

Contrato FMLF

CLT00378/2018 / SA-1769/2018

INSTITUTO PÓLIS

Projeto

914BRZ4021

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO CENTRO ANTIGO DE SALVADOR

PRODUTO 5 – Texto para publicação final



Salvador
Agosto 2019

EQUIPE

Margareth Matiko Uemura - Arquiteta Urbanista (Coordenadora Executiva)

Danielle Klintowitz - Arquiteta Urbanista (Coordenadora Geral)

Raphael Bischof dos Santos - Advogado

Vitor Nisida - Arquiteto Urbanista

Natasha Mincoff Menegon - Arquiteta Urbanista

Felipe Moreira - Arquiteto Urbanista

GLOSSÁRIO

ACPR – Área Contígua à Proteção Rigorosa

APCP – Área de Proteção Cultural e Paisagística

APR – Área de Proteção Rigorosa

APP – Área de Preservação Permanente

CAS – Centro Antigo de Salvador

CHS – Centro Histórico de Salvador

CPRM - Serviço Geológico do Brasil (antiga Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais – CPRM)

FMLF – Fundação Mario Leal Ferreira

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INPE – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais

IPAC – Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural da Bahia

IPHAN – Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

PDDU – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano

ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social

APRESENTAÇÃO

O texto a seguir corresponde ao **Produto 5** do contrato **CLT00378/2018 / SA-1769/2018** entre o Instituto Pólis e a Fundação Mário Leal Ferreira (FMLF), Prefeitura Municipal de Salvador. Trata-se da **contribuição do Pólis para a publicação final dos trabalhos a serem realizados pela Fundação** em convênio com a UNESCO para o Centro Antigo de Salvador (CAS). O conteúdo descreve de forma clara e objetiva a formulação técnica dos critérios de hierarquização e priorização das ZEIS de Salvador, visando a ação do poder público municipal e também discorre sobre a organização técnica e administrativa do Executivo Municipal para estruturar a gestão da política municipal de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social -ZEIS.

Em paralelo à elaboração e submissão deste Produto 5, está sendo feito o debate sobre a regulamentação da APCP do Centro Antigo de Salvador (CAS) e as normas para o sítio protegido pelo IPHAN. Estes conteúdos, assim como as definições da nova lei específica que trata da política de regularização fundiária - Reurb, devem ser incorporados, ou assimilados, posteriormente aos textos aqui apresentados.

1. AS ZEIS EM SALVADOR

As atuais Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) consolidadas pelo PDDU derivam de recortes territoriais definidos ao longo das legislações de Salvador. Esse histórico contempla as Áreas de Proteção Sócio Ecológica (APSEs), relacionadas pela Lei Municipal nº 3.592/85; as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), que são mais abrangentes que as APSEs (Lei municipal nº 6.586/2004); e, finalmente, as ZEIS a partir do Plano Diretor de 2008, mantida a nomenclatura no PDDU atual de 2016.

As AEIS de 2004 previam três categorias:

- AEIS I, que eram áreas ou edificações de propriedade pública ocupada
- AEIS II, que eram áreas ou edificações de propriedade privada ocupada,
- AEIS III, que eram áreas desocupadas e destinadas à produção de habitação popular.

A partir de 2008, as ZEIS estabelecidas pelo PDDU (Lei municipal nº 7.400/2008) passaram a ser enquadradas em cinco categorias. Essas categorias se consolidaram na prática de planejamento de Salvador, sendo aperfeiçoadas no PDDU de 2016 (Lei municipal nº 9.069), mas mantidas as cinco categorias, em linhas gerais:

- ZEIS 1, que são os assentamentos ocupados e precários, situados em terrenos de propriedade pública ou privada.
- ZEIS 2, que são as edificações ou conjunto de edificações deterioradas, ocupadas sob a forma de cortiços ou habitações coletivas.
- ZEIS 3, que são terrenos não edificados, imóveis subutilizados ou não utilizados.
- ZEIS 4, que são os assentamentos precários em áreas ambientalmente frágeis.
- ZEIS 5, que corresponde aos assentamentos de população remanescente de quilombos e comunidades tradicionais vinculadas à pesca e mariscagem.

Os marcos relacionados com a política de habitação, de modo geral, foram especificados na linha do tempo logo abaixo:

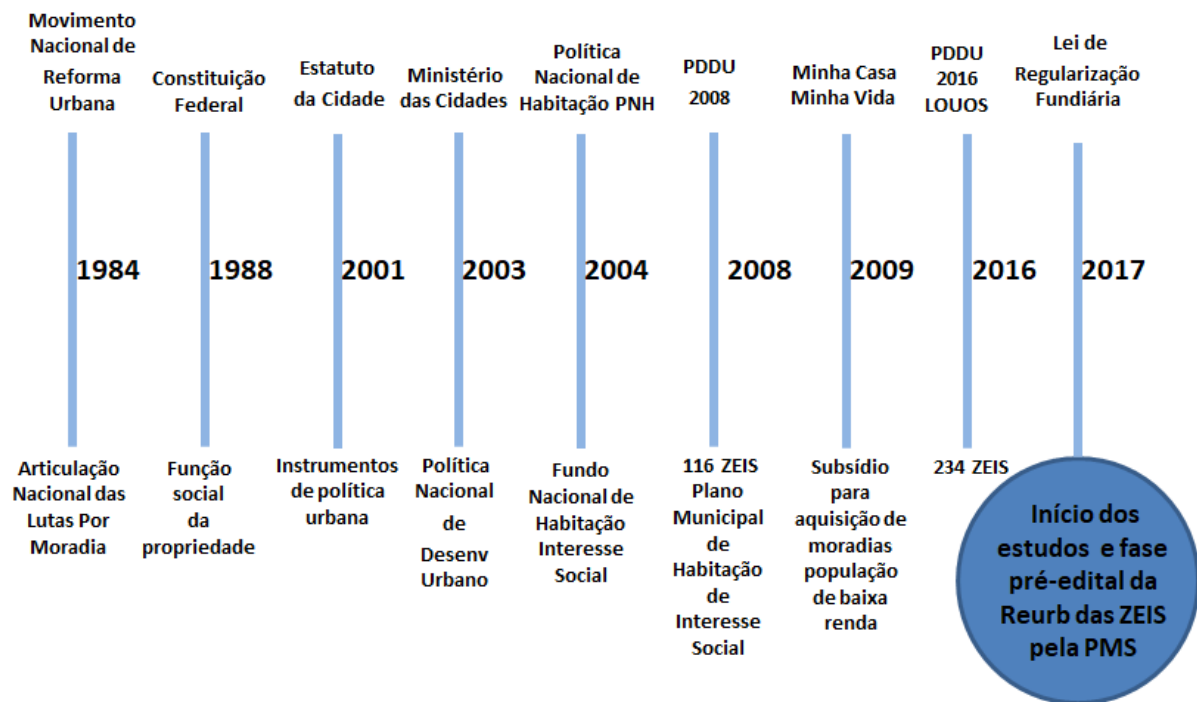


Figura 1 Política Nacional de Habitação (Elaboração: DIPLAN/FMLF)

O PDDU de 2016 exige um plano de regularização fundiária para as ZEIS 1, 2 e 4 (art. 78). Para a ZEIS 3, por se tratar de projetos em áreas vazias ou subutilizadas, o PDDU dispensa ritos da Regularização Fundiária Urbana -Reurb definidos pelo Município. Submete-se, no entanto, às aprovações de novos empreendimentos.

Já a legislação federal (Lei federal nº 13.465/2017 e sua regulamentação) estabelece procedimentos formais para todas as ZEIS ocupadas, o implica tratar das categorias 1, 2, 4 e 5. Esses procedimentos são em boa parte coincidentes com exigências da legislação municipal, aprovada no ano anterior.

É importante ressaltar que parâmetros urbanísticos e edifícios dentro das ZEIS, independentemente da conclusão da Reurb, podem ser objeto de controle de Comissão Especial de caráter permanente, com atribuições de órgão assessor, normativo, consultivo e decisório (art. 68, PDDU).

2. POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA MUNICIPAL

2.1 História

A política de regularização fundiária urbana no município de Salvador se confunde em parte com a história da política nacional (apelidada de Reurb, a partir da legislação federal de 2017). Assim como no restante do país, a irregularidade fundiária é derivada de problemas estruturais e históricos. No caso de Salvador, a cidade a ocupação irregular compôs a paisagem urbana, edificada sobre uma "estrutura fundiária gerada no século XVI, estando a quase totalidade das terras municipais sob o domínio do Município, de ordens religiosas e de alguns grandes proprietários particulares" (Lima, 2013).

A resposta das autoridades sob a forma de remoções forçadas e violentas de comunidades inteiras foram regra nas cidades brasileiras durante décadas. Casas e bairros consolidados ao longo de anos viviam sob o risco iminente de desocupação. Ao longo da década de 1970, essa dinâmica foi gradualmente admitindo maior tolerância por parte de autoridades locais (Fernandes, 2007). Contudo apenas "tolerar" a permanência das comunidades era insuficiente. Fernandes destaca a adversidade da legislação anterior à Constituição de 1988, incapaz de dar suporte adequado aos programas de regularização das comunidades. No caso de Salvador, Souza (2007) e Lima (2013) destacam a importância da mobilização social. Foram esses movimentos que impulsionaram, ainda no final da década de 1970, os primeiros reconhecimentos de ocupação irregular do território, com a definição de regras urbanísticas específicas e proteção dos moradores. Em 1978 nascia a Zona Homogênea do Nordeste de Amaralina, que reorientava parâmetros urbanísticos para padrões menos elitizados (como lotes máximos de 120 metros quadrados) em perímetro envolto em área de grande desenvolvimento imobiliário.

Salvador foi um dos municípios pioneiros no país a "combinar diversos argumentos jurídicos e políticos para justificar as estratégias inovadoras" para que as primeiras ações fossem implementadas (Fernandes, 2007), como ocorria iniciativas pontuais em outras cidades do país. A necessidade dessas ações passou a mobilizar conjuntamente setores da sociedade e agentes públicos. Ainda nos anos 1980, iniciam de forma difusa as primeiras iniciativas de regularização fundiária. Primeiro em Recife e Belo Horizonte. Mas cidades como Salvador, Porto Alegre, Santos, Santo André tardaram poucos anos para também formalmente reconhecerem suas comunidades.

Em todos esses casos, as iniciativas de regularização fundiária urbana fundavam-se em ideias análogas e instrumentos jurídicos já aceitos e consolidados, o que minimizava os ainda frequentes questionamentos à "tolerância" estatal. De um lado, adotava-se a lógica de delimitar um zoneamento para a comunidade, um instrumento amplamente aceito do urbanismo. De outro, adotava-se a concessão de direito real de uso (CDRU), que era uma forma de outorgar o uso de áreas públicas para várias finalidades (residenciais ou não). Esse instrumento existia na lei brasileira desde os anos 1960.

