



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**PROGRAMA DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**JOÃO PEDRO CERQUEIRA BARBOSA DE OLIVEIRA**

**AS COMUNIDADES TRADICIONAIS PESQUEIRAS E O  
PDDU 2016 DE SALVADOR: UM ESTUDO SOBRE AS ZEIS-5**

Salvador

2021

**JOÃO PEDRO CERQUEIRA BARBOSA DE OLIVEIRA**

**AS COMUNIDADES TRADICIONAIS PESQUEIRAS E O  
PDDU 2016 DE SALVADOR: UM ESTUDO SOBRE AS ZEIS-5**

Trabalho de Conclusão de Curso de graduação em Direito pela  
Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia como  
requisito para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof. Dra. Sara Côrtes da Nova Quadros  
Coorientador: Prof. Ms. Pedro Teixeira Diamantino

Salvador

2021

**JOÃO PEDRO CERQUEIRA BARBOSA DE OLIVEIRA**

**AS COMUNIDADES TRADICIONAIS PESQUEIRAS E O  
PDDU 2016 DE SALVADOR: UM ESTUDO SOBRE AS ZEIS-5**

Trabalho de Conclusão de Curso de graduação em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia como requisito para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Aprovado em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2021

**BANCA EXAMINADORA**

Dra. Sara da Nova Quadros Côrtes – Orientadora \_\_\_\_\_

Doutorado Ciências Sociais (PPGCS - FFCH) Universidade Federal da Bahia Universidade Federal da Bahia - UFBA

Ms. Pedro Teixeira Diamantino – Coorientador \_\_\_\_\_

Mestrado em Direito pela Universidade de Brasília

Dra. Thais Troncon Rosa \_\_\_\_\_

Doutorado em Arquitetura e Urbanismo (Área de Teoria e História) pela Universidade de São Paulo (IAU-USP/2014)

Ms. Felipe Santos Estrela de Carvalho \_\_\_\_\_

Mestrado em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia (PPGCS - UFBA); Especialização em Direito Material, Processual e Coletivo do Trabalho pela Universidade Federal da Bahia (PPGD - UFBA)

## **AGRADECIMENTOS**

Em toda minha trajetória acadêmica, pude contar com o apoio e acolhimento de pessoas, sem as quais acredito que não seria possível chegar nesse momento. Dessa forma, sinto que não seria justo finalizar essa etapa sem fazer algumas menções.

A meus pais, que sempre foram incentivadores amorosos e pacientes.

A meus familiares, sempre atenciosos, em especial, Tio Givanildo, Tio Arlindo, Tia Ana, Tia Joelma e Tia Gilda.

A Alana, minha companheira de vida, que se dispôs a segurar minha mão nos momentos mais difíceis.

A minha (quase) sogra Leninha e meus (quase) cunhados Aline e Marquinhos, por me receberem sempre tão bem em sua casa.

Aos amigos: Beatrice, Carol Dórea, Carol Osório, Urias, Emerson, Aline, Marquinhos, Sandy, Alice, Vitor e Gabriel, que fizeram momentos pesados terem muita leveza.

Aos companheiros do SAJU: Maíra, Douglas, Ariane, Íris Priscila, Tom, Philip, Nayara, Júlia, Poli, Renata e tantos outros que me fazem acreditar em um outro mundo possível.

Aos companheiros de luta da Ladeira da Preguiça e Centro Cultural Que Ladeira é Essa? Da Gamboa de Baixo e Associação Amigos de Gegê da Gamboa de Baixo, da Rua Monsenhor Rubens Mesquita, do MSTB, do MLB, e tantos outros, por me mostrarem que só a luta constrói.

Aos orientadores Prof. Sara e Prof. Pedro pela paciência, disponibilidade e disposição.

## RESUMO

Salvador, na Bahia, é uma cidade que fora construída simbólica e objetivamente da sua relação com as águas, principalmente com o mar. Nesse sentido, o mesmo mar que motivou a fundação da primeira capital do Brasil, tornou-se o meio de sobrevivência de diversas comunidades tradicionais pesqueiras que dividem as franjas costeiras da cidade. Entretanto, a execução de uma política urbana voltada para a lógica neoliberal e racista tem ameaçado os territórios dos pescadores tradicionais soteropolitanos, visto o interesse que as águas e as zonas costeiras têm gerado em agentes do mercado imobiliário e da indústria. A mesma política urbana que produz a expulsão das comunidades tradicionais também é terreno de disputa pela sociedade civil organizada e por movimentos sociais de luta por trabalho, renda e moradia, dentro da perspectiva do direito a cidade. Um dos frutos mais relevantes dessa luta, foi o surgimento das Zonas Especiais de Interesse Social – zoneamento urbano específico para instrumentalizar a urbanização de assentamentos urbanos consolidados informais e a elaboração e execução de projetos de habitação popular. No atual PDDU de Salvador, 06 comunidades tradicionais pesqueiras foram classificadas como ZEIS 5 (ZEIS voltadas para a regularização fundiária e urbanística de comunidades tradicionais pesqueiras e remanescentes de quilombos). Nesse sentido, buscando compreender quais garantias a classificação enquanto ZEIS pode trazer para a preservação e reivindicação, pelas comunidades tradicionais pesqueiras soteropolitanas, a seus respectivos territórios, utilizou-se, mormente de método de pesquisa exploratório. Entretanto, para dar a oportunidade de construção de uma outra narrativa das disputas acerca dos territórios tradicionais pesqueiros, procurou-se, para além da institucionalidade e da produção acadêmica pretensamente “imparcial”, dar destaque aos próprios movimentos sociais e seus aliados, como fontes de pesquisa. O que se pode verificar foi que, embora a inclusão de 06 ZEIS 5 no PDDU 2016 de Salvador tenha sido resultado de uma ampla mobilização popular, as comunidades tradicionais pesqueiras foram sub representadas na referida lei e, até o momento, a inércia do poder público municipal - à revelia do prazo determinado no PDDU 2016 - em efetivar a regulamentação das seis ZEIS já delimitadas, não trouxe garantia nenhuma para essas comunidades, no que se refere à garantia de permanência e proteção de seus respectivos territórios.

