

# Regularização Fundiária na Nova Política Municipal de Habitação de Interesse Social em Salvador

Ângela Gordilho Souza<sup>1</sup>

## 1. Introdução

O processo histórico de desenvolvimento das cidades brasileiras revela um quadro de extrema desigualdade social e de concentração de renda, compondo um cenário de fortes contrastes no ambiente construído. Esse quadro se traduz de forma visível no espaço urbano, por um lado, pela ocupação formal – caracterizada por áreas com oferta de infra-estrutura, regulada pelas leis de ocupação e uso do solo e pelo mercado imobiliário – e, por outro lado, pela ocupação informal – resultante da implantação de loteamentos clandestinos, bem como de ocupações coletivas em áreas públicas e privadas, deficiente de atributos urbanísticos – onde mora a maioria da população de baixa renda –, em decorrência, sobretudo, da pouca efetividade das políticas habitacionais de interesse social.

Salvador, como as demais capitais brasileiras, apresenta este padrão de urbanização, atribuindo-se ao poder público municipal o desafio de controlar o ordenamento do uso e ocupação do solo e de assegurar a prestação de serviços públicos gratuitos ou subsidiados a um conjunto considerável de seus habitantes mais pobres, diante dos custos elevados desses serviços e das demandas acumuladas durante décadas.

Com uma população atual estimada em 2,7 milhões de habitantes, Salvador acumula um déficit habitacional quantitativo da ordem de 100 mil moradias, sendo 82 mil para a faixa de renda de até 3 salários mínimos (coabitação, domicílio improvisado e/ou rústico, cômodo alugado ou cedido). Além desse déficit quantitativo, a cidade apresenta um déficit qualitativo em áreas habitacionais, estimado em cerca de 400 mil domicílios (com necessidade de melhorias de infra-estrutura no domicílio e na ocupação), o que equivale dizer que cerca de 60% da população tem suas moradias em assentamentos precários, de ocupação desordenada.<sup>2</sup> Nesse sentido, além da necessidade de novas unidades habitacionais, decorrente do crescimento populacional, o déficit habitacional constituído historicamente abrange as deficiências ambientais, de infra-estrutura física e social, incluída aí a necessidade de regularização fundiária desse imenso universo, no qual predomina a ocupação informal.

---

<sup>1</sup> A autora é Profa. Dra. da Faculdade de Arquitetura da UFBA e atual Secretária Municipal da Habitação da Prefeitura do Salvador. A elaboração deste trabalho contou com a colaboração dos seguintes técnicos que atuam na assessoria da SEHAB: Aparecida Netto Teixeira, Daniela Gutierrez, Maria Teresa do Espírito Santo e Renilda Plessim.

<sup>2</sup> As estimativas do déficit quantitativo tomam como base os estudos desenvolvidos pela Fundação João Pinheiro, apoiados em dados do IBGE/Censo 2000. Para o déficit qualitativo, os dados são do trabalho *Limites do Habitar*, elaborado pela autora e publicado pela EDUFBA em 2000.

Com a promulgação da Constituição Federal do Brasil em 1988, tem-se a introdução do princípio da função social da propriedade, regulamentado pela Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), consolidando uma nova etapa da política urbana brasileira, quer seja pelo reconhecimento da cidade informal, via processo amplo de regularização urbanística e fundiária, quer seja pela disponibilização de um conjunto de instrumentos legais e urbanísticos, os quais se devidamente aplicados pelas administrações municipais, poderão ser capazes de interferir na dinâmica seletiva e excludente do mercado imobiliário, resultando em uma gestão social da cidade, de forma mais justa e redistributiva.

O formato institucional dessa nova política urbana foi consolidado com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, o qual passou a ser o principal agente interlocutor e de apoio financeiro para execução dessa política, com a implantação de diversos programas, com destaque para o Programa Nacional de Regularização Fundiária. Para tanto, o instrumento urbanístico que vem sendo utilizado pelas administrações municipais é o estabelecimento de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), porções urbanas do território municipal destinadas à implementação de programas de regularização urbanística, fundiária e à produção, manutenção ou qualificação de habitação de interesse social.

O presente artigo tem como objetivo apresentar a experiência relativa ao processo de regularização fundiária no Município do Salvador, contendo um breve histórico das ações desenvolvidas desde os anos 1980, particularizando a atuação recente da Secretaria Municipal da Habitação (SEHAB), ao integrar essa ação a uma nova política municipal de habitação de interesse social.