O zoneamento especial aplicava-se para leitura urbanística das particularidades do território ocupado das comunidades, mitigando exigências da legislação ao restante da cidade. A CDRU poderia ser usada para reconhecimento dos direitos dos possuidores. Assim, um instrumento (zoneamento especial) referia-se à escala do assentamento (ou núcleo urbano informal) e o outro (CDRU) formalizava a relação jurídica (e proteção também formal) dos possuidores com sua moradia. Ou seja, referia-se à escala da residência. Enquanto a CDRU respeitava regras relativamente uniformes pelo país, o zoneamento era particularizado de acordo com as regras de cada município, mesmo que mantivesse a lógica inerente de uma delimitação de um território com características peculiares de ocupação. Belo Horizonte assim enquadrou a quarta categoria de seus chamados Setores Especiais, Recife de Zonas Especiais de Interesse Social (as ZEIS, nome que prevaleceu na legislação nacional), Porto Alegre e cidades paulistas adotaram as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS). Em Salvador, a Lei Municipal nº 3377/1984 – Lei de Uso e Ocupação do Solo (LOUOS) – adotou as Áreas de Proteção Sócio Ecológica (APSE), cuja concepção já se encontrava nos estudos anteriores aproveitados para o Plano Diretor do Município de 1985 (Souza, 2007).

Além das APSEs (Lei municipal nº 3.525/1985), a legislação de Salvador ainda veio a adotar AEIS em 2004 (Lei municipal nº 6.586), até uniformizar a nomenclatura adotada pela legislação federal das ZEIS (Leis municipais nº 7.400/2008 e nº 9.069/2016). Contudo, a lógica de instituição de um zoneamento especial para lidar com situações urbanísticas peculiares persistiu. Nesses casos, o território ocupado é em si um resultado da peculiaridade práticas sociais de acesso à terra e à habitação (Wrana Panizzi apud Lima, 2013). A legislação serviu – assim como serve até hoje – para tentar estabelecer um diálogo entre as salvaguardas jurídicas proporcionadas no âmbito da formalidade sem desconhecer um substrato histórico de práticas e tradições de cada comunidade.

Os programas de regularização fundiária urbana se diferenciaram pelo país. Alguns voltaram-se mais ou menos às ações combinadas de urbanização das áreas e implantação de infraestrutura e serviços. Os resultados nacionalmente ainda são, de forma geral, bastante limitados face à escala da informalidade e situação de insegurança na posse ainda vividos por milhares de brasileiros.

No caso de Salvador, esses limites não foram diferentes. Contudo, é preciso reconhecer o percurso trilhado até o momento, levando ao reconhecimento de direitos de permanência de comunidades. Esse caminho não tem volta. O PDDU de 2008 reuniu as APSEs e AEIS em 114 ZEIS; em 2016 a revisão do PDDU manteve as áreas e acresceu dezenas de outras comunidades. Conferiu-lhes o primeiro passo de se verem reconhecidas por um zoneamento próprio (as ZEIS) dentro do planejamento formal da cidade.

a) PRINCÍPIOS

A Reurb é uma política específica dentro de uma mais abrangente, que é a política urbana do Município. Dessa forma, a Reurb é orientada por princípios gerais da política urbana (art. 10), estabelecidos no PDDU. Além disso, a mesma Lei Reurb determina princípios específicos para a Reurb (art. 77).

A política urbana de Salvador tem por princípios gerais:

- A função social da cidade, que implica o direito de todos ao seu aproveitamento.
- A função social da propriedade urbana, estabelecida para cada imóvel pelo PDDU de Salvador.
- A cidade sustentável, que compatibiliza o processo de urbanização ao uso racional dos recursos naturais, de forma a preservá-lo para as gerações presentes e futuras.
- A equidade racial, social e territorial implica o reconhecimento, o respeito a pessoas e grupos sociais e inclusão social.
- O direito à informação que garante de acesso a informações sobre a realidade municipal e as ações governamentais.
- A gestão democrática da cidade, que garante a participação dos diferentes segmentos da sociedade nos processos de seu planejamento e gestão.

Os princípios específicos da política de regularização fundiária urbana respeitam os de transparência, prestação de contas e participação popular, que são assegurados nas estratégias socioeconômicas e político-institucionais do Município.

b) OBJETIVOS

Na legislação federal, a Regularização Fundiária Urbana (Reurb) é definida como o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos assentamentos informais ao ordenamento territorial e à titulação de seus ocupantes (Lei federal 13.465/2017, art. 1º, parágrafo único). Além disso, tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (art. 2º).

Enquanto promover a Reurb é um objetivo da política urbana de Salvador (PDDU, art. 11), a Reurb em si tem o objetivo precípuo de assegurar a posse de moradores sobre suas moradias. Mas assim como mencionado no texto da legislação federal, incorporar áreas regularizadas ao planejamento formal da cidade também tem o objetivo de facilitar o planejamento e provisão dessas áreas por serviços e infraestrutura. A identificação das áreas, lotes e dos próprios moradores residentes visa a fortalecer o exercício de sua cidadania por meio da fruição dos benefícios da vida urbana. O aperfeiçoamento de atendimentos por serviços de abastecimento de água, luz, correios são alguns dos exemplos pelos quais os serviços passam a ocorrer nos padrões de atendimento do restante da cidade. O planejamento de melhorias urbanísticas passa a ser incorporado de forma a melhor integrar o assentamento ao restante da cidade.

2. 2 Legislação Municipal

A Prefeitura Municipal de Salvador elaborou a minuta de projeto de Lei Complementar que “Institui o Programa de Regularização Fundiária Urbana, estabelece normas e procedimentos aplicáveis ao Procedimento Administrativo de Regularização Fundiária Urbana” que foi entregue oficialmente à Câmara Municipal de Salvador e encontra-se em processo de discussão na Casa Legislativa Municipal.

3. SISTEMA DE PLANEJAMENTO URBANO DO MUNICÍPIO DE SALVADOR

O Sistema Municipal de Planejamento Urbano no Município de Salvador é formado pelos seguintes órgãos:

- I. Urbanismo e Planejamento Urbano:
 - **Secretaria de Desenvolvimento e Urbanismo - SEDUR:** órgão da administração direta responsável pelo controle e ordenamento do uso e da ocupação do solo.
 - **Fundação Mário Leal Ferreira - FMLF:** faz parte da administração indireta, descentralizada da SEDUR, é responsável pela elaboração e coordenação de projetos urbanísticos, setoriais, de arquitetura, especiais e complementares, e em articulação com a SEDUR, dos Instrumentos de Política Urbana determinados pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU, incluindo a regulamentação das ZEIS, dentro outros projetos (especiais), que pode ser realizado em concomitância com a Regularização Fundiária Urbana das Zonas Especiais de Interesse Social- ZEIS e complementarem este processo.

- II. Políticas públicas afetas ao desenvolvimento urbano:
 - **Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras Públicas - SEINFRA:** administração Direta, no contexto do Planejamento Urbano do município tem atuação nos eixos de Habitação (provisão habitacional) e Regularização Fundiária Urbana - Reurb.
 - **Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras Públicas – SEMOB:** faz parte da Administração Direta, e no que se refere ao planejamento urbano, assumiu a política de mobilidade na cidade de Salvador, tendo elaborado que envolve trânsito – através da Superintendência de Trânsito (Transalvador), transporte, acessibilidade, equipamentos de mobilidade, abrigos de ônibus, estacionamentos públicos, terminal de travessias Plataforma-Ribeira, Elevador Lacerda, Planos Inclinados, entre outras funções relacionadas à mobilidade de Salvador.

Neste contexto institucional, a Regulamentação das ZEIS em conjunto com a Reurb, terá as suas fases de planejamento e execução compartilhada com algumas das pastas supracitadas, conforme será detalhado mais adiante no fluxograma de atividades construído em conjunto com técnicos e gestores dessas secretarias.

4. CRITÉRIOS PARA HIERARQUIZAÇÃO DAS ZEIS DE SALVADOR

4.1 Metodologia de Priorização para Ação nas ZEIS de Salvador

O Município de Salvador possui 234 Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), demarcadas pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU). Desse total, 214 foram delimitadas em territórios ocupados por favelas, de loteamentos irregulares, comunidades tradicionais e centralidades históricas que correspondem às categorias 1, 2, 4 e 5, e que, apesar de consolidadas, também apresentam alguma irregularidade do ponto de vista fundiário. A precariedade urbanística e habitacional não é regra para todas as ZEIS e pode se apresentar em forma e grau diferentes, especialmente se combinada a situações de risco.

Considerando este quadro diversificado, observado nos 61,5 km² de 214 ZEIS (mais de 10% do território municipal), é patente a necessidade de estabelecer critérios de análise e priorização para organizar as ações do poder público nesses territórios. Neste sentido, foi proposta uma metodológica para estabelecer uma classificação hierárquica entre as 214 ZEIS ocupadas de Salvador, segundo critérios objetivos e indicadores que deem conta de medir e diferenciar as precariedades urbanísticas e habitacionais, as condições socioeconômicas, bem como situações de risco.

Para a formulação dos critérios e dos indicadores que devem compor a análise de priorização, foram adotadas algumas premissas e alguns cuidados. Os dados utilizados precisam:

- Ter origem em dados secundários já existentes, dispensando a produção de novas informações;
- Ter disponibilidade para toda o Município de Salvador, contemplando, assim, todos os territórios demarcados como ZEIS;
- Caracterizar as precariedades urbanísticas, vulnerabilidades sociais e condições de risco;
- Permitir a comparabilidade objetiva com valores sintéticos claros;
- Oferecer fatores de diferenciação territorial entre as ZEIS para destacar as situações mais graves das menos urgentes, e;
- Oferecer possibilidade de atualização dos indicadores.

Para a hierarquização das ZEIS, são utilizados **dois fatores** que as classificam ZEIS segundo uma ordem de prioridade. O primeiro é o **Índice de Desenvolvimento do Habitat (IDESH)** que caracteriza os atributos territoriais, construtivos, urbanísticos e sociais dos setores censitários das ZEIS de Salvador. O segundo fator são os diferentes **graus de risco** a que estão sujeitos os territórios de ZEIS em Salvador. O terceiro fator é, na realidade, uma determinação do PDDU, cuja lei impõe que a **implementação das ZEIS 5** deve ser feita no prazo de 4 anos, colocando uma clara urgência de ação do poder público nos seis (6) territórios demarcados como tal.



Figura 2 Diagrama esquemático dos três fatores de hierarquização (elaboração: Instituto Pólis)

A articulação desses três, portanto, fatores deve diferenciar as 214 ZEIS e dar origem a grupos de prioridades distintas, de acordo com suas características socioterritoriais.

ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DO HABITAT (IDESH)

Tendo como referência os indicadores do Índice de Bem-Estar Urbano –IBEU (Observatório das Metrôpoles) e do Índice de Desenvolvimento Social – IDS (Instituto Pereira Passos), que retratam a cidade de Salvador, bem como em sua metodologia de aferição dos valores finais (a partir de uma multiplicidade de indicadores), foi proposto um **índice próprio** para caracterizar as condições físicas e sociais das ZEIS de modo a ordená-las em grupos de acordo com a **urgência física e social de intervenção**. Trata-se de uma adaptação dos índices relacionados anteriormente.

Logo, a construção do **IDESH**, o **Índice de Desenvolvimento do Habitat**, (1) adota a referência territorial dos setores censitários, pois é a menor unidade territorial disponível para agregar dados, (2) propõe uma normalização matemática do conjunto de indicadores de modo a padronizá-los para que (3) sejam sintetizados em um índice final.

Para a caracterização socioterritorial desejada, propõe-se um conjunto de 12 indicadores. Cada um será submetido a uma equação matemática de normalização entre os valores 0,00 (pior desempenho) e 1,00 (melhor desempenho). A combinação dos 12 indicadores é feita por uma média ponderada comum, a qual compõe, por fim, o valor final do IDESH de cada setor censitário.