Palavras-chave: Comunidades Tradicionais, Pesca, PDDU, ZEIS, Salvador.

## ABSTRACT

Salvador, in Bahia, is a city that was built symbolically and objectively around its relationship with the waters, especially with the sea. In this regard, the same sea that motivated the foundation of the first capital of Brazil has become the means of survival for several traditional fishing communities that share the city's coastal stripes. However, the implementation of an urban policy focused on a neoliberal and racist logic has threatened the territories of traditional fishermen in Salvador as the waters and the coastal areas have roused the interest of agents of the real estate market and the industry. The urban policy that causes the eviction of traditional communities is the same field of dispute by organized civil society and social movements that fight for employment, income, and housing within the perspective of the right to the city. One of the most relevant results of this struggle was the creation of the Special Zones of Social Interest (ZEIS)— a specific urban zoning to instrumentalize the urbanization of consolidated informal urban settlements and the elaboration and execution of popular housing projects. In the current PDDU of Salvador, 06 traditional fishing communities were classified as ZEIS 5 (ZEIS that are focused on the land and urban regularizations of traditional fishing communities and remaining quilombos). Thus, in an attempt to understand what guarantees classifying as a ZEIS can bring to the preservation and vindication of the traditional fishing communities of Salvador and their respective territories, the exploratory research method was mostly used. Nevertheless, in order to allow the construction of another narrative on the disputes over the traditional fishing territories, it was sought, beyond institutionalism and the supposedly "impartial" academic production, to highlight the social movements themselves and their allies as sources of research. What could be verified was that, although the inclusion of 06 ZEIS 5 in the 2016 PDDU of Salvador was the result of a broad popular mobilization, the traditional fishing communities were underrepresented in the referred law and, so far, the inertia of the municipal public power—despite the deadline set in the 2016 PDDU— in effecting the regulation of the six already delimited ZEIS, has not brought any guarantee for these communities regarding the assurance of permanence and protection of their respective territories.

Keywords: Traditional Communities, Fishing, PDDU, ZEIS, Salvador.

## LISTA DE FIGURAS

|  |     |
|--|-----|
| Figura 1 - Mapa de Conflitos em Comunidades Quilombolas e Tradicionais Pesqueiras na BTS. .... | 79  |
| Figura 2- Destaque do Mapa das ZEIS de Salvador .....  | 91  |
| Figura 3- Destaque do Mapa das ZEIS de Salvador .....  | 97  |
| Figura 4 - Destaque do Mapa das ZEIS de Salvador .....   | 100 |

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

|            |  |
|------------|--|
| ACB        | Associação Comercial da Bahia                          |
| ACM        | Antônio Carlos Magalhães                               |
| AEIS       | Áreas Especiais de Interesse Social                    |
| AMNA       | Associação de Moradores do Nordeste de Amaralina       |
| APSE       | Áreas de Proteção Socioecológica                       |
| BID        | Banco Interamericano de Desenvolvimento                |
| BTS        | Baía de Todos os Santos                                |
| CDRU       | Concessão de Direito Real de Uso                       |
| CIAM       | Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna       |
| CNUNDM     | Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar       |
| CODEBA     | Companhia de Docas do Estado da Bahia                  |
| CODESAL    | Comissão Municipal de Defesa Civil                     |
| CONDER     | Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia |
| COELBA     | Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia           |
| CPM        | Centro de Planejamento Municipal                       |
| CPP        | Conselho Pastoral dos Pescadores                       |
| CPT        | Comissão Pastoral da Terra                             |
| EMBASA     | Empresa Baiana de Águas e Saneamento Básico            |
| FCP        | Fundação Cultural Palmares                             |
| FIEB       | Federação de Indústrias do Estado da Bahia             |
| FeComércio | Federação do Comércio do Estado da Bahia               |
| FMLF       | Fundação Mário Leal Ferreira                           |

