



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA

Autorizada pelo Decreto Federal nº 77.496 de 27/04/76
Recredenciamento pelo Decreto nº 17.228 de 25/11/2016



PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
COORDENAÇÃO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA

XXIX SEMINÁRIO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA DA UEFS SEMANA NACIONAL DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA - 2025

Direito Urbano à beira-mar: processos de regulação e reconhecimento da ZEIS da Gamboa de Baixo

Ana Clara Evangelista de Melo¹; Adriana Nogueira Vieira Lima²

1. Ana Clara Evangelista de Melo, PIBIC/FAPESB, DIREITO, e-mail: anaclaraevangelistademelo@gmail.com

2. Adriana Nogueira Vieira Lima, DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS, e-mail: anvlima@uefs.br

PALAVRAS-CHAVE: Direito à Cidade; Gamboa de Baixo; ZEIS.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho integra o projeto de pesquisa “Estatuto da Cidade e a Regulamentação das ZEIS”, desenvolvido pelo grupo “Territorialidade, Direito e Insurgência”. O estudo buscou compreender em que medida os processos de regularização urbanística e fundiária, promovidos pelo Estado, contribuem para o reconhecimento e efetivação do direito à cidade na comunidade da Gamboa de Baixo (Salvador-BA). Para tanto, parte-se da noção de “regularização fundiária” como os processos de intervenção pública sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetivam legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, contribuindo com o fortalecimento da cidadania e da qualidade de vida da população. (Alfonsin, 1999)

O território da Gamboa de Baixo, localizado às margens da Baía de Todos-os-Santos, no centro antigo da capital baiana, tem 95% da sua população autodeclarada negra (IBGE, 2022). A comunidade possui uma intrínseca relação com o mar, seja em decorrência de práticas pesqueiras voltadas à subsistência e comercialização, ou devido a aspectos culturais e religiosos que conectam diferentes gerações.

Sua existência é marcada pela constante luta por permanência, em meio às pressões exercidas por agentes externos, principalmente a especulação imobiliária. A sua condição de comunidade tradicional levou, ao longo dos anos, a um intenso processo de resistência pela permanência de seus moradores, pautado na necessidade de uma efetiva regularização fundiária. Assim sendo, com o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador (PDDU), instituído pela Lei Municipal nº 9069/2016, o qual elencou a demarcação de 234 áreas metropolitanas como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), a Gamboa de Baixo conquistou a condição de “ZEIS-5”, que corresponde às comunidades quilombolas e tradicionais, especialmente aquelas vinculadas à pesca e à mariscagem. (Salvador, 2016).

MATERIAL E MÉTODOS OU METODOLOGIA (ou equivalente)

No que concerne aos materiais e métodos aplicados para a realização da pesquisa, essa se voltou à proposição de uma metodologia não-extrativista. Desse modo, o presente estudo buscou não se limitar, unicamente, a extração das informações referentes ao território estudado, bem como objetivou produzir matérias que agreguem para o desenvolvimento de políticas atreladas a regularização fundiária na comunidade da Gamboa de Baixo, enquanto ZEIS-5.

Nesse contexto, pautou-se no ideal de pesquisa-luta, abordado por Tible (2017), o qual propõe o distanciamento de produções de conhecimento puramente instrumentais, por intermédio da conjunção de experiências empíricas e investigações teóricas. Assim sendo, além de utilizar-se do levantamento bibliográfico, documental e entrevistas, a pesquisa, de abordagem interdisciplinar utilizou observação in loco e assessoria jurídica para conectar o estudo às lutas da comunidade pelo Direito à Cidade, em face das pressões do capital sobre os espaços de reprodução da vida e da cultura.