Desde já, entretanto, vale ressaltar que o IDESH é atribuído ao setor censitário e, portanto, não tem correspondência direta com as poligonais das ZEIS de Salvador. A forma como tal índice deverá compor a metodologia de priorização das ZEIS será explorada mais adiante.

Indicadores do IDESH

Os 12 indicadores que compõem o IDESH são compostos por variáveis do Censo do IBGE, que é uma fonte de dados oficial, regular, consistente e confiável, pois permite a construção de um retrato demográfico representativo (e atualizável). Para a metodologia aqui proposta, o Censo oferece todas as variáveis necessárias aos quatro indicadores de **Habitat** (serviços básicos, instalações sanitárias e densidade), quatro indicadores da leitura **Urbana** (infraestruturas) e aos outros quatro da leitura **Social** (renda e alfabetização).



Figura 3 Diagrama dos 12 indicadores que compõem o IDESH (Elaboração: Instituto Pólis)

Os 12 indicadores (Figura 3) precisam passar por uma **normalização matemática, que visa dar uniformidade** a eles que, já que sua natureza diversa faz com que se apresentem em diferentes unidades de medida. Desta forma, todo indicador, em cada setor censitário, será transformado em um valor de 0,00 a 1,00, seja ele uma porcentagem (%), uma relação de unidades diferentes (habitantes/hectare) ou um simples valor monetário médio (R\$).

O esquema gráfico a seguir (Figura 4), ilustra o procedimento matemático a partir de um setor censitário hipotético como exemplo para a normalização de um indicador específico. Neste caso, o abastecimento de água (% de domicílios atendidos pelo serviço) é transformado em um valor normalizado de 0 a 1 de acordo com seu posicionamento em relação ao pior e ao melhor índice de abastecimento observado nos setores censitários sobrepostos às ZEIS de Salvador.



Figura 4 Diagrama com exemplificação do método de normalização do IDESH (Elaboração: Instituto Pólis)

Quando é feita a equação de normalização, utiliza-se o pior índice dentre os setores sobrepostos às ZEIS (que definem nosso universo) para indicar o valor que equivale a 0 (zero) e a melhor taxa para adotar o valor 1. No caso acima, a taxa de abastecimento daquele setor censitário usado como exemplo é de 77,7% e equivale ao índice normalizado de 0,64. Neste cenário, 36% equivale ao valor 0,00 -- de nosso índice normalizado -- e 100% equivale ao valor 1,00, de modo que qualquer outra taxa (%) será estabelecida, pela equação de normalização apresentada acima, entre estes mesmos valores de 0,00 e 1,00.

A equação é a mesma para qualquer um dos 12 indicadores que compõem o IDESH, independentemente de sua unidade de medida original, seja ela a porcentagem (%) como no exemplo da taxa de abastecimento de água demonstrado anteriormente, seja ela a unidade monetária (R\$) como é o caso da renda média domiciliar. Desta forma, **cada setor censitário** possui seu valor normalizado para cada um dos 12 indicadores.

O cálculo final do IDESH nada mais é do que a média dos 12 indicadores que o compõem (Figura 5): a somatória de todos os seus indicadores já normalizados dividida por doze (12). No exemplo ilustrado a seguir, é possível verificar, o índice final do IDESH para o mesmo setor censitário utilizado no exemplo da normalização da taxa de abastecimento de água -- em que 77,7% dos domicílios atendidos equivalem a 0,64.

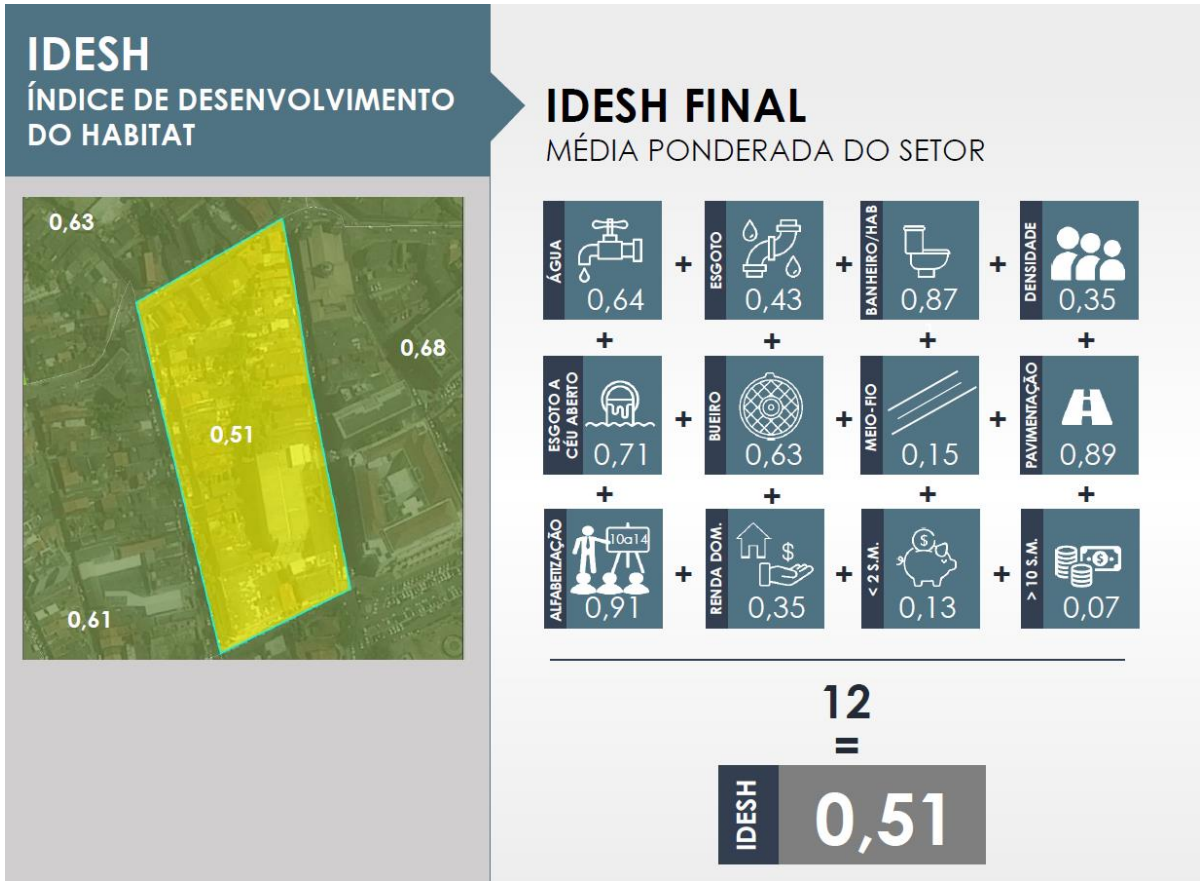


Figura 5 Diagrama de composição do IDESH final de um setor censitário hipotético (Elaboração: Instituto Pólis)

Resultados do IDESH

Para definir a **altíssima precariedade**, foi adotado o valor 0,40 do IDESH. Assim, todo setor censitário cujo IDESH final estiver abaixo de 0,40 é classificado como um setor de altíssima precariedade. Trata-se de um recorte que está suficientemente abaixo da média (0,52) e da mediana (0,50) para caracterizar o baixo padrão de desenvolvimento do habitat do conjunto desses territórios. Desta forma, ficam excluídos da classificação de altíssima precariedade os setores censitários que nada mais são do que áreas cujo grau de desenvolvimento do habitat se aproxima da maioria dos territórios analisados – ainda que apresentem alguma precariedade.

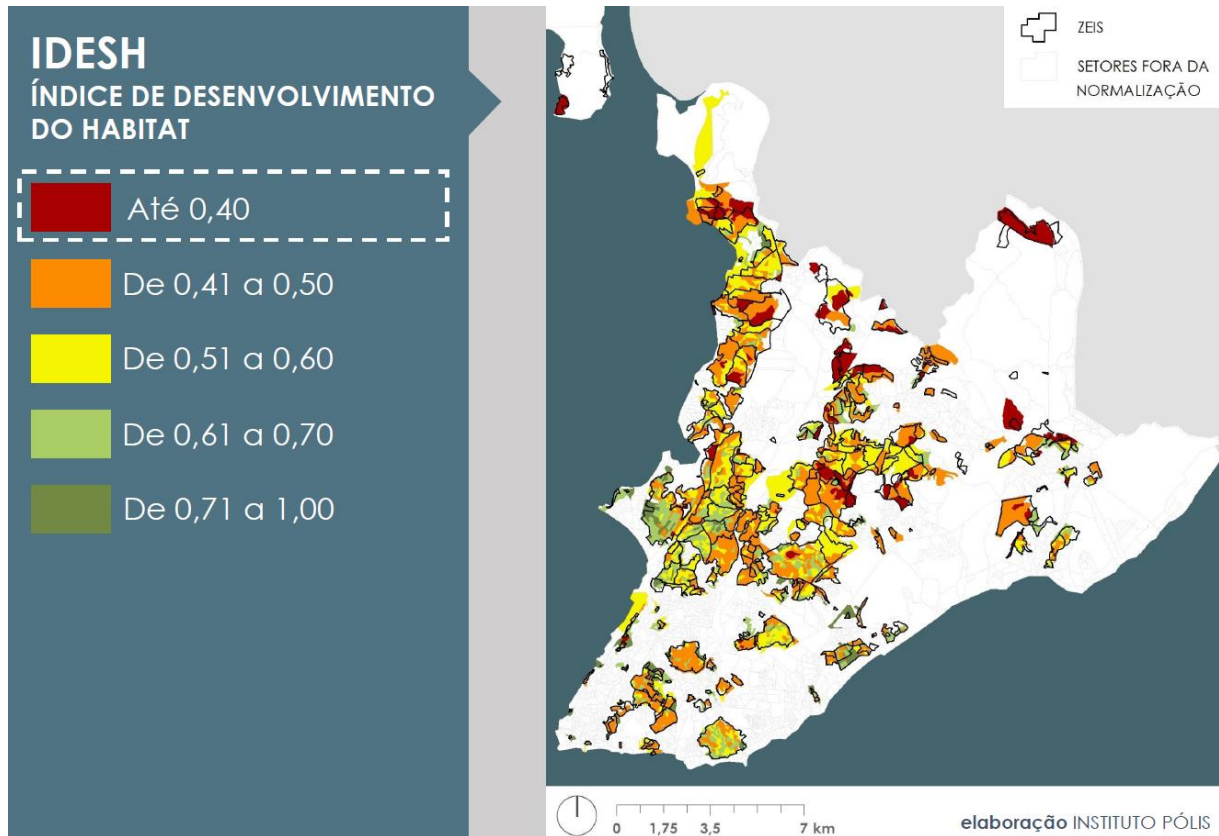


Figura 6 Espacialização do IDESH nos setores censitários de ZEIS (Elaboração: Instituto Pólis)

A espacialização do IDESH nos setores censitários selecionados (Figura 6), isto é, nos setores sobrepostos às ZEIS de Salvador, permite análises territoriais na escala do Município, mas também na escala individual de cada zona especial. O mapa do IDESH espacializado e categorizado por 5 faixas, sendo que a primeira delas -- IDESH de até 0,4 -- representa as áreas com condições de maior precariedade do habitat. Em outras palavras, setores de **altíssima precariedade**, conforme mostrado na figura (Figura 7) e tabelas (Tabela 1) a seguir:

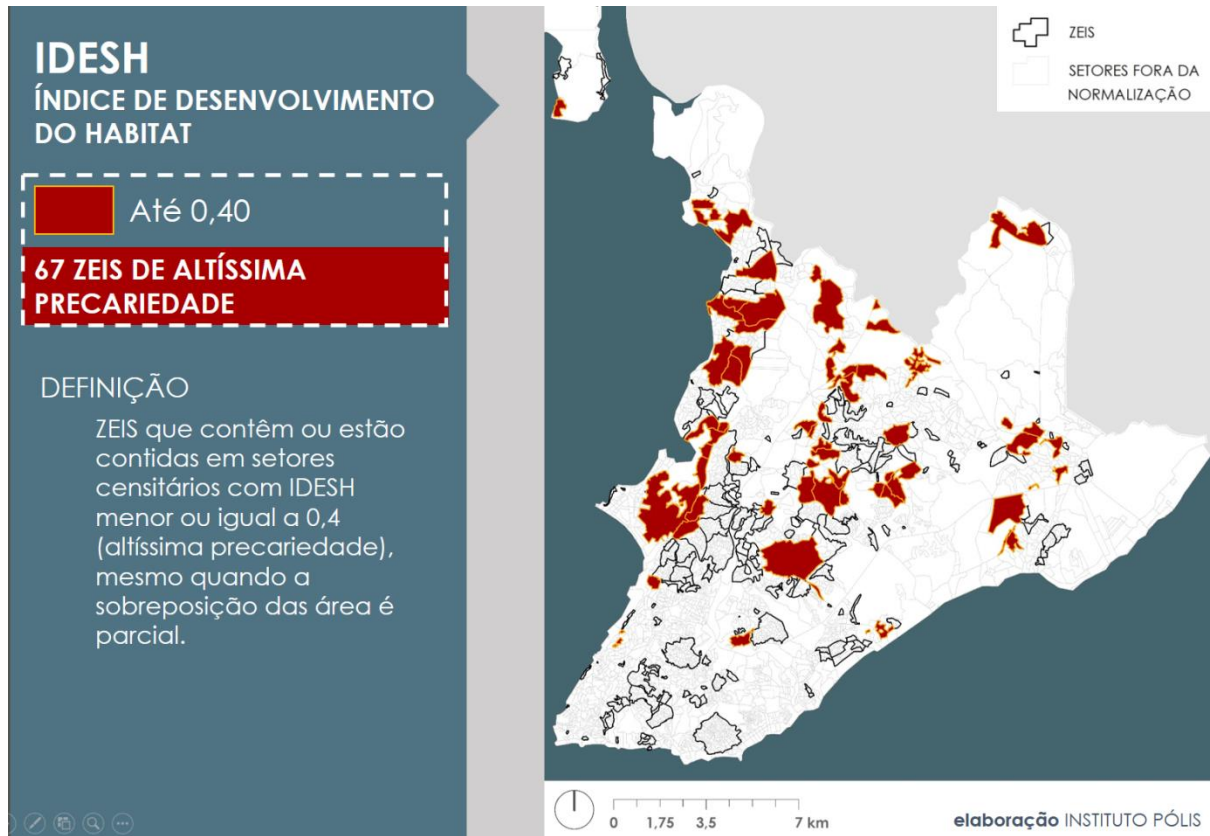


Figura 7 ZEIS com altíssima precariedade de acordo com o IDESH (Elaboração: instituto Pólis)

Todo setor com altíssima precariedade sobreposto a uma poligonal de ZEIS, a qualifica também como uma ZEIS de altíssima precariedade, **mesmo que tal sobreposição não seja integral e mesmo que tal setor com baixo IDESH represente apenas uma fração da zona especial**. Por este critério, foram classificadas **67 ZEIS com altíssima precariedade**.

ID	ZEIS	TIPO
180	Nova Constituinte	4
101	São Marcos II	1
90	Paripe	1
179	Pirajá	4
183	Palestina	4
69	Canabrava II	1
20	Saramandaia	1
68	São Marcos II	1
76	Nova Brasília do Aeroporto	1
61	Beiru / Tancredo Neves	1
52	Castelo Branco I	1
166	Praia Grande	4
105	Nova Brasília de Baixo	1
83	São Caetano de Baixo	1

211	Rio Sena	4
84	Fazenda Coutos	1
145	Bartolomeu Dias	1
102	São Marcos II	1
45	Baixa do Cacau	1
63	Jardim Santo Inácio	1
207	Paraguari	4
34	Lapinha	1
47	Valeria III	1
103	Sete de Abril III	1
93	Bairro da Paz	1
150	Aguas Claras	1
184	Bico Doce	4
46	Alagados / Uruguai	1
108	Rua Monte Ipitanga	1
48	Rua Simone Reis	1
70	Vila Canaria	1
95	Coqueirinho	1
210	Nova Constituinte	4
147	Canabrava	1
138	Rua Central	1
71	Ipiranga	1
54	Vila Canaria / Moscou I e II	1
86	Parque São Cristovão	1
195	Nova Esperança / Barro Duro	4
171	Valeria I	4
208	São Tome de Paripe	4
149	San Diego	1
193	Santana	4
110	Valeria II	1
176	Novos Alagados	4
230	Canto do Rio	4
50	Rua Direita do Condor	1
144	Jardim Mangabeira	1
94	Baixa do Coqueirinho / Comunidade de Anjos de Rua Dona Aurora	1
175	Tubarão	4
199	Cassange	4
111	Rua da Capela	1
181	Cidade de Plástico	4
37	Canteiro Central	1
168	Novos Alagados	4
112	IAT	1

200	São Cristovão II	4
177	Novos Alagados	4
163	Centro Histórico	2
169	Novos Alagados	4
159	Jardim Imperial	1
162	Vila Nova Esperança	2
209	Nova Constituinte	4
201	São Cristovão	4
233	Santo Antônio	4
148	Jardim Nova Esperança II	1
151	Lobato	1

Tabela 1 Relação das ZEIS sobreposta a algum setor censitário cujo IDESH final está entre 0,0 e 0,4, ou seja, caracteriza altíssima precariedade (Elaboração: Instituto Pólis)

SITUAÇÕES/GRAUS DE RISCO

O dado sobre situação de risco disponível para o Município de Salvador foi produzido em 2012 pela Defesa Civil do município (CODESAL) e sistematizado pelo Serviço Geológico Brasileiro (CPRM).¹ Foram mapeadas 379 áreas diferentes, sendo que cada uma é caracterizada pelo grau – muito alto, alto, médio e baixo – e pelo tipo que pode ser de (a) deslizamento ou (b) deslizamento combinado à alagamento.²

Trata-se de uma informação central para a metodologia de priorização aqui pretendida, já que aponta situações graves, diferenciando-as pela urgência da intervenção (dada pelo grau de risco) e apontando sugestões de obra de mitigação e correção do risco para cada caso.

O mapeamento (Figura 8) identifica as áreas categorizando-as por seu grau de risco em:

- Risco muito alto (sobreposto a 53 ZEIS);
- Risco alto (sobreposto a 44 ZEIS);
- Risco médio (sobreposto a 22 ZEIS) e;
- Risco baixo (sobreposto a 4 ZEIS).

¹ Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais - CPRM é uma empresa governamental brasileira, vinculada ao Ministério de Minas e Energia, que tem as atribuições de Serviço Geológico do Brasil.

² Esta combinação foi identificada em apenas 6 áreas.

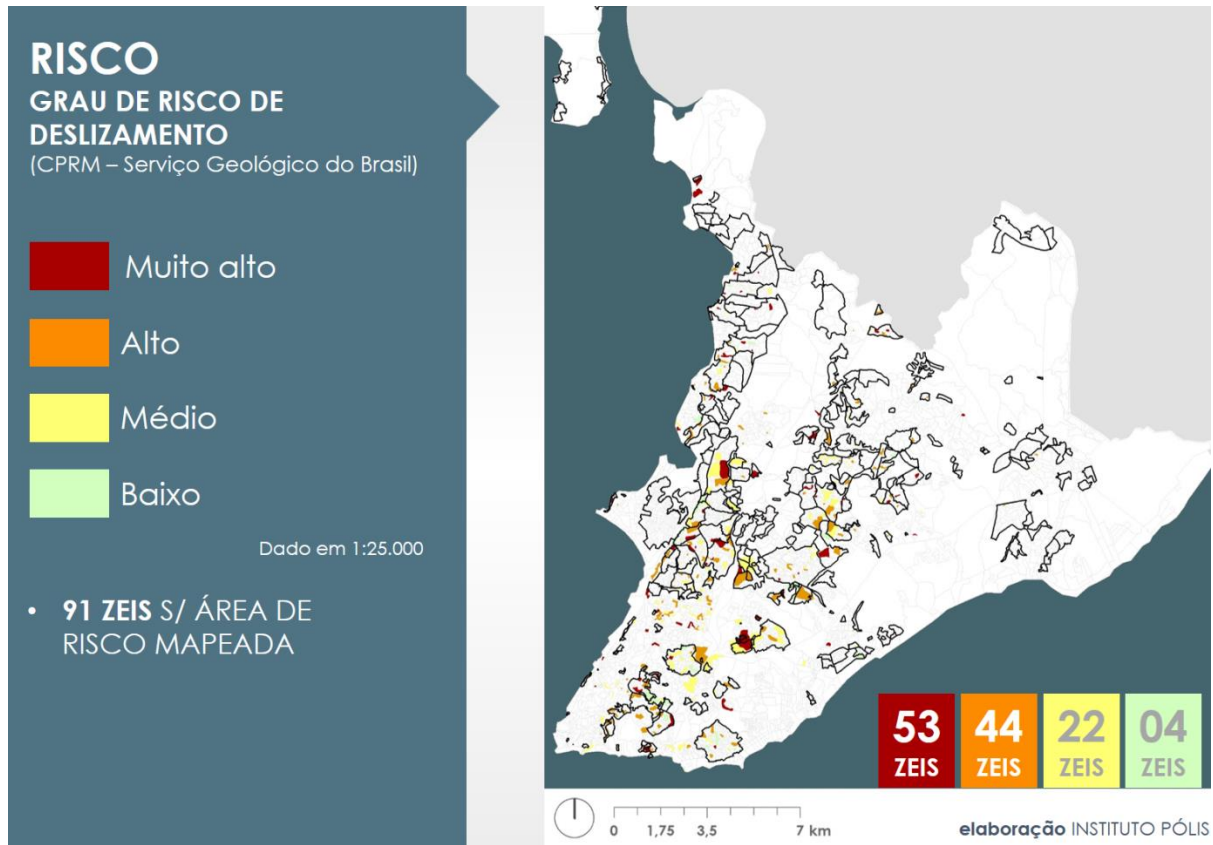


Figura 8 Identificação das áreas de risco de acordo com o grau (Elaboração: Instituto Pólis)

Do total de 214 ZEIS ocupadas, 91 ZEIS (42%) não possuem áreas de risco dentro de suas poligonais; ao menos não que tenham sido mapeadas.