|           |  |
|-----------|--|
| GNA       | Grande Nordeste de Amaralina                                   |
| IAB       | Instituto de Arquitetos do Brasil                              |
| ICMBIO    | Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade        |
| INEMA     | Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos                 |
| IPHAN     | Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional         |
| LOUOS     | Lei de Ordenamento de Uso e Ocupação do Solo                   |
| MAM       | Museu de Arte Moderna  |
| MNRU      | Movimento Nacional de Reforma Urbana                           |
| MPA       | Ministério da Pesca e Agricultura                              |
| MPP       | Movimento de Pescadores e Pescadoras Artesanais                |
| PAC       | Programa de Aceleração do Crescimento                          |
| PDDU      | Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano                        |
| PLANDURB  | Plano de Desenvolvimento Urbano de Salvador                    |
| PREZEIS   | Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social |
| PRODENTUR | Programa Nacional de Desenvolvimento do Turismo                |
| REURB     | Regularização Fundiária Urbana                                 |
| RGP       | Registro Geral de Pesca  |
| SAJU      | Serviço de Apoio Jurídico da Universidade Federal da Bahia     |
| SEBRAE    | Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas       |
| SEDUR     | Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano                 |
| SEINFRA   | Secretaria de Infraestrutura                                   |
| SPU       | Secretaria do Patrimônio da União                              |
| UFBA      | Universidade Federal da Bahia                                  |
| ZEIS      | Zonas Especiais de Interesse Social                            |

## SUMÁRIO

|          |   |            |
|----------|---|------------|
| <b>1</b> | <b>INTRODUÇÃO .....</b>   | <b>11</b>  |
| <b>2</b> | <b>UM MERGULHO NAS ÁGUAS DE SALVADOR.....</b>   | <b>17</b>  |
| <b>3</b> | <b>CIDADES, URBANISMO E DIREITO .....</b>   | <b>24</b>  |
| <b>4</b> | <b>OS PESCADORES ARTESANAIS, AS COMUNIDADES TRADICIONAIS PESQUEIRAS E OS TERRITÓRIOS TRADICIONAIS PESQUEIROS.....</b>       | <b>36</b>  |
| <b>5</b> | <b>AS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL - ZEIS .....</b>  | <b>59</b>  |
| <b>6</b> | <b>AS ZEIS E AS COMUNIDADES TRADICIONAIS PESQUEIRAS EM SALVADOR: ZEIS-5 E O CASO DA ZEIS DA GAMBOA DE BAIXO/UNHÃO .....</b> | <b>77</b>  |
| <b>7</b> | <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>   | <b>115</b> |
|          | <b>REFERÊNCIAS .....</b>  | <b>119</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

No começo do ano de 2019, participei de minha primeira reunião no Núcleo de Assessoria Popular do Serviço de Apoio Jurídico da Universidade Federal da Bahia (SAJU/BA). Decerto, a partir daquele momento muita coisa mudou para mim. Começar a acompanhar as reuniões foi essencial para entender que em cada esquina da cidade de Salvador/BA há conflitos históricos, encabeçados pela questão racial - ironicamente mal resolvida na cidade mais negra fora da África - e pelas tensões de classe, peculiares do capitalismo, sobretudo em sua versão neoliberal e periférica.

Mais tarde, durante os idos de agosto do mesmo ano de 2019, após deslizamentos na comunidade da Gamboa de Baixo, intermediado pelo SAJU, comecei a acompanhar a comunidade enquanto assessoria, na tentativa de mobilizar, junto aos moradores e lideranças locais, o poder público, para evitar que tragédias maiores viessem a ocorrer no local. Durante as discussões aprendi com as lideranças que o local escondido pela Avenida Contorno se tratava de uma comunidade tradicional pesqueira, que abastece boa parte do centro da cidade com o seu pescado e preserva práticas ancestrais. Havia uma referência a classificação como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) com um misto de esperança e indignação, como se a transcrição do nome do território e as obrigações com as quais estava implicada a prefeitura em relação a ele, disposto na lei, representassem um reconhecimento necessário da importância daquele local, porém um vazio de ações concretas pelo poder público que fizessem jus aquele reconhecimento. Um sentimento explicitado ainda mais em uma situação em que uma moradora perdeu a casa, outros moradores tiveram de abandonar suas moradias e tantos outros se encontravam em risco sem que nenhum representante das “instituições oficiais” se propusesse a tomar iniciativas emergenciais. Afinal, o que é ser uma comunidade tradicional? O que é estar em um território tradicional? Aliás, o que é ser ZEIS hoje, em Salvador?

Em uma cidade litorânea como Salvador, Bahia, a pesca artesanal é uma de suas atividades econômicas de grande relevo (SILVA, 2013, p. 17), relacionando-se com a culinária, com a religiosidade e com a distribuição e ocupação histórica do espaço urbano na capital baiana (CARVALHO; PEREIRA, 2008, p. 86).

De acordo com o Silva (2020), “A pesca artesanal, antes de mais nada, é uma arte que para as Pescadoras é resultado de sua criatividade, de seu sentimento de liberdade e resistência, afinal

a pesca artesanal sempre se distinguiu, para seus profissionais, como uma não subordinação à sociedade urbana capitalista.” (SILVA, 2020, p. 13).