## 2. Breve Histórico da Regularização Fundiária em Salvador

As primeiras ações de regularização fundiária em áreas de habitação popular no Município do Salvador remontam à década de 1980, mediante a publicação da Lei Municipal nº. 3293 de 23 de setembro de 1983 que estabeleceu, de forma sistematizada, as normas relativas ao uso e alienação de bens imóveis do Município (quanto à venda, permuta, doação, concessão, cessão, permissão e autorização de uso), introduzindo o instituto da Concessão de Direito Real de Uso (CDRU). Este instrumento foi instituído e disciplinado pelo Decreto Lei Federal nº. 271, de 28 de fevereiro de 1967, como um direito resolúvel, para fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo de terra ou outra utilização de interesse social, e que passou a ser outorgado preferentemente a outras modalidades de uso e alienação. Sua aplicação na regularização fundiária em áreas de ocupação informal em Salvador resultou inicialmente em algumas ações pontuais, mediante leis autorizativas específicas para cada pedido de concessão de direito real de uso, com respaldo na Lei Municipal nº. 3293/1983 e na Lei Federal nº. 8666/1993 com a nova redação dada pela Lei nº. 8883/1994.

O primeiro programa municipal de regularização fundiária foi proposto pela Coordenadoria de Desenvolvimento Social (CDS) e abrangia 4.000 lotes, dos quais apenas 780 lotes foram legalizados, até 1985. Com a criação da Secretaria Municipal de Terra e Habitação (SETHA), em 1988, têm-se a ampliação do universo de atendimento, com atuação nos chamados loteamentos municipais, destinados a famílias desabrigadas das chuvas, remanejadas de outras áreas e moradores de rua. O Plano de Trabalho, então, previa a titulação de CDRU para 20.000 moradias; também não alcançou o êxito esperado, uma vez que das 18 áreas previstas, apenas cinco áreas foram concluídas, até 1989.

Essas iniciativas pioneiras sofreram um processo de inflexão com a extinção da SETHA em 1997, ocasião em que foi criada a Coordenadoria de Promoção Habitacional, órgão então

vinculado à Secretaria de Infra-Estrutura Urbana (SEMIN) – atual Secretaria de Transportes e Infra-Estrutura Urbana (SETIN). Desde então, a atuação da Prefeitura Municipal do Salvador voltada para habitação de interesse social, esteve concentrada naquele órgão até 2001, quando foi criada a Secretaria Municipal da Habitação (SEHAB).

Assim, neste primeiro período que vai dos anos 1980 até 2001, a emissão de títulos de regularização fundiária através de CDRU, se constituiu em um passo pioneiro na regularização fundiária de habitação de interesse social. No entanto, efetivou-se de forma lenta, sobretudo por demandar autorização legislativa individualizada, somando um total aproximado de 7.000 títulos emitidos em vinte anos.<sup>3</sup>

No período compreendido entre 2001 e 2004, as ações de regularização fundiária foram retomadas pela SEHAB, estando condicionadas a dois novos marcos legais importantes: no âmbito federal - Estatuto da Cidade de 2001 e no âmbito municipal - Lei nº 6099/2002<sup>4</sup>, resultando na implementação do *Programa de Regularização Fundiária de Salvador*. Trata-se da utilização do instrumento urbanístico relativo à Concessão de Uso Especial para fins de Moradia - CEM, o qual tem por objetivo promover o acesso legal ao uso da terra, através da Escritura de Legalização, assegurando o direito à posse do terreno ocupado, possibilitando ao morador averbar a construção da moradia, tomar empréstimo para melhorias habitacionais, bem como, mediante anuência da Prefeitura, transferir legalmente o lote por venda ou herança. Esses novos instrumentos viabilizaram uma maior agilidade ao processo de regularização fundiária, em decorrência da autonomia legal conferida ao gestor na emissão do título para legalização das áreas de propriedade municipal ocupadas por moradia. Nesse período, a Prefeitura atuou em 57 áreas municipais, totalizando 45.693 escrituras entregues.

Os critérios para participação no Programa são os seguintes: o imóvel deve estar situado em área urbana pertencente ao Município; o ocupante deve possuir o imóvel por, no mínimo, cinco anos completados até 20/06/2001; a dimensão da parcela de área deve ser de até 250m<sup>2</sup>; a utilização do terreno deve ser para fins de moradia do possuidor ou de sua família (uso comercial permitido até 49% da área total do imóvel); o ocupante não pode ser proprietário ou concessionário de outro imóvel urbano ou rural e deve possuir renda familiar de até seis salários mínimos.

Este *Programa de Regularização Fundiária* foi dimensionado com as seguintes etapas:

- a. Desenvolvimento de Trabalho Social, com esclarecimento à comunidade sobre os benefícios do Programa e distribuição do material informativo;
- b. Realização de levantamento topográfico cadastral (identificação das características físicas e topográficas dos lotes);
- c. Realização de cadastro sócio-econômico;
- d. Solicitação de documentos necessários para abertura do processo individual;
- e. Fornecimento de protocolo para acompanhamento do processo;
- f. Entrega ao morador da Escritura de Legalização;
- g. Orientação para registro em Cartório de Registro de Imóveis.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Além desse número arquivado no acervo da SEHAB, outros títulos viabilizados através de CDRU encontram-se no acervo da Coordenadoria de Administração do Patrimônio (CAP), integrado à Secretaria Municipal da Fazenda (SEFAZ).