Quando combinado **ao IDESH de altíssima precariedade**, o **grau de risco** será utilizado como fator de diferenciação das ZEIS para organizá-las em grupos de **maior e menor prioridade de intervenção**.

5. PRIORIZAÇÃO

A combinação dos critérios dá origem a 10 grupos na escala de priorização. A intersecção da **altíssima precariedade** -- IDESH de até 0,4 -- com os 4 diferentes graus de risco possibilita combinações graduadas, que organizam a classificação proposta (Figura 9).

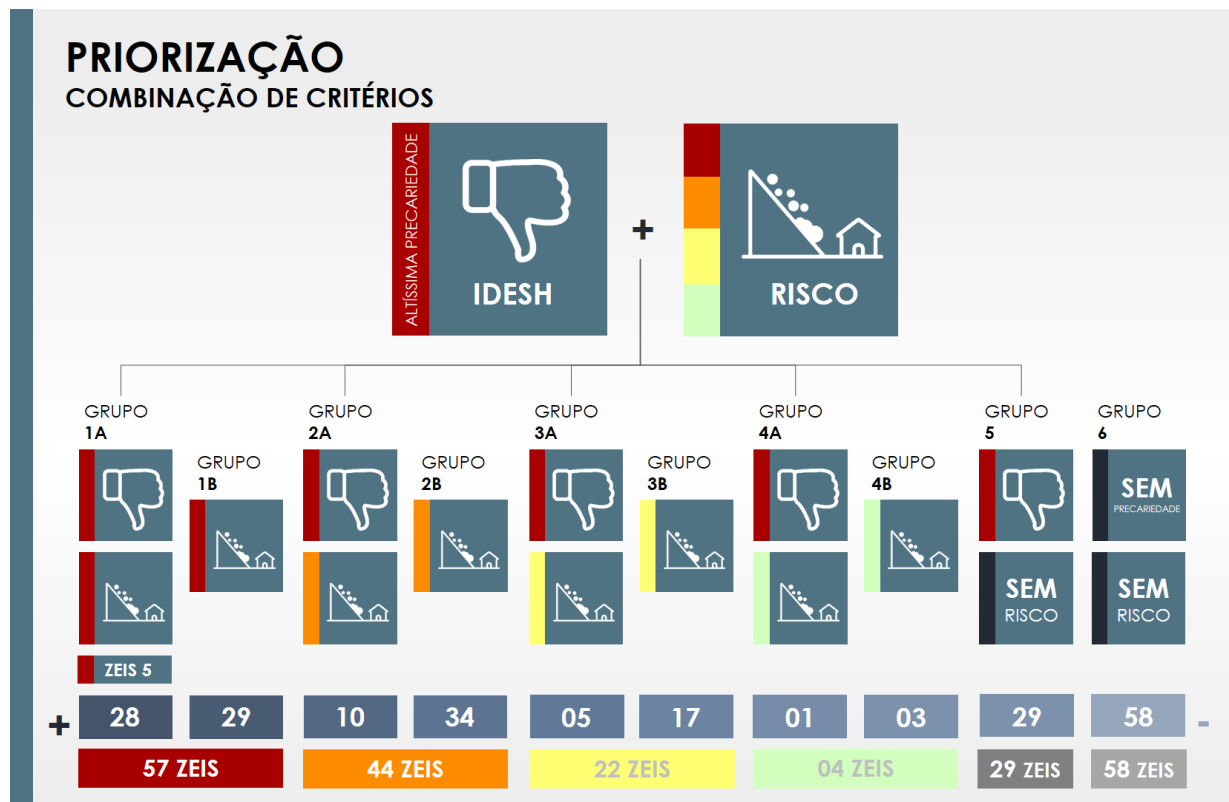


Figura 9 Diagrama do sistema de priorização das 214 ZEIS de Salvador (Elaboração: Instituto Pólis)

Dentre as 53 ZEIS que possuem alguma área de **risco muito alto**, 22 também possuem algum setor com **altíssima precariedade**. A essa combinação, somam-se as seis ZEIS 5, cuja implantação é urgente de acordo com o PDDU e tem-se o conjunto mais prioritário, o **Grupo 1º**, (Tabela 1):

ID	ZEIS	TIPO
180	Nova Constituinte	4
101	São Marcos II	1
90	Paripe	1
179	Pirajá	4
183	Palestina	4
69	Canabrava II	1
20	Saramandaia	1
68	Sao Marcos II	1
76	Nova Brasília do Aeroporto	1

61	Beirú / Tancredo Neves	1
52	Castelo Branco I	1
166	Praia Grande	4
105	Nova Brasília de Baixo	1
83	São Caetano de Baixo	1
211	Rio Sena	4
84	Fazenda Coutos	1
145	Bartolomeu Dias	1
102	São Marcos II	1
45	Baixa do Cacau	1
63	Jardim Santo Inácio	1
207	Paraguari	4
34	Lapinha	1
185	Quilombo Tororó	5
12	Gamboa de Baixo / Unho	5
188	Praia Grande	5
189	Bananeiras	5
191	Ponta dos Cavalos	5
190	Armenda / Ponta Grossa	5

Tabela 2 Relação das 28 ZEIS do Grupo 1A (Elaboração: Instituto Pólis)

Daquele grupo de ZEIS com áreas de **risco muito alto**, as outras 29 possuem IDESH superior a 0,40, acima do recorte de altíssima precariedade, configurando o **Grupo 1B**, listadas na tabela a seguir (**Erro! Fonte de referência não encontrada.**).

ID	ZEIS	TIPO
178	Alto do Cabrito	4
66	Novo Horizonte	1
137	Bom Juá / Fonte da Bica / Calafate	1
5	Engenho Velho de Brotas	1
82	Estrada Capinas Pirajá	1
33	Travessa Bom Jesus	1
129	Engenho Velho da Federação	1
35	Fazenda Grande do Retiro II	1
157	Fazenda Grande do Retiro	1
126	Alto da Alegria	1
42	São Lourenço	1
124	Alto de Ondina	1
32	Rua Duarte Coelho	1
39	Santo Inácio	1

3	Vila Paraíso	1
170	Plataforma	4
206	Periperi	4
19	Cosme de Farias / Baixa do Tubo	1
80	Pedra Furada	1
60	Baixa de Santo Antônio I e II	1
152	Coutos	1
14	Nordeste de Amaralina	1
22	Alto da Esperança	1
59	Alto do Arraial	1
153	Rua de Deus	1
161	Pilar	2
125	Corte Grande	1
156	São Caetano de Cima	1
81	Bonfim	1

Tabela 3 Relação das 31 ZEIS do Grupo 1B (Elaboração: Instituto Pólis)

Portanto os dois grupos que caracterizam as áreas de ZEIS com maior prioridade de intervenção (**1A** e **1B**), são dados pela classificação como ZEIS 5, e pelo **risco muito alto** de deslizamento (e/ou eventualmente de alagamento) combinado ou não com a altíssima precariedade (qualificado pelo IDESH de até 0,40).

Assim como o grau de risco muito alto, as 44 ZEIS que possuem áreas com **grau de risco alto** foram classificadas como **Grupo 2A** quando a ZEIS também contém alguma área de altíssima precariedade e **2B** quando o desempenho do IDESH é superior a 0,4 em qualquer um de seus setores censitários (Tabelas 4 e 5).

ID	ZEIS	TIPO
47	Valeria III	1
103	Sete de Abril III	1
93	Bairro da Paz	1
150	Aguas Claras	1
184	Bico Doce	4
46	Alagados / Uruguai	1
108	Rua Monte Ipitanga	1
48	Rua Simone reis	1
70	Vila Canaria	1
95	Coqueirinho	1

Tabela 4 Relação das 10 ZEIS do Grupo 2A (Elaboração: Instituto Pólis).

ID	ZEIS	TIPO
158	Saboeiro	1
65	Jardim Guiomar	1
67	Nova Sussuarana II	1
6	Alto do Sobradinho	1
21	Pernambues	1
31	Rua Amazonas / Cabula	1
53	Dom Lucas	1
204	Plataforma II	4
113	Calabar	1
8	Binoculo	1
114	Alto das Pombas	1
57	Daniel Gomes	1
44	Nova Divineia	1
135	Pero Vaz	1
132	Vila Conceição	1
140	Jardim Nova Esperança I	1
78	Baixa do Camurujipe	1
30	CHESF	1
104	Sete de Abril II	1
73	Campinas de Pirajá I	1
143	Fazenda Grande II	1
128	Vale da Muriçoca	1
127	Gantois	1
72	Marechal Rondon	1
107	Travessa 2 de Julho	1
116	Estrada da Muriçoca	1
131	Baixa da Mangabeira	1
160	Rocinha da Sabina	1
146	Itapuã II	1
136	Curuzu	1
17	Alto do Saldanha	1
134	Liberdade	1
18	Polemica	1
38	Roberto Santos	1

Tabela 5 Relação das 34 ZEIS do Grupo 2B (Elaboração: Instituto Pólis).

O **Grupo 3A** são as 5 ZEIS com alguma área identificada com **risco médio** e também com algum setor classificado com altíssima precariedade. O **Grupo 3B** são as 17 ZEIS que apresentam o mesmo grau de risco, porém sem nenhum setor com altíssima precariedade (Tabelas 6 e 7).

ID	ZEIS	TIPO
210	Nova Constituinte	4
147	Canabrava	1
138	Rua Central	1
71	Ipiranga	1
54	Vila Canaria / Moscou I e II	1

Tabela 6 Relação das 5 ZEIS do Grupo 3A (Elaboração: Instituto Pólis).

ID	ZEIS	TIPO
74	Profilurb	1
197	Arraial do Retiro	4
196	Arraial de Baixo	4
40	Campinas de Brotas	1
154	Boa Vista de São Caetano	1
55	Silvio Leal	1
141	Castelo Branco	1
117	Alto da Sereia	1
120	Barreiro	1
133	Caixa D Agua	1
155	Alto do Bom Viver	1
13	Ladeira do Carvo	1
142	Democrática	1
56	Sete de Abril	1
9	São Lazaro	1
99	São Rafael	1
36	Invasão do Ogunja	1

Tabela 7 Relação das 17 ZEIS do Grupo 3B.

Finalmente, o **Grupo 4^a** (Tabela 8) com apenas 1 ZEIS, é definido pelo **baixo risco** atrelado à altíssima **precariedade do IDESH**, enquanto o **Grupo 4B** (Tabela 9) é definido por aquelas 3 ZEIS que apenas apresentam áreas com **baixo risco**.

ID	ZEIS	TIPO
86	Parque São Cristóvão	1

Tabela 8 A única ZEIS caracterizada como 4A (Elaboração: Instituto Pólis).

ID	ZEIS	TIPO
7	Baixa do Acupe	1
121	São Francisco	1
122	Avenida Otavio Mangabeira	1

Tabela 9 Relação das 3 ZEIS do Grupo 4B (Elaboração: Insituto Pólis)

O **Grupo 5** (Tabela 10) é composto pelas 29 ZEIS que não possuem área de risco (seja qual for o grau), mas apresentam algum setor classificado pela altíssima precariedade do IDESH.