A pesquisa foi organizada em três fases. Na primeira fase foi elaborado um marco teórico, a partir de autores e autoras do campo do direito, da sociologia jurídica e do planejamento urbano. Na segunda fase foram feitos levantamento da legislação no âmbito federal e municipal, bem como de documentos oficiais, com destaque aqueles relativos à regularização fundiária e urbanística de favelas e comunidades urbanas coletados na Secretaria de Infraestrutura do Município de Salvador, Secretária do Patrimônio da União e Instituto do Patrimônio Histórico Nacional, bem como processos judiciais (Brasil, 2009). Na terceira fase, foram realizadas entrevistas com gestores públicos, moradores e líderes comunitários.

RESULTADOS E/OU DISCUSSÃO (ou Análise e discussão dos resultados)

O Município de Salvador, recorte espacial proposto pelo presente trabalho, está entre as três cidades do Brasil com percentuais mais elevados de pessoas residentes em Favelas e Comunidades urbanas, com 34,9%, ficando apenas atrás de Belém/PA, com 57,1% e Manaus/AM, com 55,8% (IBGE, 2022). Esses dados revelam a importância de estudos no campo do direito que se debrucem sobre a pluralidade de normas jurídicas constituídas em tais territórios. Nesse sentido, transitar pela grelha teórica do “Pluralismo Jurídico” (Lyra Filho, 1982; Lima, 2019) – isto é, o reconhecimento de manifestações do Direito para além do âmbito estatal, sobretudo aquelas voltadas à luta popular e a espaços historicamente negligenciados pelo Estado - contribui para a compreensão do fenômeno jurídico em sua complexidade.

A construção de um pensamento jurídico comprometido com a justiça social e reparação territorial pode se apresentar como lastro legitimador para a resistência dos moradores nos contextos de conflitos urbanos. A importância desse reposicionamento teórico no campo jurídico é fundamental, considerando que a produção legislativa, marcada por processo de diferenciação e hierarquização, coopera historicamente para a construção de um cenário segregacionista e de exclusão material e simbólica nas cidades brasileiras, revelando-se como elemento estruturante da dicotomia cidade legal–cidade ilegal.

A constitucionalização do direito à cidade em 1988, bem como a promulgação do Estatuto da Cidade e do Estatuto da Igualdade Racial, representam uma inflexão

normativa, ao apresentarem instrumentos jurídicos que conferem efetividade aos princípios das funções sociais da propriedade e das cidades.

Nesse viés, observou-se que as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), que consistem em áreas urbanas destinadas à moradia popular, as quais são estabelecidas conforme os “Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano” (PDDUs) municipais, emergem como um instrumento de política urbana importante para o reconhecimento dos modos de reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica das comunidades tradicionais existentes na cidade. (Lima *et al*, 2025).

Não obstante alguns avanços, a partir do estudo de caso da comunidade da Gamboa de Baixo, verifica-se a fragilidade na aplicação dos direitos à moradia e à cidade previstos na Constituição Federal de 1988, no Estatuto da Cidade e no Estatuto da Igualdade Racial. (Brasil, 2001; Brasil, 2010). Vale destacar o caráter peculiar que permeia a regularização fundiária da Gamboa de Baixo, uma vez que a comunidade se encontra localizada em um “terreno de marinha”, por conseguinte, pertencente à União, conforme o artigo 20, inciso VII, da Constituição Federal. No que pese a conquista ocorrida no ano de 2020, por intermédio de um contrato de cessão sob regime de concessão de direito real de uso gratuito, firmado entre a União e o município para a implementação de um projeto de regularização fundiária de interesse social, apenas em 2025 foi lavrado o termo de incorporação, registrado no 5º Ofício de Registros Imóveis de Salvador (BA), sob a matrícula nº 15.608/2007. Com base na análise de relatórios fornecidos pela Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras Públicas do Município de Salvador, nota-se que, até o presente momento, não houve concessão de títulos para fins de moradia em favor dos moradores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS (ou Conclusão)

Torna-se perceptível que, embora existam políticas públicas alinhadas aos interesses da luta comunitária e que tenham como finalidade assegurar a regularização fundiária da Gamboa de Baixo, estas ainda não são devidamente executadas. Por conseguinte, evidencia-se que a prorrogação da emissão dos títulos para fins de moradia, destinados às famílias locais, mantém a comunidade em uma condição de insegurança jurídica. Assim sendo, tal fato colabora para a invisibilização de suas necessidades e a deslegitimação de seus modos de vida e organização.