<sup>4</sup> No âmbito desta lei, também foi criado o Fundo Municipal de Habitação e o seu Conselho Gestor, só recentemente regulamentados, em 22/12/2006, e instalados em 16/03/2007, visando à implantação da nova Política Municipal de Habitação de Interesse Social.

<sup>5</sup> Em Salvador, a partir do dia 21/07/2005- após a SEHAB ter solicitado o cumprimento do disposto na Lei Federal nº.10.931/2004 que concedeu a gratuidade das custas ou emolumentos notariais ou de registros dos títulos supracitados, os Cartórios de Registro de Imóveis passaram a efetuar os registros dos títulos decorrentes de regularização fundiária de interesse social, a cargo da administração pública, de forma gratuita, sem recolhimento de custas cartoriais.

Recentemente, desde a criação do Ministério das Cidades em 2003, este vem implementando o *Programa de Regularização Fundiária Sustentável*, na perspectiva de viabilização da *regularização urbanística e ambiental* (infra-estrutura, serviços, obras) juntamente com a *regularização jurídica* (legalização da área, lotes, casas e atividades) - partindo-se do pressuposto da necessária articulação deste programa com as políticas fundiária, urbana, habitacional, ambiental, tributária e orçamentária do Município.

Na transição da nova gestão da Prefeitura de Salvador (2005-2008) o programa municipal de regularização foi mantido, sem que houvesse interrupção das ações em curso, utilizando-se, de imediato, a mesma sistemática e metodologia. Entretanto, as análises dos resultados alcançados, associadas às definições do Ministério das Cidades, apontaram para a necessidade de algumas mudanças no seu escopo, introduzindo-se um enfoque mais abrangente de direito à moradia digna e fortalecimento da cidadania, buscando-se adequá-lo ao *Programa de Regularização Fundiária Sustentável*, de âmbito federal.

Durante o ano de 2005, primeiro ano da atual gestão municipal, foram executadas as ações de regularização fundiária para as áreas nas quais o processo de cadastramento já estava em curso e outras que demandavam complementações, compreendendo, com o respectivo número de unidades: Alto do Coqueirinho (303); Vale do Matatu (100); Nova Constituinte (607); Tancredo Neves (557), Nova Brasília de Itapuã (400), e Arenoso (1.500). Além dessas, foram concluídos 2.690 processos que estavam pendentes, para diversas outras áreas na cidade. Em 2006 foram trabalhadas novas áreas, sendo: Águas Claras (500), Chapada do Rio Vermelho, Vale das Pedrinhas e Santa Cruz, no Nordeste de Amaralina (1.901) - este com recursos do Ministério das Cidades - (Figura 2); e Fazenda Coutos (1.033); Luiz Anselmo (255) e Estrada das Barreiras (1500), com recurso municipal. Além dessas áreas, em 2006 também ocorreram entregas pontuais em diversos bairros da cidade, compreendendo mais 1.692 títulos de regularização finalizados, somando nesses últimos dois anos um total de 13.038 títulos entregues a ocupantes de áreas municipais.

Para o ano de 2007, destacam-se os contratos firmados com o Ministério das Cidades visando a regularização fundiária das seguintes áreas, com as respectivas previsões de unidades: Canabrava (1.000) (Figura 3), Narandiba e Saboeiro (1.000) - sendo essas áreas de propriedade pública municipal - e áreas que foram repassadas por convênio: com a Santa Casa de Misericórdia da Bahia - Calabar (1.600); Alto das Pombas (1.000) e Centenário (500) -; e com o Patrimônio da União -, Gamboa e Unhão (500), (Figura 4). Além dessas áreas, mantêm-se as ações pontuais complementares em diversos bairros da cidade, que totalizam até junho de 2007, 2.845 processos abertos, em fase de instrução e 10.039 processos deferidos. Portanto, a previsão até final de 2007 é de mais 18.484 Escrituras de Legalização a serem entregues nessas diversas áreas, a partir da conclusão dos trabalhos contratados.

Com esses primeiros convênios, o município dá início as ações de regularização fundiária em áreas de propriedade privada, bem como de propriedade federal, revelando que, apesar das dificuldades inerentes aos respectivos processos de negociação, o fato das áreas não serem de propriedade municipal não se constitui em obstáculo à efetivação do processo de regularização, através da cessão da área e da utilização do instrumento de Concessão de Uso Especial para fins de Moradia.

Além disso, em 2007, também se inaugura uma nova sistemática de atuação municipal na regularização fundiária, compreendendo o cadastro de todos os imóveis existentes na área, além dos habitacionais, incluindo os demais usos como comércio e serviços, institucional e de produção, visando outras modalidades de regularização fundiária desses imóveis, bem como o levantamento das demandas existentes nessas localidades e a indicação de projetos de melhorias, com a finalidade de fomentar a captação de recursos para implantação de melhorias nessas áreas.