Na legislação brasileira, por sua vez, a pesca artesanal, atualmente compreende não somente a atividade da pesca em si, mas todas as outras atividades profissionais relacionadas à pesca na Lei nº 11.959/ 2009:

Art. 4o A atividade pesqueira compreende todos os processos de pesca, exploração e exploração, cultivo, conservação, processamento, transporte, comercialização e pesquisa dos recursos pesqueiros.

Parágrafo único. Consideram-se atividade pesqueira artesanal, para os efeitos desta Lei, os trabalhos de confecção e de reparos de artes e petrechos de pesca, os reparos realizados em embarcações de pequeno porte e o processamento do produto da pesca artesanal. (BRASIL, 2009, p. 3)

As comunidades nas quais as atividades da pesca e mariscagem constituem a principal atividade praticada, tanto para subsistência quanto para comercialização do excedente, são denominadas de comunidades tradicionais pesqueiras. Essas comunidades têm forte ligação com o território onde se encontram, pois dependem dele para continuar desenvolvendo suas atividades, onde articulam e preservam saberes muito específicos para lidar com o ambiente em que estão inseridos e conseguir sobreviver da pesca. (CPP, 2015, p. 1)

Os povos das águas, apesar de terem os seus direitos reconhecidos e garantidos legalmente, tanto na Constituição como em outros dispositivos infraconstitucionais, enfrentam diversas dificuldades para conservarem e terem respeitados, a sua cultura, identidade, modo de vida e principalmente seus territórios. O território pesqueiro compreende todo o território terrestre e aquático onde as comunidades que vivem da pesca artesanal, desenvolvem não só seu trabalho, como criam e reproduzem saberes, relações sociais, ambientais e religiosas, como assevera o Movimento de Pescadores e Pescadoras Artesanais - MPP (2012b, p. 20):

O território envolve as áreas de pesca e coleta, as áreas de moradias, os locais de embarque e os trajetos com seus barcos, os locais sagrados e as áreas necessárias à reprodução física e cultural do grupo [...] mesmo que o dicionário e outras narrativas apontem território como um substantivo masculino que significa grande extensão de terra. As águas, substantivo feminino e plural - rios, mangues, mar, coroa, estuários - também são para as Pescadoras artesanais espaços de saberes, de expressão cultural, de construção de identidade.

Entretanto, os espaços tradicionalmente ocupados pelos pescadores para desempenhar suas atividades vem sendo cada vez mais objeto de disputas, vez que são espaços de grande atratividade turística e imobiliária, atraindo o interesse de grandes agentes destes setores e do próprio estado, que acumulam projetos para áreas com este perfil (CPP, 2016, p. 70). Diversos

são os conflitos e violências: deterioração dos ambientes de vida e trabalho, ampliação imobiliária e turística, grilagem, concepção de "desenvolvimento" econômico do Estado, que não inclui ou respeita as Pescadoras artesanais.

Em Salvador, onde o poder público municipal já anunciou uma série de investimentos com foco no turismo, a exemplo do programa Salvador 360 Centro Histórico, segundo o qual:

A prefeitura da capital vai lançar na próxima segunda-feira, 21, o quarto eixo do programa Salvador 360. A cerimônia acontece no Hotel Fera Palace, na Rua Chile, às 17h30min, quando o prefeito ACM Neto apresenta as ações de recuperação e melhorias para a região do Centro Histórico da cidade. Pauta histórica da Associação Comercial da Bahia, a recuperação do bairro do Comércio e seu entorno abre as portas para o potencial econômico e cultural de toda Salvador e Baía de Todos os Santos.

(...)

Os números indicam mais de R\$ 200 milhões em investimentos no Centro até 2020, com mais de 20 intervenções urbanísticas. As principais entregas são a requalificação da Avenida Sete, requalificação da Praça Cairu, Museu da Música, Museu Casa da História de Salvador e ampliação de vagas de estacionamento em locais estratégicos. Os principais impactos aguardados com os investimentos são o fomento econômico da região do Centro, o incremento à economia da cidade, em especial à indústria do turismo e a aproximação de emprego à moradia. (NYKIEL, 2017, p. 1)

É uma tendência que a atividade da pesca tradicional seja impactada, considerando que a grande faixa litorânea da cidade é um dos grandes atrativos turísticos (ATHAYDE, 2018, p. 1), ao mesmo tempo que é morada e ambiente de trabalho de diversas comunidades tradicionais pesqueiras.

Nestas disputas territoriais, o direito entra como grande ferramenta de operacionalização de escolhas políticas e desígnios mercadológicos, de modo que muitas delas são materializadas em instrumentos jurídicos de política urbana, dentre os quais se destaca o Plano Diretor, na medida em que nele se encontra o arcabouço normativo que vai definir as principais regras de uso e ocupação do solo nas grandes metrópoles brasileiras (MARICATO, 2007, p. 64).

O Plano Diretor está consagrado no art.182 da Constituição Federal como “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”, enquanto o Estatuto das Cidades ao detalhar as funções de vários instrumentos da política urbana, coloca sob atribuição dos Plano Diretor a definição das diretrizes urbanas básicas no que se refere aos municípios com mais de vinte mil habitantes. É através deste instrumento que se definirão normas de uso, parcelamento e ocupação do solo e mapeamento das áreas de risco localizadas na circunscrição do município a que ele se refere e as determinações constantes no Plano Diretor devem vincular o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual do município. A lei que instituir o Plano Diretor deve ser revista, com garantia de participação popular, ao menos a cada dez anos.