ID	ZEIS	TIPO
195	Nova Esperança / Barro Duro	4
171	Valeria I	4
208	São Tome de Paripe	4
149	San Diego	1
193	Santana	4
110	Valeria II	1
176	Novos Alagados	4
230	Canto do Rio	4
50	Rua Direita do Condor	1
144	Jardim Mangabeira	1
94	Baixa do Coqueirinho / Comunidade de Anjos de Rua Dona Aurora	1
175	Tubarão	4
199	Cassange	4
111	Rua da Capela	1
181	Cidade de Plástico	4
37	Canteiro Central	1
168	Novos Alagados	4
112	IAT	1
200	São Cristóvão II	4
177	Novos Alagados	4
163	Centro Histórico	2
169	Novos Alagados	4
159	Jardim Imperial	1
162	Vila Nova Esperança	2
209	Nova Constituinte	4
201	São Cristóvão	4
233	Santo Antônio	4
148	Jardim Nova Esperança II	1
151	Lobato	1

Tabela 10 Relação das 29 ZEIS do Grupo 5.

O **Grupo 6** (Tabela 11), por sua vez, é composto pelas 58 ZEIS que, não apresentando risco ou altíssima precariedade, são as menos prioritárias na escala estruturada pelos critérios apresentados, porque apresentam também menor precariedade, listadas logo abaixo.

ID	ZEIS	TIPO
106	São Marcos II	1
85	Nova Constituinte	1
49	Travessa Eldorado	1
98	Itapua I	1
139	Mata Escura I	1
130	Candeal Grande	1
64	Mata Escura II	1
15	Candeal Pequeno II	1
96	Itapua III	1
58	Rua Tom Jobim	1
79	Campinas de Piraja II	1
229	Mata Escura III	1
75	Jardim Nova Esperanca III	1
16	Candeal Pequeno I	1
27	Tororó	1
2	Travessa da Amendoeira	1
41	Avenida Flora	1
29	Narandiba	1
234	Vila Coração de Maria	1
203	Ilha Amarela	4
198	Calabetao	4
97	Baixa do Soronha Etapas I e II	1
24	Boca do Rio	1
89	Bate Coracao	1
87	Vale das Dunas do Abaet	1
26	Jardim Pituacu	1
119	Baixa Fria	1
118	Caxunde	1
62	Parque Jacelia	1
1	Rua 19 de Maio	1
23	Recanto Feliz	1
123	Paraiso Azul	1
167	Bate Facho	4
88	Planeta dos Macacos / Bela Vista do Aeroporto	1
43	Antonio Balbino	1
51	Dom Avelar	1
4	Engenho Velho de Brotas II	1

182	Colinas de Mussurunga	4
91	Quilombo dos Macacos	1
115	Invasão do CAB	1
100	Sussuarana	1
25	Rua Jaime Loureiro	1
109	Cajazeira	1
28	Imbui	1
77	Travessa Manoel de Jesus	1
232	Raposo	1
10	Avenida Antonio Carlos	1
92	Vila Santinha	1
11	Vila Brandão	1
172	Bate Folha	4
205	Novos Alagados	4
174	Arenoso	4
192	Botelho	4
187	Paramana	4
173	Rua Unidos Somos Fortes	4
231	Por do Sol	4
194	Vila Coração de Jesus	4
186	Costa	4

Tabela 11 Relação das 62 ZEIS do Grupo 6.

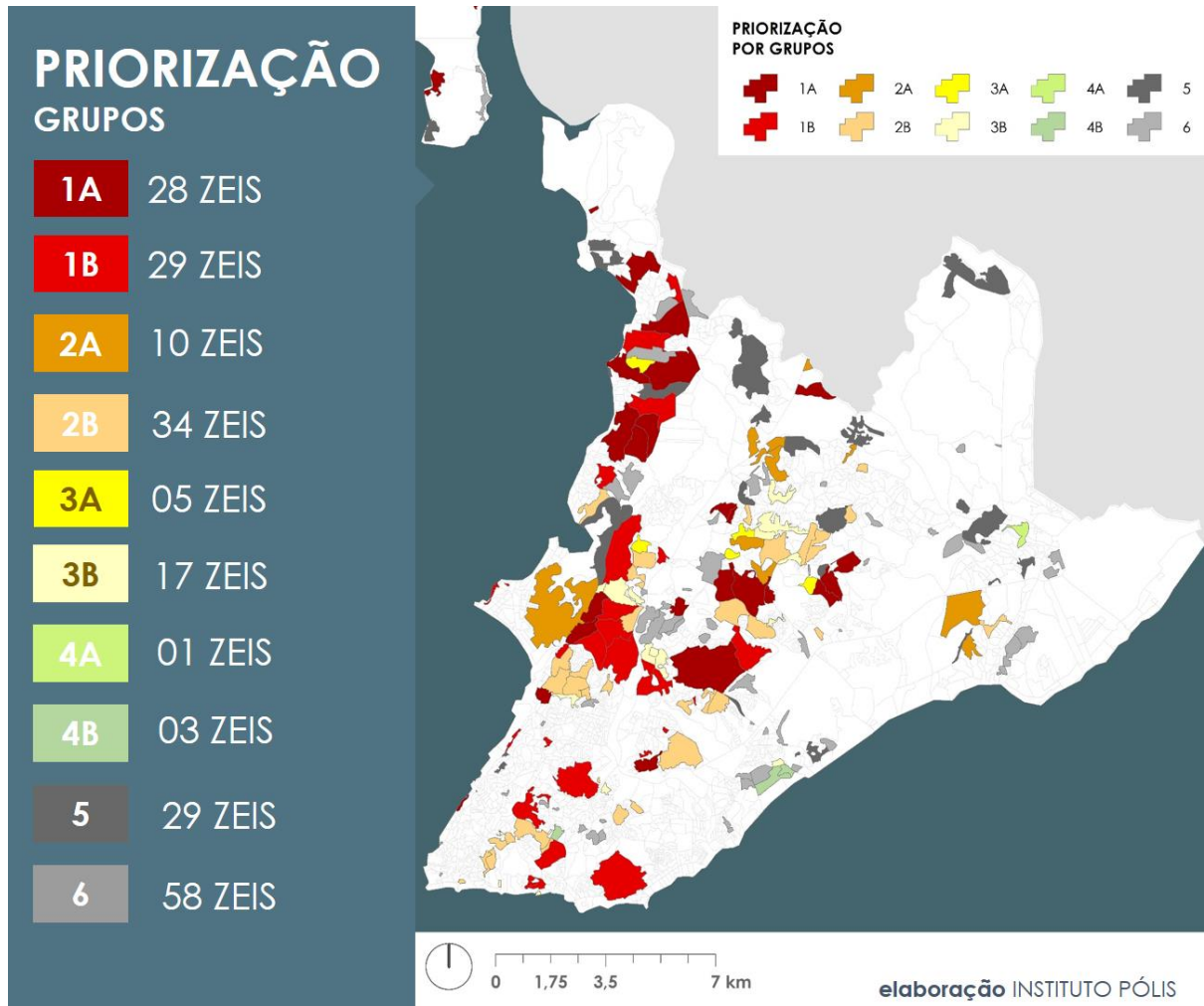


Figura 10 Identificação das ZEIS de acordo com o grupo de priorização (Elaboração: Instituto Pólis)

O critério de ordenamento interno dos grupos a extensão territorial (a área em hectares) da situação de risco e dos setores de altíssima precariedade que, quanto maiores, mais prioritária a classificação da ZEIS. No caso do **Grupo 6**, formado pelas 58 ZEIS que não apresentam risco - em nenhum grau - e tampouco altíssima precariedade (segundo o IDESH), propõe-se que as ZEIS do grupo sejam identificadas entre aqueles que possuem base fundiária no Cadastro Técnico Municipal (CTM) ou na base de parcelamentos aprovados e aqueles que não possuem. Esse critério ajuda a indicar aquelas ZEIS que possuem algum dado sobre o parcelamento do solo, e que, portanto, possuiriam alguma vantagem para iniciar o processo de regularização fundiária, e aquelas que cujo processo deve ser mais difícil dada a falta de informações nos órgãos da Prefeitura.

6.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE A PRIORIZAÇÃO

A compreensão da metodologia que deu origem a esses 10 grupos de ZEIS e o domínio sobre as características de cada um favorece o melhor uso da classificação geral. Neste sentido, seguem algumas considerações:

1. A classificação proposta produziu os 10 grupos de acordo com o grau das áreas de risco e com a altíssima precariedade existente. O raciocínio lógico (e correto) é priorizar a intervenção naquelas ZEIS que estão no Grupo 1A -- e talvez no 1B também -- seguindo, preferencialmente, a ordem interna que ordena as zonas pela extensão territorial das áreas de precariedade e das áreas de risco mapeadas. Entretanto, essa pode não ser a única forma de usar a lista e selecionar ZEIS para intervir. Cada par de grupo é caracterizado por um grau de risco: 1A e 1B possuem áreas de risco muito alto e 3A e 3B possuem áreas de risco médio por exemplo. A diferença entre os grupos de cada par -- entre A e B -- é a existência de área (s) de altíssima precariedade, segundo o IDESH. Isso significa que, a depender do programa habitacional que será implementado, suas fontes de recursos, suas diretrizes de ação, etc, pode ser mais conveniente selecionar apenas as ZEIS dos grupos com altíssima precariedade (todos com A e também o Grupo 5). Um exemplo, ainda que hipotético: se o Governo Federal estrutura um novo programa de investimento exclusivo em saneamento básico em assentamentos informais, o recurso adquirido pelo Município deve ser destinado à instalação de redes de água, esgoto e drenagem. Nesta situação, pode ser menos estratégico escolher ZEIS dos grupos onde há situações de risco e priorizar aquelas mais bem ranqueadas nos grupos com altíssima precariedade, dado que o investimento disponível (hipoteticamente) poderia ser usado para corrigir o déficit de infraestrutura naquelas favelas.
2. Na escala de priorização, apesar de ser o grupo menos prioritário por não agrupar condições de precariedade ou de risco, o **Grupo 6** reúne as ZEIS onde a intervenção pública pode se dar apenas pelo viés da regularização da terra, a qual em primeira aproximação, independe de qualquer tipo de obra de melhoria, urbanização e/ou remoção. Neste sentido, trata-se de um grupo interessante para a estruturação da política local de habitação, porque elenca territórios de ZEIS que podem ser contemplados por programas de regularização fundiária sem demandar altos custos de intervenção física. No *ranking* do **Grupo 6**, a indicação de quais ZEIS possuem alguma base fundiária pronta (nos registros da Prefeitura) e quais possuem ocupação marcada pela alta densidade e por famílias de menor renda (de acordo com o IDESH) visa orientar a escolha das zonas especiais na hipótese de um programa que vise apenas a regularização jurídica e dispense intervenções físicas. Não se trata de uma hierarquização interna ao **Grupo 6**, e sim uma diferenciação que pode orientar a ação do Executivo Municipal.
3. A proposta de priorização é uma metodologia aberta que pode incorporar novas variáveis ao IDESH ou combinar outros critérios complementares. Os dados sobre situação de risco, por exemplo, tratam majoritariamente de deslizamento do solo em

2012. Atualizações dessa informação ou novos levantamentos que tratem de outros riscos como a suscetibilidade a alagamentos são sempre pertinentes. Neste sentido, dados da Prefeitura Municipal de Salvador que registram ocorrências de alagamento podem ser trabalhados e incorporados à metodologia para complementar e detalhar as leituras.