Outra ação inovadora implantada entre 2006 e 2007 refere-se ao trabalho de mapeamento e georeferenciamento de todas as áreas municipais já regularizadas em Salvador (Ver Mapa anexo), bem como da realização de iniciativas mantenedoras do acervo de títulos de regularização já emitidos pelo Município, que somam, até então, mais de 100.000 processos, que estão sendo digitalizados e inseridos em um sistema de gerência eletrônica de documentos.<sup>6</sup>

Para 2008, além da perspectiva de novas áreas municipais identificadas para regularização fundiária com escrituras já registradas em cartório, listadas a seguir com o respectivo número de unidades - Amazonas (2000), Arraial do Retiro (500) São Marcos (1000), Mirante do Bonfim (500) -, outras áreas municipais encontram-se em processo de registro cartorial - Parque Jacélia (400), Baixa Fria da Boca do Rio (100). Além disso, vislumbram-se novas possibilidades de convênios, bem como está em curso a investigação fundiária de áreas ocupadas de propriedade desconhecida e/ou municipal não-escriturada - Jardim Imperial (700), Cajazeiras (500), Paraguari (1500), São Bartolomeu (1000). Visualiza-se também a implementação da regularização fundiária de ocupações com outros usos, inseridas em áreas de interesse social, a exemplo dos terreiros de candomblé, que estão sendo mapeados em todo o município. Portanto, nas áreas habitacionais já identificadas há uma previsão de mais 8.200 títulos a serem emitidos em 2008, totalizando uma estimativa de emissão de cerca de 40 mil títulos de regularização fundiária para habitação de interesse social na atual gestão (2005/2008).

### 3. A Estratégia de Ação da Atual Gestão Municipal para a Regularização Fundiária Integrada: implantação de Planos de Bairro e a regulamentação de ZEIS

Na gestão municipal iniciada em 2005, a SEHAB tem como prioridade a implementação da *Política Municipal de Habitação de Interesse Social*, visando consolidar uma ação pública contínua.<sup>7</sup> Nesta, o *Programa de Regularização Fundiária*, assume destaque, com um enfoque além do quantitativo, buscando-se também melhorias qualitativas para o programa. Este, passa a ser entendido como um processo de intervenção pública integrado, abrangendo os aspectos jurídico, físico e social, tendo como objetivo promover o acesso legal à posse do uso da terra e alavancar melhorias das condições de habitabilidade, assegurando, dessa forma, o direito à moradia e o exercício da cidadania aos ocupantes.

O grande desafio para atingir esse propósito, entretanto, refere-se aos custos elevados das obras de urbanização, face às limitações dos recursos municipais. Nesse sentido, abrem-se novas perspectivas com a adesão do Município de Salvador, em novembro de 2006, ao Sistema Nacional de Habitação, viabilizando o acesso aos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, ambos criados em 2005, no âmbito da nova Política Nacional de Habitação, lançada em dezembro de 2004.

Assim, o Programa de Regularização Fundiária em Salvador vem assumindo um caráter mais abrangente e articulado com ações integradas. Objetiva-se ampliar o leque de atuação para

---

<sup>6</sup> Essas ações foram viabilizadas com recursos do Ministério das Cidades, através de projetos elaborados pela Sehab, para desenvolvimento institucional, através do Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Sub-Normais - PEMAS/Habitar Brasil-BID.

<sup>7</sup> Esse processo teve início em 2001, por iniciativa conjunta da recém-criada Secretaria Municipal da Habitação (SEHAB) e da Secretaria Municipal do Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente (SEPLAM), quando foi elaborado o documento intitulado "*Diretrizes para Estruturação da Política Habitacional de Interesse Social do Município de Salvador*", através de consultoria contratada à Profa. Dra. Ângela Gordilho Souza. Este documento foi atualizado em 2006 pela SEHAB, no bojo do processo de revisão do PDDU/2004.

além da regularização jurídica, compreendendo a regularização urbanística e ambiental, propondo-se para isso a implantação de Planos de Bairro, que deverão contar com a participação dos moradores e suas representações em cada localidade. Almeja-se como resultado desse processo a indicação de diretrizes e metas visando a captação de recursos para a implementação de projetos de intervenção de melhorias a curto, médio e longo prazos, além de normativas de ocupação.

O Plano de Bairro deverá se desdobrar no Plano Urbanístico e no Estatuto do Bairro<sup>8</sup>, que visam estabelecer normas e critérios específicos de ordenamento, uso do solo e outras definições ambientais para a localidade, coletivamente pactuadas entre os moradores e o poder público municipal, buscando, sobretudo, a construção de um processo de co-gestão.

Trata-se, pois, de um planejamento capaz de viabilizar ações transversais, envolvendo diferentes instâncias dos agentes públicos e privados e a população moradora. Com o plano de bairro, torna-se possível estabelecer parâmetros de crescimento e de densificação nesses locais, seja pelo aproveitamento de pequenos vazios ou pela verticalização de unidades existentes e de melhorias de infra-estrutura e equipamentos. Além disso, considerando-se que os vazios disponíveis para habitação na área do Município do Salvador já são escassos (menos de 10% do território continental), torna-se fundamental estabelecer diretrizes para a expansão urbana, evitando-se o surgimento de novas ocupações informais.