Um dos principais instrumentos da operacionalização do disposto no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) é o Zoneamento Urbano.

Zoneamento urbano consiste nas determinações do poder público, especialmente no âmbito municipal para a normatização e fiscalização dos padrões de uso e ocupação do solo nos municípios brasileiros. Delimita-se, através do zoneamento urbano, quais os padrões construtivos permitidos para cada zona específica da cidade, tão como determina parâmetros mínimos de atendimento de equipamentos urbanos, de modo a proporcionar melhor qualidade de vida e o mínimo de dignidade para a população, harmonizando qualidade ambiental, sanitária, cultural, habitacional (SILVA, 2010, p. 236-237).

As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), nessa perspectiva, definem-se como zonas ou áreas da cidade para as quais devem ser elaborados e aplicados, em conjunto, pelo poder público e sociedade civil, uma série de medidas jurídicas e urbanísticas a fim de garantir a permanência e qualidade de vida de assentamentos urbanos informais e promover moradia de interesse social. Tais medidas envolvem a elaboração de normas de uso e ocupação do solo específicas para essas áreas, a delimitação das intervenções urbanísticas necessárias para adequar a área a padrões sanitários e urbanos mínimos, exigidos pela legislação e regularização fundiária para os assentamentos urbanos consolidados, além de definição de vazios urbanos a serem utilizados pelo poder público para a execução de projetos de moradia popular, a fim de suprir a demanda por moradia (MATTOS, 2019, p. 5).

Atualmente, a lei que institui o Plano Diretor aplicado na cidade de Salvador é a Lei nº 9.069/2016 conhecida popularmente como “PDDU 2016”. Foi através de muita luta que durante o processo de sua elaboração entre 2014 e 2016, movimentos sociais de luta pelo direito à cidade se organizaram para garantirem sua participação na formulação das normas constantes na lei:

Nós, da Articulação de Movimentos e Comunidades do Centro Antigo de Salvador, em conjunto com outros coletivos de luta pelo Direito à Cidade, acompanhamos, com indignação, alguns dos processos mais decisivos do planejamento da nossa cidade serem conduzidos pela prefeitura de maneira autoritária, para atender a interesses do setor imobiliário, contrariando os direitos da maior parte da população de Salvador. A elaboração do Plano Salvador 500, a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU e da Lei de Ordenamento de Uso e Ocupação do Solo – LOUOS revelam o caráter excludente e racista do modelo de planejamento adotado pelo poder público municipal. (ARTICULAÇÃO DO CENTRO ANTIGO, 2016, p. 1)

Muito embora os embates tenham sido acirrados pela truculência do poder público municipal em tentar de diversas formas minar a participação popular, alguns resultados da pressão popular

podem ser verificados. Dentre esses resultados, houve a inclusão das comunidades tradicionais de pesca e mariscagem da cidade de Salvador como parte específica do zoneamento urbano do município através das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), classificando-as como:

V - ZEIS-5: correspondente aos assentamentos ocupados por comunidades quilombolas e comunidades tradicionais, especialmente aquelas vinculadas à pesca e mariscagem, localizados em áreas públicas ou privadas, nos quais haja interesse público em promover os meios para a regularização fundiária e recuperação ambiental e medidas necessárias à manutenção de suas tradições e cultura. (SALVADOR, 2016, p. 85)

As comunidades de Gamboa de Baixo/Unhão, Amêndoa/Ponta Grossa, Bananeiras, Porto dos Cavalos e Quilombo do Tororó desde o PDDU 2016, portanto figuram como Zonas Especiais de Interesse Social, as quais, ainda segundo o PDDU 2016 deveriam ser regulamentadas em quatro anos (SALVADOR, 2016, p.03 e p.85), após a aprovação e vigência da referida lei. Todas essas comunidades, por sua vez, encontram-se em disputas territoriais históricas tanto contra agentes do poder público (Marinha do Brasil, IPHAN), quanto contra agentes da iniciativa privada (especulação imobiliária, indústria petroquímica).

Dessa forma, procuramos, através da pesquisa aqui empreendida, analisar as manifestações do racismo institucional na elaboração da política urbana voltada para comunidades tradicionais de pesca e mariscagem na cidade de Salvador-BA, problematizar a categorização de ZEIS-5, enquanto instrumento de zoneamento urbano e dar visibilidade às comunidades tradicionais pesqueiras enquanto sujeitos coletivos de direitos, para analisar quais garantias a classificação enquanto ZEIS pode trazer para a preservação e reivindicação, pelas comunidades tradicionais pesqueiras soteropolitanas, a seus respectivos territórios.

Para tais objetivos, procurou-se, através de pesquisa exploratória, priorizar a exploração daqueles dados obtidos através da perspectiva de outros “lugares” (KILOMBA, 2020, p. 48), que não o estritamente acadêmico, para dessa forma ter uma base verdadeiramente ampla de referencial teórico para a análise do papel do PDDU e das ZEIS na realidade, em relação ao direito à cidade para as comunidades tradicionais pesqueiras de Salvador.