4. Nenhuma variável do IDESH, e tampouco o dado sobre risco, trata da especulação imobiliária, que é um dos processos mais determinantes para a remoção de famílias em assentamentos informais. Trata-se, de fato, de um fenômeno que deve ser considerado em instrumentos da política habitacional, especialmente da política regularização fundiária, como é o caso desta metodologia de priorização. Assim, qualquer base de dados que possa aferir frentes de expansão do mercado de terras, sejam registros municipais de aprovação de empreendimentos, sejam sistematizações do próprio setor imobiliário (p/ citar possíveis exemplos), pode ser trabalhada e incorporada à metodologia, de modo a priorizar aquelas ZEIS que estejam em vetores de especulação.

6. ESTRUTURAÇÃO (Fluxo e Atribuição)

A estruturação deste plano de ação chegou a um fluxo de atividades, sequenciais ou concomitantes, cujo encadeamento movimentava o processo de Reurb-S proposto no Município, que engloba o processo de Regulamentação das ZEIS. Essas atividades estão aglutinadas em sete fases: (i) provocação inicial, (ii) abertura do processo administrativo, (iii) elaboração do projeto de regularização fundiária, (iv) saneamento do processo, (v) decisão mediante ato formal, (vi) emissão da certidão de regularização fundiária (CRF) e (vii) pós-regularização. Além disso, é atribuída um responsável para cada atividade, tendo como Coordenação Geral a SEINFRA.

FASE 1 – PROVOCAÇÃO INICIAL

Definição de área. A área a ser objeto da Reurb é definida, alternativa ou conjuntamente, a partir de uma matriz priorização (sugerida pelo IDESH), do recebimento da demanda de uma associação de moradores ou como parte de intervenção urbanística (obra pública) mais abrangente. Além dos indicadores de precariedade e outros que buscam minimizar os processos de gentrificação, o IDESH utiliza as prioridades indicadas no Plano Diretor.

Participantes: FMLF, Governo do Estado, TAC

Recebimento da demanda. A definição da área também pode ser manifestada por algum documento (por ofício ou um abaixo-assinado de moradores, por exemplo). Esse documento deve ser dirigido à SEINFRA. Nos casos de intervenções urbanísticas (obras) mais abrangentes ou da Reurb em áreas de interesse de preservação, a abertura do processo poderá ser avocada pela FMLF.

Participante: FMLF

Enquadramento na modalidade. A decisão de enquadramento em uma das modalidades de Reurb deve ser aposta no documento de recebimento da demanda. No caso das áreas de ZEIS, assim caracterizadas após processo participativo de aprovação do PDDU, presumem-se passíveis de enquadramento como Reurb-S (de interesse social).

Participante: FMLF

FASE 2 – ABERTURA DO PROCESSO ADMINISTRATIVO

Mobilização inicial dos moradores. Refere-se à sensibilização inicial da comunidade para o que significa o processo de Reurb. A necessidade de envolvimento comunitário é condição para que o processo possa ser mais fiel às aspirações dos

<p>moradores.</p> <p>Participantes: FMLF, SEMPS</p>
<p>Mapeamento de lideranças. Trata-se da identificação de lideranças suficientemente legitimadas dentro da comunidade para facilitarem a interlocução entre a comunidade e Poder Público.</p> <p>Participantes: FMLF, SEMPS</p>
<p>Organização da Comissão de Regularização de ZEIS. Além de lideranças reconhecidas, é necessária a formalização de um canal de participação da comunidade no processo de Reurb-S em que é diretamente interessada. Isso se dá pela instituição de uma Comissão de Regularização de ZEIS da área a ser regularizada.</p> <p>Participante: Prefeitura-Bairro</p>
<p>Cadastro social dos moradores. Corresponde ao levantamento do núcleo e composição familiar que reside em cada moradia, com a coleta de informações e documentos que servirão para futura proteção dos seus direitos.</p> <p>Participantes: FMLF, SEMPS</p>
<p>Plano de ação social e reassentamento. O PDDU (art. 80) prevê um documento único e resumido, tratando de impactos de remoção e reassentamentos (nessa etapa tratados em caráter ainda potenciais), informações sobre lideranças locais, levantamento das políticas públicas existentes ou demandas, canais de participação e controle do processo de Reurb pela sociedade, além de oportunidades de geração de emprego e renda.</p> <p>Participantes: FMLF, SEMPS</p>
<p>Levantamento topográfico. A atividade identificada não corresponde à especificação das normas técnicas, mas para efeitos deste Plano de Ação todas as atividades que vierem a gerar o georreferenciamento do perímetro do assentamento, sistema viário e demais áreas de uso público, além das quadras e lotes. No caso de habitações coletivas definidas ZEIS-2, essa atividade deve ser compreendida como <i>as built</i> da edificação.</p> <p>Participantes: FMLF</p> <p>Alternativamente: Governo do Estado ou interessado (requerente privado)</p>

Identificação de interferências gerais. A partir do resultado de vistorias, levantamento topográfico ou outras formas de leitura do território, caracterizam-se situações de risco, inadequação dos acessos aos assentamentos, equipamentos públicos do entorno e fragilidades ambientais.

Participante: FMLF

Alternativamente: Governo do Estado ou interessado (requerente privado)

Definição (planta) do perímetro a ser regularizado. Definir o perímetro de forma conclusiva é central para processo. Áreas excluídas desse perímetro não serão contempladas pelo Reurb-S. É sobre esse perímetro que se registra o parcelamento regularizado do solo, de forma georreferenciada. Confrontações com lotes vizinhos devem ser devidamente caracterizadas

Participante: FMLF

Alternativamente: Governo do Estado ou interessado (requerente privado)

Cadastro físico dos domicílios. O cadastramento físico pormenorizado a atividade do levantamento topográfico, compreendendo o serviço de campo de caracterização de cada unidade imobiliária (lotes, unidade autônoma ou apenas fração ideal) ocupada por cada núcleo familiar.

Participantes: SEFAZ, SEDUR

Alternativamente: Governo do Estado ou interessado (requerente privado)

Levantamento fundiário cartorial. A partir de elementos do registro de imóvel e verificação em campo, são elaborados os traçados estimados das matrículas.

Responsável: SEINFRA, SEFAZ, SEDUR

Alternativamente: Interessado (requerente privado)

Pesquisa cartorial. Levantamento de informações disponíveis em cartório de registro de imóveis acerca da área regularizada. É interessante que o Município disponibilize dados e croquis por ventura existentes como titularidade cadastrada no CTM, loteamentos, confrontantes, informação da área ser terreno de marinha etc.

Participantes: SEFAZ, SEDUR

Alternativamente: Interessado (requerente privado)

FASE 3 – ELABORAÇÃO DO PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

<p>Apresentação à comunidade. Trata-se de audiência de apresentação do projeto de Reurb à comunidade abrangida, cujo convite se estende a todos os moradores (e não apenas à Comissão de Regularização de ZEIS).</p> <p>Participantes: FMLF, SEMPS</p>
<p>Acompanhamento da Comissão de Regularização de ZEIS. Trata-se de atividade continuada de exercício desse canal de participação para encaminhar demandas da comunidade junto ao Poder Público e vice-versa.</p> <p>Participantes: FMLF, SEMPS</p>
<p>Encaminhamento de resolução de conflitos decorrentes da Reurb. Esta atividade se refere à tentativa de resolução de conflitos relacionados a questões fundiárias (disputas possessórias entre vizinhos, cônjuges, herdeiros etc.). É preferível o encaminhamento para formas extrajudiciais de resolução. Situações em conflito, sem a possibilidade de composição entre as partes até o final do processo de Reurb, poderão ser excluídas da titulação. Isso não prejudica a possibilidade de titulação posterior, após dirimido o litígio.</p> <p>Participantes: FMLF, SEMPS</p>
<p>Plano de Massas e Regulamentação da ZEIS. Previsto pelo PDDU (art. 80, inciso I) e dispensado apenas para as ZEIS 2. O plano de massas diria respeito à escala das quadras internamente ao assentamento, combinadas à posição do perímetro das ZEIS em relação às interferências externas. Aspectos gerais de volumetria, acessibilidade e noções preliminares acerca das remoções representariam o conteúdo de um plano de massas, como caminho prévio a um projeto urbanístico da Reurb (cujo conteúdo é formalmente incluído pelo PDDU no plano de massas, mas que o processo de Reurb deverá incorporar na sequência).</p> <p>Alternativamente: Governo do Estado ou interessado (requerente privado)</p>
<p>Regulamentação da ZEIS. Previsto no PDDU, constitui-se na elaboração de documento técnico contendo parâmetros urbanísticos e arquitetônicos que embasarão a Minuta de Lei de Regulamentação Edilícia para cada ZEIS, documento que baseará o processo de discussão e aprovação e deverá conter os parâmetros urbanísticos e arquitetônicos propostos para a legislação específica de cada ZEIS.</p> <p>Participantes: FMLF.</p>

Estudo técnico para situação de risco. O objetivo do documento é “examinar a possibilidade de eliminação, de correção ou de administração de riscos na parcela afetada”. Sua elaboração é por profissional legalmente habilitado, dispensada a apresentação da ART, ou de documento equivalente, quando o responsável téc

Participante: FMLF

nico for servidor ou empregado público. A abrangência do estudo incide apenas na área caracterizada como de risco, não sobre todo o assentamento regularizado.

Participante: FMLF

Alternativamente: Governo do Estado ou interessado (requerente privado)

Estudo técnico ambiental. Trata-se de documento técnico elaborado por profissional habilitado (Lei federal 13.465/2017, art. 12, parágrafo 2º), que forneça subsídios para demonstração de que “as intervenções de regularização fundiária implicam a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior com a adoção das medidas nele preconizadas”. Exigível nos casos de restrição ambiental como área de preservação permanente (APP), unidade de conservação de uso sustentável ou mananciais.

Participante: FMLF

Alternativamente: Governo do Estado ou interessado (requerente privado)

Estudo de desconformidades urbanísticas e ambientais. Esse estudo registra não apenas desconformidades perante a lei, mas aquelas que demandem intervenções urbanísticas ou remoções para permitirem a consolidação do assentamento.

Participante: FMLF

Alternativamente: Governo do Estado ou interessado (requerente privado)

Plano urbanístico. Trata-se da representação da subdivisão do perímetro definido para Reurb, com a identificação de quadras e respectivos lotes; sistema viário e outro os logradouros; espaços livres e áreas de lazer.

Participante: FMLF

Alternativamente: Governo do Estado ou interessado (requerente privado)

Sobreposição do perímetro da ocupação à base fundiária identificada. Trata-se da atividade de representar, quando possível, a base fundiária cartorial (matrículas e

transcrições) com a sobreposição ao perímetro real da ocupação. A compatibilização do real (perímetro da ocupação) ao documental (registros de cartórios) identifica ajustes necessários (averbações, desmembramentos, abertura de matrículas etc.)

Participantes: SEFAZ, SEDUR

Ajustes da base fundiária, quando necessários. A atividade representa a etapa intermediária da Reurb de constituição de uma matrícula que sirva de base para o registro do parcelamento aprovado por Reurb.

Participantes: SEFAZ, SEDUR

Notificação dos proprietários e confrontantes. Confrontantes das áreas regularizadas são notificados pelos cartórios, no curso da Reurb. Contudo, esse procedimento é comumente antecipado pelo Município para ser aproveitado pelos cartórios no curso do registro da Reurb. A notificação é realizada no nome e no endereço do último titular informado no registro de imóveis. As áreas sem titularidade identificadas em cartório são notificadas por edital.