Reconhece-se, dessa forma, que estas áreas compõem um conjunto diversificado de assentamentos urbanos, constituindo áreas especiais de interesse social, passíveis de tratamentos diferenciados e apropriados, buscando a sua inclusão urbanística, além da proteção frente à especulação imobiliária.

No Plano Diretor do Município do Salvador (PDDU), Lei Municipal nº. 6586/2004, em vigência desde 2004, as *Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS)* foram definidas como um dos instrumentos de política urbana, visando o cumprimento da função social da propriedade, em consonância com a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade. Historicamente, o Município de Salvador dispõe desde 1984 do instrumento urbanístico intitulado *Áreas de Proteção Sócio-Ecológica (APSE)*, concebido em meados dos anos 1970, no âmbito dos estudos do Plano de Desenvolvimento Urbano - PLANDURB, os quais fundamentaram o Plano Diretor de 1985. As APSEs constaram da Lei de Uso e Ocupação do Solo (LOUOS) - Lei Municipal nº 3377/1984, alterada pela Lei nº 3853/1988 -, integrando o conjunto das *Áreas Sujeitas a Regime Específico (ASRE)*.<sup>9</sup>

Posteriormente, em 1985, a Lei Municipal nº. 3.592 dispôs sobre o enquadramento e delimitação em caráter preliminar das *Áreas de Proteção Sócio-Ecológica (APSE)*, estabelecendo medidas para sua regulamentação, bem como definindo parâmetros de uso e ocupação (área do lote; índice de ocupação e nº. de pavimentos). Entretanto, decorridos vinte anos da promulgação da referida lei, constata-se que as APSEs não foram institucionalizadas, ao mesmo tempo em que os assentamentos continuam crescendo desordenadamente, com o diferencial do agravamento de suas condições de habitabilidade. Das 34 APSEs propostas<sup>10</sup>, registrou-se apenas a delimitação

---

<sup>8</sup> A proposta do "Estatuto de Bairro" está contida no documento "Diretrizes da Política Habitacional de Interesse Social" citado anteriormente, compreendendo, entre outras questões, a consolidação das normas de regulamentação das condições desejáveis de regulação e controle do uso e ocupação do solo, do crescimento da localidade, da manutenção dos espaços e equipamentos de uso coletivo, associado ao detalhamento das AEIS.

<sup>9</sup> Além das APSEs, o conjunto das *Áreas Sujeitas a Regime Específico (ASRE)* previstas na LOUOS inclui ainda as seguintes categorias (parágrafo 3., artigo 19): Área de Preservação aos Recursos Naturais (APRN); Área de Proteção Sócio-Ecológica (APSE); Área de Proteção Cultural e Paisagística (APCP); e Área Programa (AP).

<sup>10</sup> Destas, 33 foram institucionalizadas pela Lei 3.592, de 16 de novembro de 1985, e uma pela Lei n. 3551 de 29 de outubro de 1985 (APSE de Nova Brasília).

da APSE do Calabar<sup>11</sup>, sem entretanto, haver o desdobramento da elaboração dos planos urbanísticos, bem como de melhoria das condições de habitabilidade.

O PDDU aprovado em 2004 estabeleceu a classificação das *Áreas de Especial Interesse Social (AEIS)* em três subcategorias. São elas: AEIS I – áreas ou edificações ocupadas predominantemente com assentamentos de ocupação precária e popular, em áreas de propriedade pública; AEIS II – áreas ou edificações ocupadas predominantemente com assentamentos de ocupação precária e popular, em áreas de propriedade privada; AEIS III – áreas desocupadas destinadas à implantação de habitação de interesse social, com vistas à redução da demanda anual ou do déficit habitacional, em programas de relocação de assentamentos ou de desabrigados.

Destas áreas, o PDDU identificou apenas as AEIS ocupadas (I e II), as quais totalizam 79 assentamentos (compreendendo as 34 áreas anteriormente discriminadas como APSES, acrescidos de mais 45 assentamentos), não tendo sido identificadas as AEIS III.

O Plano Diretor, embora tenha sido aprovado pela Câmara Municipal em 2004, o foi num processo conflituoso, provocando inúmeros questionamentos de setores organizados da sociedade local, inclusive de ordem legal. Isso levou a atual gestão municipal a estabelecer o compromisso de promover a sua revisão, processo que se iniciou em 2005, ainda não concluído. No texto revisado do PDDU, que segue em discussão sob a coordenação da Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente, buscou-se incorporar uma proposição de Política Municipal de Habitação de Interesse Social, elaborada por iniciativa da SEHAB, apoiada por amplo processo de consultas e participação, com a realização de Plenárias e Audiência Pública.<sup>12</sup>

Nesta proposta, avança-se na formulação de objetivos claros a serem alcançados através do planejamento da ação para atendimento das necessidades habitacionais da população até três salários mínimos, estabelecendo instrumentos de gestão com a participação da população interessada.