Portanto, a catalogação das informações e dos conceitos acerca das comunidades tradicionais, dos conflitos urbanos e das análises sobre a atuação do poder público diante desses conflitos será montada quase sempre com base nos movimentos de luta, dos sujeitos marginalizados e de seus aliados. Para tanto, há na pesquisa exploratória e no levantamento bibliográfico um rol amplo de documentos, que se expande para além da produção acadêmica convencional

institucionalizada. Há, portanto, como fontes, notas de movimentos sociais e coletivos de luta, trechos de reportagens publicadas e disponíveis nas redes, ao mesmo tempo em que também há documentos oficiais e artigos e textos acadêmicos.

Dessa forma, registramos nossa trajetória de pesquisa em 05 capítulos. No primeiro capítulo, propõe-se uma aproximação da identidade da cidade de Salvador pelas águas, sobretudo diante da perspectiva do mar e dos seus significados para a construção da cidade mais negra fora do continente africano. No segundo capítulo, por sua vez, tratamos de alguns conceitos essenciais para o estudo dos conflitos urbanos, como urbanismo, urbanização, direito a cidade e a relevância da política urbana no fomento da problemática social e racial brasileira e soteropolitana. Já no nosso terceiro capítulo, nos aprofundamos nos conceitos de pescador artesanal, comunidade tradicional pesqueira e território tradicional pesqueiro, utilizando como fio condutor os conflitos fundiários enfrentados por esses sujeitos. No quarto capítulo, o foco será a construção histórica da ZEIS enquanto instrumento jurídico e urbanístico dentro da política urbana e no quinto capítulo, falaremos sobre as comunidades tradicionais pesqueiras em Salvador, sob a perspectiva das ZEIS no PDDU 2016. Para isso, traçamos um breve perfil das seis comunidades categorizadas como ZEIS-5 no PDDU 2016 e do histórico geral de conflitos enfrentadas pelas mesmas, a fim de compreender até que ponto a categorização enquanto ZEIS tem se apresentado enquanto perspectiva de garantia de proteção das suas tradições, ofícios e territórios.

## 2 UM MERGULHO NAS ÁGUAS DE SALVADOR

Para falar de Salvador é necessário falar de suas águas e não há que se falar das águas do Brasil, sem se falar da cidade de Salvador. Cidade que foi a primeira capital brasileira justamente pela sua posição geográfica privilegiada em relação ao Atlântico - então estratégica para fortalecimento das relações comerciais mercantis à época do Brasil colônia, as quais colocaram Salvador em posição de protagonismo dentro da dinâmica de trocas comerciais internacionais à época:

A Cidade do Salvador, capital do Estado da Bahia, é a mais antiga e característica das cidades brasileiras. Construída para ser a capital do país, durante três séculos foi a aglomeração urbana mais importante. Seu porto, por onde escoava a produção da agricultura comercial do Recôncavo, era o mais movimentado. (SANTOS, 2008, p. 19)

A escolha da primeira capital do Brasil, passa, portanto, pela sua formação geológica e pela sua localização geográfica em relação, principalmente ao mar, elemento crucial, não só para intermediação das trocas comerciais, mas também para a defesa da então colônia quanto a eventuais invasores. Pode-se dizer, deste modo, que o mar foi elemento crucial para a criação, estabelecimento e expansão da cidade de Salvador.

Descoberta havia quase meio século, a antiga colônia portuguesa, com seu litoral enorme e desprotegido, representava uma presa fácil para as outras nações que a queriam conquistar. As primeiras tentativas para defender a costa e povoar o gigantesco território não deram resultado; mesmo o processo das capitânicas hereditárias não dera bons frutos. Por isso é que o rei de Portugal decidira, em 1549, reagrupar as donatárias e criar um governo único, o governo geral do Brasil. Ordenou a fundação de uma cidade no meio de um litoral bem extenso, a fim de servir como sede do governo: ao mesmo tempo capital administrativa e praça-forte. É essa função que justifica o sítio escolhido: o cume de uma colina, caindo em forte declive até a extremidade das margens de uma baía abrigada sobre um dos lados da península que separa a Baía de Todos os Santos e o oceano Atlântico. Essa baía é um antigo vale afogado, o que está em relação com a presença de inúmeras rias e onde, por outro lado, vêm desembocar vários rios navegáveis sobre algumas dezenas de quilômetros. (SANTOS, 2008, p. 39)

As águas também foram cruciais para o estabelecimento da capital baiana e do próprio Brasil colônia, na medida em que este era o principal meio pelo qual transportava-se o açúcar do engenho até os portos, de onde a produção seria enviada para a Europa.

Os engenhos precisavam de água para fabricar o açúcar e para transportá-lo até o porto de Salvador, de onde os navios transatlânticos de então o levavam à Europa. No fim do século XVI, a cidade contava com 8 mil habitantes. Sua função portuária crescia, ao lado das funções primitivas: administrativa e militar. (SANTOS, 2008, p. 40)

Deste modo, foram as águas de Salvador, o principal meio através do qual começaram a se estabelecer dois importantes elementos da formação da identidade nacional brasileira: a exportação da produção agrícola e a escravidão.