Transparece, nesse cenário, os abismos existentes entre as normas e atos positivados, sua eficácia e os contextos sociais (Lyra Filho, 1982). Diante disso, infere-se a inegável relevância das Zonas Especiais de Interesse Social, como mecanismos promotores do acesso ao direito à cidade e a segurança jurídica. Contudo, enfatiza-se que para a consolidação dos objetivos inerentes às ZEIS, torna-se necessário que o Estado cumpra com os compromissos firmados. Para tanto, a mobilização comunitária e a luta popular emergem como agentes de pressão, resistindo a inércia governamental e cooperando para que o Direito exista à beira-mar.

Por fim, aponta-se que a importância de pesquisas aplicadas no campo jurídico que auxiliem na edificação de políticas públicas voltadas à efetivação dos princípios constitucionais.

REFERÊNCIAS

- ALFONSIN, Betânia. Regularização fundiária: um imperativo ético da cidade sustentável – o caso de Porto Alegre. In: SAULE JUNIOR, Nelson (Coord.). O direito à cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis. São Paulo: Max Limonad, 1999.
- BRASIL. Ministério Público Federal. Ação Civil Pública nº 2009.33.00.011447-9, ajuizada em face do IPHAN, SPU e Prefeitura Municipal de Salvador. Salvador, 2009.
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Censo Demográfico 2022. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.
- BRASIL. Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 jul. 2010. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 14 jun. 2025
- BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 12 mar. 2024.
- LIMA, Adriana Nogueira Vieira. Do Direito Autoconstruído ao Direito à Cidade: possibilidades, insurgências e conflitos em Saramandaia, EDUFBA, Salvador, 2019.
- LIMA, Adriana Nogueira Vieira et al. Possibilidades e desafios da aplicação das zonas especiais de interesse social para a promoção da justiça racial e territorial na cidade de Salvador – BA. In ___ Zeis Já pelo Direito à moradia e a cidade. ed.1. Feira de Santana: EDUEFS, 2025, v.1, p. 178 - 197.
- LYRA FILHO, Roberto. O que é Direito?. 11ª edição. Editora Brasiliense. São Paulo.
- PERRY, Keisha-Khan; CAMINHA, Ana Cristina da Silva. Daqui eu não saio, daqui ninguém me tira: poder e política das mulheres negras da Gamboa de Baixo, Salvador. Revista Gênero. Niterói, v. 9, n. 1, p. 127-153, 2. sem. 2008. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/revistagenero/article/view/30956/0>. Acesso jun. 2025.
- SALVADOR. Lei nº 9.069 de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador – PDDU 2016 e dá outras providências. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-salvador-ba>. Acesso em: mai. 2024
- SALVADOR. Secretaria de Infraestrutura Urbana. Ofício Gabinete 144/2025. Salvador 2025.
- SALVADOR. Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Urbanismo. Fundação Mário Leal Ferreira. Regulamentação da Zona Especial de Interesse Social - ZEIS nº 12 - Gamboa de Baixo/ Unhão. Consultoria: Fabrício Oliveira Zanoli. Salvador: [s.n.], 2020. Link: <http://biblioteca.fmlf.salvador.ba.gov.br/cgi-bin/wxis.exe?IsisScript=phl84.xis&cipar=phl84.cip&lang=por>. Acesso em: jul. 2024
- TIBLE, Jean. Quer dizer, então, que a periferia é liberal? O que uma pesquisa recente revela sobre os limites do pensamento científico. Outras palavras: cidades em transe, 2017.