No seu conteúdo, destaca-se o capítulo específico para o tratamento do instrumento urbanístico das *Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)* – Capítulo V –, em substituição às AEIS, que teve sua nomenclatura alterada com vistas à adequação àquela utilizada no Estatuto das Cidades.<sup>13</sup>

Também se avança na conceituação das ZEIS, criando novas categorias que incorporam questões de conteúdo sócio-ambiental e cultural para a sua classificação. Além disso, propõe-se a ampliação do número de assentamentos classificados, totalizando até então a indicação de 108 ZEIS, havendo a possibilidade de serem incorporadas novas áreas, mediante lei municipal, por se constituírem em alteração do zoneamento do solo urbano. Salienta-se que o total de ZEIS identificadas representa uma superfície territorial de aproximadamente 3.012 hectares, correspondendo a 12% da área continental do município (28 mil ha) e cerca de 30% da área ocupada por habitação. Estima-se que nessas áreas habite um total de 1,2 milhões de habitantes, equivalente a 44% do total da população projetada pelo IBGE para 2006 (2,7 milhões).<sup>14</sup>

Essa proposta de política habitacional tem norteado a atuação da SEHAB, que busca a sua implementação de forma efetiva e continuada. Nesse sentido, destaca-se ainda a regulamentação do Fundo Municipal de Habitação e do seu Conselho Gestor, efetivada pelo Decreto no. 17.205, de 22 de dezembro de 2006, requisitos esses, além do Plano de Habitação

<sup>11</sup> Decreto n. 10.773 de 15 de agosto de 1994.

<sup>12</sup> A elaboração e discussão da nova Política Municipal de Habitação de Interesse Social contaram com a consultoria da Via Pública, trabalho coordenado pelo Prof. Dr. Nabil Bonduki.

<sup>13</sup> Para definição dos novos conteúdos e sistêmicas para indicações de ZEIS, a SEHAB contratou a consultoria do Instituto Pólis, trabalho este coordenado pelo Prof. Dr. Nelson Saule.

<sup>14</sup> Para este cálculo estimou-se uma densidade média de 400 hab/ha, freqüente em áreas de ocupação informal em Salvador, conforme Gordilho-Souza, Angela. *Limites do Habitar*. EDUFBA, Salvador, 2000.

- atualmente em processo de elaboração - necessários para adesão do município ao novo Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.<sup>15</sup>

Ainda na perspectiva de afirmação e consolidação dessa nova política habitacional de interesse social, a SEHAB vem também incrementando outros programas, podendo-se citar o de melhorias habitacionais, através do Escritório Público de Arquitetura e Engenharia desta Secretaria, bem como convênios com o Governo Federal para urbanização, como por exemplo, o PAT Prosanear<sup>16</sup>, programa pioneiro na implantação dos planos de bairros. Quanto à produção de novas habitações para atendimento das necessidades habitacionais, é grande o desafio de investimentos, considerando-se a defasagem de produção - desde a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1986 -, os altos custos e a necessidade de subsídios. Nesse sentido, as parcerias com o Ministério das Cidades e a Caixa Econômica Federal e Associações de Moradia, têm sido fundamentais, sobretudo no tocante à implantação de projetos no âmbito do Programa do Crédito Solidário, que em Salvador já teve dois projetos aprovados, contando com a parceria do Município.

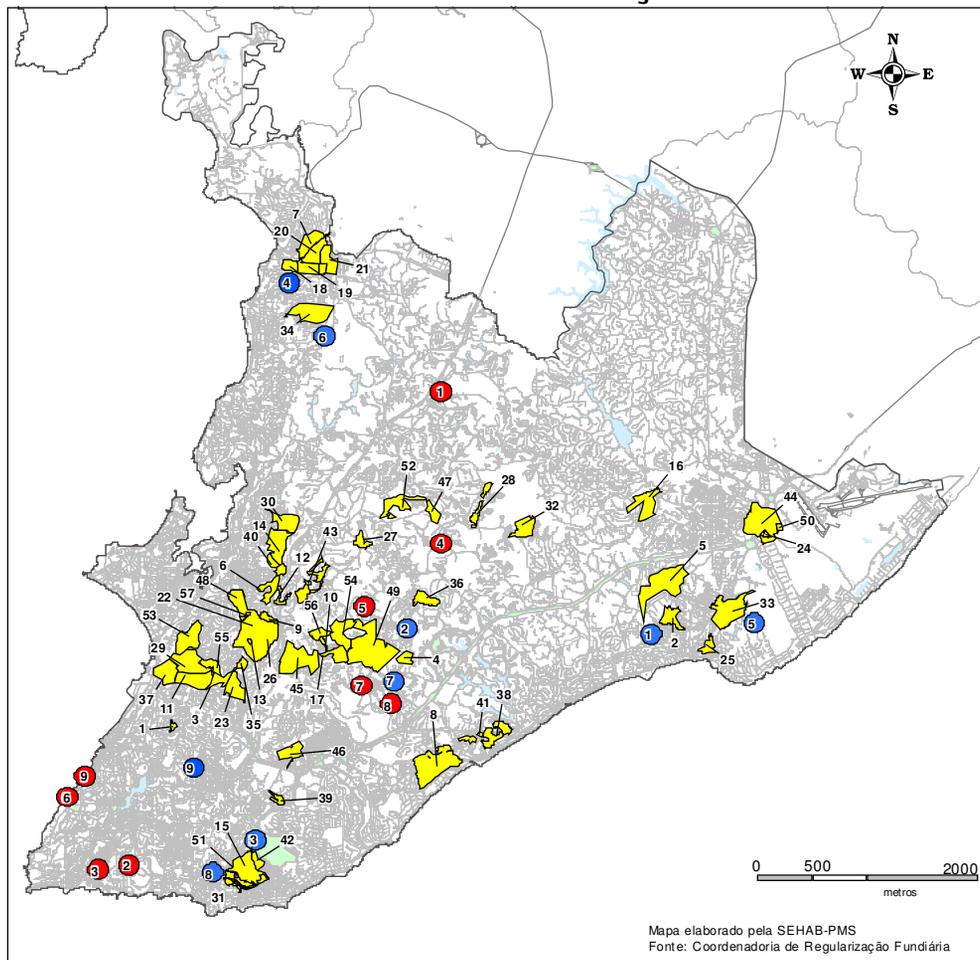
Assim, a implementação de ações integradas na regularização de áreas de ocupação informal, com a participação direta e permanente das suas populações, bem como a adesão do município ao Sistema Nacional de Habitação certamente representam iniciativas que contribuem para uma ação mais ampliada e efetiva da política municipal de habitação de interesse social, incrementando a articulação entre diversos agentes envolvidos e a busca de fontes ampliadas de recursos, de forma a serem viabilizadas respostas mais dinâmicas, descentralizadas e contínuas para a grave questão habitacional nas grandes cidades brasileiras, como Salvador.