De forma mais duradoura, há que se falar também da relação espiritual, por assim dizer, da capital baiana, com suas águas. Mais do que o fator político e comercial, as águas que banham a “soterópolis”, invadem também o imaginário que se tem da cidade e a identidade dos soteropolitanos. Na literatura de Jorge Amado, onde o mar assume verdadeira personalidade ao lado de personagens marcantes como o pescador Guma, em *Mar Morto*:

Do mar vem toda a alegria e toda a tristeza porque o mar é mistério que nem os marinheiros mais velhos entendem, que nem entendem aqueles antigos mestres de saveiros que não viajam mais, e, apenas, remendam velas e contam histórias. Quem já decifrou o mistério do mar? Do mar vem a música, vem o amor e vem a morte. E não é sobre o mar que a lua é mais bela? O mar é instável. Como ele é a vida dos homens dos saveiros. (AMADO, 2012, p. 19)

Na construção “atmosférica” das músicas de Dorival Caymmi, onde quase é possível sentir o cheiro de maresia e a brisa marítima, tanto no cotidiano do pescador - personagem central de várias de suas canções - quanto na famosa descrição de “uma tarde em Itapuã”.

O mar quando quebra na praia  
É bonito, é bonito

O mar... pescador quando sai  
Nunca sabe se volta, nem sabe se fica  
Quanta gente perdeu seus maridos seus filhos  
Nas ondas do mar

O mar quando quebra na praia  
É bonito, é bonito

Pedro vivia da pesca  
Saia no barco  
Seis horas da tarde  
Só vinha na hora do sol raiá  
(CAYMMI, Dorival. *O Mar*)

Mesmo no cinema de Glauber Rocha, onde o mar também é colocado enquanto território expropriado da classe trabalhadora em “*Barravento*”.

Quando se vai a Salvador, experimenta-se o mar, sente-se o gosto da maresia. Há muito da identidade de Salvador em sua culinária e há muito pouco na culinária soteropolitana que não tenha relação com as águas. As moquecas, carro chefe de qualquer turista que visite a “Roma Negra” (DA SILVA, 2018, p. 04), aparece com frequência quase que semanal nos pratos dos habitantes da cidade da baía de todos os santos. A acarajé, o abará, o caruru e o vatapá - e aqui

começa-se a falar de religiosidade também - levam em suas preparações quase sempre, frutos do mar, afinal, mais do que o camarão, ingrediente característico de sua preparação, são alimentos que representam e corporificam a travessia transatlântica forçada a qual foram submetidos diversos povos africanos (GILROY, 2001, p. 15)

As águas de Salvador, decerto, também podem ser tomadas como símbolos muito representativos da relação da capital baiana com a experiência do negro no Brasil. Através do mar se deu o sequestro daqueles que aqui seriam escravizados, reivindicam-se nas águas a relação ancestral com divindades das religiões afro-brasileiras e são as águas e seus usos, campo de disputa contra a expropriação dos povos que tradicionalmente as ocupam e protegem.

Essa relação soteropolitana (e brasileira) do mar como trauma está em Navio Negreiro, de Castro Alves:

No entanto o capitão manda a manobra,  
E após fitando o céu que se desdobra,  
Tão puro sobre o mar,  
Diz do fumo entre os densos nevoeiros:  
"Vibrai rijo o chicote, marinheiros!  
Fazei-os mais dançar!..."

E ri-se a orquestra irônica, estridente. . .  
E da ronda fantástica a serpente  
Faz doudas espirais...  
Qual um sonho dantesco as sombras voam!...  
Gritos, ais, maldições, preces ressoam!  
E ri-se Satanás!...

A experiência da diáspora na capital baiana é muito presente e, como no Brasil, está sensível em todos os aspectos de sua conformação social. Está presente no racismo que compõe todas as instituições e relações sociais no Brasil (NASCIMENTO, 2016), mas também, e aqui, com ênfase na cidade de Salvador, é o principal marcador cultural e demográfico da identidade dos soteropolitanos.

Não há campo do pensar, do fazer, do viver em Salvador que não apresente as marcas, os ritmos, os saberes da negritude. Os *Afoxés* e blocos afro, símbolos da cidade, foram fundados como instrumentos de organização e luta da população contra o racismo. O Afoxé Filhos de Gandhi, que em fevereiro deste ano completou 70 anos, Ilê Ayê, Olodum, Araketu, Malê Debalê, Muzenza, Cortejo Afro, ao longo do tempo buscaram resgatar e influenciar na afirmação da identidade e autoestima da população.  
(...)

Na culinária, na arquitetura, nos rostos dos soteropolitanos, onde 8 em cada 10 moradores são negros, a marca da afrodescendência está em todos os lugares. No entanto, esta cidade é marcada também pelo racismo estrutural e pela desigualdade racial. (MARQUES, 2019, p. 1)

Além de estar presente na cor da pele da população da cidade mais negra fora do continente africano, a experiência da diáspora tem forte influência na cultura local, sobretudo através das religiões de matriz africana. Embora não seja a maior em número de praticantes, as religiões de matriz africana em Salvador (com destaque para o candomblé e a umbanda), influenciam nos principais marcadores culturais das tradições da cidade.