Participantes: SEFAZ, SEDUR

Resolução de conflitos com confrontantes. Eventuais impugnações apresentadas pelos confrontantes pelo processo de Reurb devem ser tratadas primeiramente por via da resolução extrajudicial de conflitos para, apenas na sequência, serem encaminhados ao juízo responsável.

Responsável: SEINFRA

FASE 4 – SANEAMENTO DO PROCESSO

Acompanhamento da Comissão de Regularização de ZEIS. Trata-se de atividade continuada de diálogo entre a comunidade e o Poder Público. A fase saneamento do processo, por se tratar de trâmite eminentemente burocrático, demanda constante informação à população, para que se mantenha mobilizada com o processo de Reurb.

Participantes: FMLF, SEMPS

Licenciamento urbanístico da Reurb. Algumas intervenções podem ser condicionantes para a conclusão do processo da Reurb, caso sejam requisitados estudos técnico ambiental, no estudo técnico de situação de risco ou no estudo preliminar de desconformidades urbanístico-ambientais. Tais intervenções podem

<p>ensejar licenciamento urbanístico próprio.</p> <p>Participante: SEDUR</p>
<p>Elaboração de plantas e memoriais. Representação gráfica e memoriais descritivos referentes ao plano urbanístico e firmados por profissional habilitado. Fica dispensada a apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (Crea) ou de Registro de Responsabilidade Técnica (RRT) no Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU), quando o responsável técnico for servidor ou empregado público.</p> <p>Participante: FMLF</p>
<p>Projeto de obras urbanísticas. Elaboração de projetos arquitetônicos, urbanísticos, de engenharia ou demais projetos legais realizados na forma de estudos das chamadas “medidas de adequação” que condicionam a aprovação da Reurb. O intuito é estimar a complexidade de realização de intervenções futuras e um cronograma para sua execução.</p> <p>Responsável: FMLF</p>

FASE 5 – DECISÃO MEDIANTE ATO FORMAL COM PUBLICIDADE

<p>Acompanhamento da Comissão de Regularização de ZEIS. Trata-se de atividade continuada de diálogo entre a comunidade e o Poder Público. Também nessa fase decisória, a prefeitura manifesta e pactua com a comunidade as ações e compromissos assumidos junto as concessionárias.</p> <p>Participantes: FMLF, SEMPS</p>
<p>Termo de compromisso do poder público e concessionárias. O compromisso a ser firmado por termo próprio refere-se às obras necessárias relativas à infraestrutura essencial, que, nos termos da legislação atual, inclui apenas abastecimento de água, solução individual ou coletiva de esgoto, eletrificação e drenagem, quando esta for necessária.</p> <p>Responsável: SEINFRA</p>
<p>Aprovação urbanístico-ambiental. Trata-se da ata da Comissão de Regularização de ZEIS que aprova as condições apresentadas para o plano urbanístico e intervenções propostas, após apresentadas à comunidade e procedidos os respectivos ajustes ao plano.</p>

Responsável: SEINFRA (Comissão instituída para aprovação da Reurb)

Cronograma de obras. Refere-se apenas às intervenções assumidas pelo termo de compromisso firmado pelo poder público e concessionárias de serviços. O cronograma deve corresponder à real capacidade de atendimento futuro, uma vez que vincula a autoridade ao seu cumprimento.

Responsável: SUCOP

FASE 6 – EMISSÃO DA CERTIDÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA (CRF)

Acompanhamento da Comissão de Regularização de ZEIS. Trata-se de atividade continuada de exercício desse canal de participação e diálogo entre a comunidade e o Poder Público. Também durante a fase de formalização da Reurb (com emissão da CRF) e registro em cartório, a comunidade deve estar informada.

Participantes: FMLF, SEMPS

Reunião dos documentos requeridos para CRF. Reunião e checagem de toda a documentação prevista nos artigos 35 e 36 da Lei federal nº 13.465/2017, bem como dos artigos 79 e 80 do PDDU de Salvador. Corresponde ao preenchimento de um *check-list* com os requisitos legais para emissão da CRF.

Responsável: SEINFRA

Emissão da Certidão de Regularização Fundiária (CRF). Trata-se do documento que formaliza o ato administrativo em cumprimento à decisão de aprovação da Reurb. A certidão tem formato e composição bastante rígidos, estabelecidos nacionalmente pela legislação federal.

Responsável: SEINFRA

Registro da CRF em cartório. A CRF é o documento que atesta a aprovação da Reurb e conjunto de elementos que a acompanham (projeto de Reurb, termo de compromisso e listagem de moradores). O envio da Reurb-S pode ser feito com fundamento no art. 17 da Lei nº 13.465/2017, que prevê o ato único do registro do projeto e a constituição de direito real em nome dos beneficiários.

Responsável: SEINFRA

<p>Inscrição da unidade imobiliária no CTM. O parcelamento do solo aprovado pela CRF deve ser encaminhado à SEFAZ para criação das unidades imobiliárias regularizadas no Cadastro Técnico do Município (CTM).</p> <p>Responsável: SEFAZ</p>
<p>Endereçamento. Outro desdobramento da Reurb concluída para o parcelamento do solo reconhecido ou projetado é a oficialização de logradouros e atribuição de numeração métrica pelos setores responsáveis do Município.</p> <p>Responsável: SEDUR</p>
<p>Habite-se. O documento reconhecido como "habite-se" está dispensado no caso de Reurb-S, sendo possível caracterizar a "notícia" da edificação para sua averbação. Tal notícia de existência de área construída por ser extraída dos levantamentos cadastrais realizados nas atividades anteriores. Noticiar a edificação não é um ato necessário, mas recomendado para o caso de edificações condominiais (para permitir o desdobre em unidades autônomas) e sugerido para melhor atualização do CTM e do registro de imóveis. Se a conclusão de obras ocorrer antes, não enseja termo de compromisso)</p> <p>Responsável: SEDUR</p>

FASE 7 – PÓS-REGULARIZAÇÃO

<p>Acompanhamento da Comissão de Regularização de ZEIS. Trata-se de atividade continuada de exercício desse canal de participação e diálogo entre a comunidade e o Poder Público.</p> <p>Participantes: FMLF, SEMPS</p>
<p>Averbação das edificações, quando reconhecidas. A averbação pode ser feita à margem da matrícula do lote a partir da notícia da edificação. Pode ser encaminhada com o conjunto do assentamento, ou, posteriormente, a requerimento do interessado.</p> <p>Responsável: SEINFRA</p>
<p>Entrega da matrícula registrada aos moradores. A aceitação da CRF e elementos que a compõem para o registro implica, como resultado final a emissão de matrículas dos imóveis ocupados com a identificação dos beneficiários (as). Caso adotado o procedimento do registro da Reurb-S por ato único, a titulação ocorre a</p>

partir da listagem de beneficiários, sem a necessidade de outorga de instrumento pelo Município. O morador recebe cópia da matrícula do imóvel em que reside, emitido em seu nome pelo cartório.

Responsável: SEINFRA

Vinculação da inscrição municipal à matrícula do imóvel. Após criadas no CTM as unidades imobiliárias oriundas da aprovação da Reurb, é feita a atribuição de responsável para cada imóvel.

Responsável: SEFAZ

Acompanhamento das obras, quando previstas. Como condição da aprovação da Reurb pela CRF, as intervenções para implantação da infraestrutura essencial assumidas pelo termo de compromisso firmado por autoridade devem contar com monitoramento do poder público e controle social, especialmente por parte da comunidade afetada.

Responsável: SUCOP

Termo de recebimento de conclusão de obras. Trata-se de documento de liberação do acompanhamento das obras a integrarem o compromisso assumido pelas autoridades responsáveis, por ocasião da aprovação da Reurb.

Responsável: SUCOP

Consolidação dos parâmetros urbanísticos. A regulação urbanística deve ser pactuada envolvendo órgãos responsáveis e representantes de moradores. No caso de áreas de preservação do patrimônio, outras esferas de poder poderão ser envolvidas. (Essa definição de parâmetros urbanísticos, idealmente, estaria com o Plano Urbanístico. É prevista por lei federal e pelo PDDU nesta fase, mas nada que realmente os impeçam de serem definidos posteriormente.)

Participantes: FMLF, IPAC, IPHAN

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS E POSSIBILIDADES

A priorização das ZEIS e a estruturação das atividades e fluxos das Secretarias para Reurb, e Regulamentação pressupõe a construção coletiva juntamente com a comunidade nas diferentes etapas dos processos, contemplando os eixos da regularização fundiária previstos na lei federal, de forma a propiciar (a) um processo completo e participativo, (b) segurança da posse para os habitantes dessas áreas e (c) moradia digna com melhores condições de habitabilidade.

Como o processo de constituição a política local de regularização fundiária ainda está em curso e não foi concluído, é importante a definição de alguns passos para o seu êxito.

A estruturação dos órgãos do Executivo Municipal e a consolidação do processo de Reurb em seus procedimentos administrativos correntes, como condicionante para que uma estrutura permanente seja constituída.

A segunda condicionante diz respeito à metodologia aqui proposta, que é um modelo referencial a ser seguido, e que pode ser incrementado à medida que a Prefeitura estiver atuando junto às comunidades e tiver a possibilidade de recolher mais dados, além das especificidades de cada local que devem ser apropriadas pelos gestores. A metodologia não pode ser tomada como uma fórmula estanque que não possa ser modificada. Pelo contrário, a priorização e a caracterização das ZEIS de Salvador dependem de alimentação, atualização e monitoramento constantes. Alterações que visem aprimorar a metodologia são sempre bem-vindas e devem estar no horizonte do corpo técnico qualificado que for operacionalizar a política local (o que pressupõe aquela estrutura administrativa e técnica mencionada anteriormente). Conforme as pesquisas utilizadas são atualizadas ou novos dados surjam, é fundamental que o processo seja revisto à luz de uma caracterização e uma hierarquização mais condizentes com a realidade e com as dinâmicas social e urbana do Município.

O mesmo vale para os procedimentos e atribuições preliminarmente dadas a cada secretaria para que o processo de regularização fundiária ocorra. Ela é um norte para a organização inicial e deverá ser ajustada na medida que a Prefeitura a a regularização fundiária nas ZEIS um expediente administrativo próprio.

O objetivo desse processo é que os procedimentos iniciais de Reurb, aqui propostos, sejam testados e analisados, podendo sofrer ajustes para se adequarem a uma futura replicação para as demais ZEIS da cidade. Para tanto, ainda é necessário que a aprovação da lei municipal, que ainda corre na Câmara Municipal, seja aprovada e estabeleça o marco legal para a implementação da política de Regularização Fundiária.

8. REFERÊNCIAS

Souza, Ângela Gordilho. Regularização Fundiária na Nova Política Municipal de

Habitação de Interesse Social em Salvador. *Revista VeraCidade* – Ano 2 - Nº 2 – Julho de 2007. pp. 1 a 12.

Lima, A. N. V. (2013). O direito à cidade e as zonas especiais de interesse social: um olhar sobre o município de Salvador. In *Anais: Encontros Nacionais da ANPUR* (Vol. 15, pp. 1–16).

Fernandes, Edésio. Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. In: *REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL: conceitos e diretrizes*. Raquel Rolnik (org.). Brasília: Ministério das Cidades, 2007.