---

<sup>15</sup> Os atos de instalação e posse dos membros do Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação ocorreram em solenidade realizada no Gabinete do Prefeito, em 16 de março de 2007. O Plano Municipal de Habitação está sendo elaborado com recursos do Ministério das Cidades/HBB-BID para o Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais - PEMAS, com a consultoria da Via Pública.

<sup>16</sup> O PAT Prosanear é um programa do Governo Federal destinado a apoiar técnica e financeiramente municípios brasileiros com mais de 75.000 habitantes, na elaboração de planos e projetos sustentáveis para favelas e área de baixa renda. Esta iniciativa incorpora propostas inovadoras que visam assegurar a discussão com a comunidade das diversas intervenções, desde a sua concepção. Em Salvador, a área selecionada corresponde aos assentamentos de Baixa Fria e Baixa de Santa Rita, localizados em São Marcos, bairro de Pau da Lima.

# PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA - MUNICÍPIO DE SALVADOR



Mapa elaborado pela SEHAB-PMS  
 Fonte: Coordenadoria de Regularização Fundiária

## ÁREAS DE ATUAÇÃO:

**ÁREAS TITULADAS  
 AÇÕES EM 2001-2004**

- |                                          |                                              |
|------------------------------------------|----------------------------------------------|
| 1 ALTO DA ESPERANÇA-PELA PORCO           | 29 LIBERDADE                                 |
| 2 ALTO DO COQUEIRINHO                    | 30 MARECHAL RONDON                           |
| 3 ANTONIO BALBINO                        | 31 NORDESTE DE AMARALINA                     |
| 4 ARENOSO                                | 32 NOVA BRASÍLIA-<br>EST. VELHA DO AEROPORTO |
| 5 BAIRRO DA PAZ-MALVINAS                 | 33 NOVA BRASÍLIA DE ITAPOÃ                   |
| 6 BAIXA DO CAMURUJIPE                    | 34 NOVA CONSTITUINTE                         |
| 7 BATE CORAÇÃO                           | 35 NOVA DIVINÉIA                             |
| 8 BOCA DO RIO-LOT. POPULAR               | 36 NOVA SUSSUARANA                           |
| 9 BOM JUÁ                                | 37 PERO VAZ-LIBERDADE                        |
| 10 CABULA                                | 38 PITUAÇU                                   |
| 11 CAIXA D'ÁGUA-LIBERDADE                | 39 POLÊMICA                                  |
| 12 CALABETÃO DE BAIXO                    | 40 PROFILURB                                 |
| 13 CALAFATE                              | 41 RECANTO DOS COQUEIROS-<br>GOLFO PERSICO   |
| 14 CAMPINAS DE PIRAJÁ                    | 42 SANTA CRUZ-NORDESTE                       |
| 15 CHAPADA DO RIO VERMELHO-<br>NORDESTE  | 43 SANTO INACIO - MATA ESCURA                |
| 16 COLINAS DE MUSSURUNGA-<br>VILA VERDE  | 44 SÃO CRISTOVÃO                             |
| 17 ENGOMADEIRA                           | 45 SÃO GONÇALO DO RETIRO                     |
| 18 FAZENDA COUTOS I                      | 46 SARAMANDAIA                               |
| 19 FAZENDA COUTOS II                     | 47 SETE DE ABRIL                             |
| 20 FAZENDA COUTOS III                    | 48 SUSSUNGA                                  |
| 21 FAZENDA COUTOS IV                     | 49 TANCREDO NEVES                            |
| 22 FAZENDA GRANDE DO RETIRO-<br>SUSSUNGA | 50 UNIÃO PARAÍSO-SÃO CRISTOVÃO               |
| 23 IAPI                                  | 51 VALE DAS PEDRINHAS-NORDESTE               |
| 24 IOLANDA PIRES-SÃO CRISTOVÃO           | 52 VILA CANÁRIA                              |
| 25 ITAPUÁ                                | 53 VILA CONCEIÇÃO                            |
| 26 JAQUEIRA DO CARNEIRO                  | 54 VILA DOIS IRMÃOS-TANCREDO NEVES           |
| 27 JARDIM CAJAZEIRAS                     | 55 VILA HERMINIA                             |
| 28 JARDIM NOVA ESPERANÇA                 | 56 VILA MOISÉS                               |
|                                          | 57 VILA NATAL                                |

