: 20 dez. 2019.

SALVADOR. **Lei nº 7.400, de 20 de fevereiro de 2008. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município do Salvador – PDDU 2007 e dá outras providências**. 2008. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/> Acesso em: 20 ago. 2020.

SALVADOR. **Lei nº 9.069, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador – PDDU 2016 e dá**

outras providências. 2016. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/> Acesso em: 20 ago. 2020.

SALVADOR. **Lei nº 9.278, de 21 de setembro de 2017. Dispõe sobre a delimitação e denominação dos bairros do Município de Salvador, Capital do Estado da Bahia, na forma que indica, e dá outras providências.** 2017. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/lei-ordinaria/2017/927/9278/lei-ordinaria-n-9278-2017-dispoe-sobre-a-delimitacao-e-denominacao-dos-bairros-do-municipio-de-salvador-capital-do-estado-da-bahia-na-forma-que-indica-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 20 ago. 2020.

SALVADOR. (Prefeitura). Casa Civil. **Plano inicial Projeto Salve Salvador.** Salvador: PMS, 2014a. Cópia de documento oficial.

SALVADOR. (Prefeitura). Casa Civil. **Estratégia de abordagem inicial para a Cidade de Plástico.** Salvador: PMS, 2014b. Cópia de documento oficial.

SALVADOR. (Prefeitura). Casa Civil. **Plano de Trabalho para Estudo de Concepção para Requalificação da área de Guerreira Zeferina.** Salvador: PMS, 2014c. Cópia de documento oficial.

SALVADOR. (Prefeitura). Fundação Mario Leal Ferreira - FMLF. **Relatório de Diagnóstico Social do Projeto de requalificação da área Guerreira Zeferina.** Salvador: PMS, 2015a. Cópia de documento oficial.

SALVADOR. (Prefeitura). Fundação Mario Leal Ferreira - FMLF. **Relatório de Diagnóstico Físico (Ambiental, Urbanístico e Infraestrutura) do Projeto de requalificação da área Guerreira Zeferina.** Salvador: PMS, 2015b. Cópia de documento oficial.

SALVADOR. (Prefeitura). Fundação Mario Leal Ferreira - FMLF. **Relatório do Projeto Urbanístico, Arquitetônico e Complementares das Redes de Infraestrutura - Comunidade Guerreira Zeferina.** Salvador: PMS, 2016. Cópia de documento oficial.

SALVADOR. (Prefeitura). Fundação Mario Leal Ferreira - FMLF. **Plano de Intervenção Projeto Mané Dendê.** Salvador: PMS, 2018.

SALVADOR. (Prefeitura). Fundação Mario Leal Ferreira - FMLF. **Critérios para Seleção e Hierarquização das ZEIS.** Salvador: PMS, 2019.

SALVADOR. (Prefeitura). Fundação Mario Leal Ferreira - FMLF. **Plano Salvador 500: Caderno Cenários.** Salvador: PMS, 2020.

SALVADOR. (Prefeitura). Secretaria Municipal da Habitação. **Plano Municipal de Habitação de Salvador: 2008-2025.** Salvador: SEHAB, 2008.

SALVADOR. SEMGE - Secretaria Municipal da Gestão. **Organização Administrativa.** 2021. Disponível em: <http://www.gestaopublica.salvador.ba.gov.br/index.php/2019-09-26-17-29-19/organizacao-administrativa>. Acesso em: 21 jan. 2021.

SANTOS, Milton. **O centro da cidade do Salvador**: estudo de geografia urbana. Milton Santos. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo; Salvador: Edufba, 2008.

SERPA, Ângelo. Periferização e metropolização no Brasil e na Bahia: o exemplo de Salvador. **GeoTextos**, Salvador, v. 3, n. 1 e 2, p. 31-46, 2007.

SMED – SECRETARIA DA EDUCAÇÃO [Portal] 2021. Disponível em: [ttp://educacao3.salvador.ba.gov.br](http://educacao3.salvador.ba.gov.br). Acesso em: 21 jan. 2021.

SOUSA, André Luís de et al. Habitação Social em Salvador: uma análise entre os anos de 2009 a 2019. **Conj. & Planej.**, Salvador, n.198, p.75-89, jan./jun. 2020.

SOUZA, Rômulo Andrade; DIAS, Gabriela Figueredo; SILVA, Rafael Rodrigues; RAMOS, Anatólia Saraiva Martins. Efeitos dos softwares de análise de dados qualitativos na qualidade de pesquisas. **Revista de Administração Contemporânea - RAC**, v.23, p. 373-394, 2019.

TOSTA, Aline Oliveira. **A dimensão espacial do direito à cidade**: acesso à equipamentos públicos e infraestrutura no Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana de Salvador (2009 - 2015). 2016. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da Bahia - UFBA, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Salvador, 2016. Disponível em: https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/211135?mode=simple&submit_simple=Mostrar+registro+simples+do+item. Acesso em: 16 nov. 2021.

ZEFERINAS: guerreiras da vida. Direção: Márcio Cavalcante. Produção: Mandacaru. Salvador: Propeg; PMS, 2019. Filme (25 min), son., color.