**COMPLEMENTAÇÃO DE ÁREAS  
 AÇÕES EM 2005**

- 1 ALTO DO COQUEIRINHO
- 2 ARENOSO
- 3 CHAPADA DO RIO VERMELHO-  
NORDESTE
- 4 FAZENDA COUTOS
- 5 NOVA BRASÍLIA DE ITAPOÃ
- 6 NOVA CONSTITUINTE
- 7 TANCREDO NEVES
- 8 VALE DAS PEDRINHAS-NORDESTE
- 9 VALE DO MATATU-BAIXA DO TUBO

**NOVAS ÁREAS,  
 AÇÕES EM 2005-2006**

- 1 ÁGUAS CLARAS
- 2 ALTO DAS POMBAS
- 3 CALABAR
- 4 CANA BRAVA
- 5 ESTRADA DAS BARREIRAS
- 6 GAMBOA
- 7 NARANDIBA
- 8 SABOEIRO
- 9 UNHÃO

Salvador



Prefeitura  
 de Participação  
 Popular

Secretaria Municipal da Habitação - SEHAB



**Figura 1** – Nova Constituinte. Área de propriedade municipal, localizada no Subúrbio Ferroviário, com baixa densidade.



**Figura 2** – Nordeste de Amaralina. Área de urbanização consolidada e verticalizada, com alta densidade, transferida para o município, pelo proprietário da gleba.



Figura 3 - Canabrava. Área municipal loteada pela Prefeitura de Salvador, semiurbanizada.



Figura 4 - Gamboa/Unhão. Área do patrimônio da União, localizada próximo à Baía de Todos os Santos, em processo de cessão para o município.

## Resumo

A perspectiva de enfrentamento da grave questão habitacional nas grandes cidades brasileiras, como Salvador, exige, entre outras iniciativas, a implementação de ações integradas na regularização de áreas de ocupação informal de interesse social. Para tanto, deverão ser articuladas iniciativas que contribuam para uma ação municipal mais efetiva, com a participação direta e permanente das suas populações e em parceria com demais agentes envolvidos, de forma a serem viabilizadas respostas mais dinâmicas, descentralizadas e contínuas para as grandes demandas atualmente colocadas. Este trabalho tem como objetivo apresentar a experiência relativa ao processo de regularização fundiária no Município do Salvador, contendo um breve histórico das ações desenvolvidas desde os anos 1980, para particularizar a atuação recente da Secretaria Municipal da Habitação, que integrou essa ação a uma nova política municipal de habitação de interesse social, definida de forma participativa e incluída no texto de revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano. Nesse sentido, traz um panorama da problemática habitacional em Salvador, as demandas atualmente colocadas e os limites e perspectivas de atuação, considerando o novo cenário institucional para implementação de políticas habitacionais, com a recente adesão do município ao Sistema Nacional de Habitação, que inclui a instalação do Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação, articulado ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.

## Abstract

The perspective of facing the serious housing question in large Brazilian cities demands, among other initiatives, the implementation of integrated actions on regulating areas of informal occupancy that are of social interest. Initiatives should be taken to contribute to a more effective municipal action with direct and permanent participation of their populations and with the partnership of other agents involved so that answers to the big current demands can be more dynamic, decentralized and continuous. This paper aims at presenting the experience related to the process of agrarian regulation in Salvador and makes a brief report of actions developed since the 80s to specify the recent performance of the City Department of Housing, which integrated that action to a new municipal housing policy of social interest. That policy is defined in a participatory way and is included in the revision text of the Master Plan of Urban Development. Thus it brings a view of housing problem in Salvador, current demands and limits and perspectives of action, considering the new institutional scenery for the implementation of housing policies, with the recent adhesion of Salvador to the National Housing System. The system includes the establishment of the Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação (*Municipal Housing Fund Managing Council*) linked to the Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (*National Housing Fund of Social Interest*).