A despeito da hegemonia católica em Salvador, o Candomblé e seus rituais (devidamente mesclados e influenciados por outras práticas religiosas) extrapolam o universo cultural e social dos grupos de que são originários, constituindo-se em prática de vastas camadas da população local. (SANTOS, 1999, p. 186)

Desse modo, divindades como Yemanjá - divindade oriunda da religião Candomblé, conhecida como rainha dos mares, e Oxum - divindade que é senhora dos rios e cachoeiras, acabam por representar também essa relação muito íntima que a capital baiana tem com suas águas e contar um pouco da construção histórica dessa cidade, onde a tentativa institucional de em branqueamento da população empreendido pelo governo brasileiro, jamais teve êxito.

No candomblé praticado em Salvador, as águas abrem e fecham o ciclo de comemorações e estão presentes em muitos dos seus ritos. (...) Tal mitologia das águas, porque dotada de uma certa universalidade ilustra e ajuda a compreender uma série de práticas nos candomblés de Salvador. (SANTOS, 1999, p. 200-201)

Essa relação entre Salvador e suas águas, ganha, portanto, maior visibilidade quando no dia dois de fevereiro, se comemora a festa em homenagem a Yemanjá, onde, apesar de nunca ter sido instituído feriado, a população toma as ruas, mormente no bairro do Rio Vermelho, para celebrar e lançar ao mar oferendas e presentes para a rainha do mar. A segunda maior festa de rua da cidade, ficando atrás somente do carnaval, é experienciada por uma maioria de pessoas que não é praticante do Candomblé, movimenta a economia popular local e mobiliza toda dinâmica de planejamento de tráfego nas imediações do bairro do Rio Vermelho em uma espécie de feriado autodeclarado

A festa possui denominação de “festa de largo”, dominação em Salvador de festas que ocorrem em locais mais abertos. A festa de Yemanjá tem como ponto de concentração uma praça local, uma das centralidades do bairro, e o entorno da Igreja de Sant’ana do Rio Vermelho. O referido bairro é modificado em toda sua estrutura com os festejos do dia 02 de fevereiro. Outros locais participam de forma mais discreta das comemorações, devoções e ofertas à Rainha do mar, a exemplo do Dique do Tororó na região central da cidade de Salvador. (SANTOS, 2014, p. 36)

Entretanto, a mesma autora chama a atenção para a dimensão econômica que ganhou a outrora manifestação cultural criada por pescadores (LAURENTINO, 2021, p. 53), de modo que o 02 de fevereiro tem se tornado cada vez mais um evento explorado pela indústria cultural e do

turismo para maximizar seus lucros através de tentativas de monopolização de espaços da festa (SANTOS, 2014, p. 65)

Há, portanto, essa outra dimensão das águas, sobretudo do mar, na formação da cidade de Salvador. A dimensão do chamado “*city-business*”, ou simplesmente, da exploração imobiliária das áreas costeiras da cidade, onde o mar ganha aspecto de verdadeiro ativo financeiro, a ser valorizado, explorado e incorporado como setor estratégico de investimentos públicos por conta de uma percepção muito recente de seu potencial turístico:

A Bahia passou a dispensar mais atenção à sua costa oceânica a partir de 1973, mesmo ano em que foi elaborado um documento preliminar relativo ao “Remanejamento da Orla Marítima – trecho compreendido entre a Barra e a foz do Rio Pojuca” (SCHEINOWITZ, 1998, p.80). Se debruçando sobre o texto expresso pelo documento preliminar, Scheinowitz (1998) relata que a ocupação do litoral, a qual esse mesmo documento qualifica de desordenada, se dirigia para um comprometimento de uma porção da cidade com grandes potenciais no tocante ao lazer para a população da cidade. (SOUZA, 2010, p. 49)

Neste sentido, Silva (2019) fala da construção do espaço da praia como uma categoria de mercadoria a ser cada vez mais restrita a uma parcela muito específica da população, um espaço da cidade a ser cada vez mais explorado pelos agentes do mercado imobiliário.

Da finalidade terapêutica à lógica do consumo, o toque da elite foi fundamental para a construção simbólica da praia e, conseqüentemente, para sua apropriação. Experimentar a fuga das epidemias que as aglomerações urbanas proporcionavam, era um elemento, uma distinção social no passado. Essa classificação social foi aderindo ao longo tempo as formas privilegiadas de sensação. O espaço da praia aos poucos assumiu sua forma mercadoria tendo em vista seus restritivos usos, visto tanto na apropriação e elitização dos espaços públicos quanto nos aparelhos repressivos de controle ao seu acesso. (SILVA, 2020, p. 33)

Entretanto, esse processo demandou transformações mais profundas do que aquelas que dizem respeito à infraestrutura urbana, vez que acarretaram também na modificação do caráter demográfico dessas áreas, sobretudo no que se refere ao perfil dos moradores que ali ocupavam. Afinal, antes da ocupação pelas elites econômicas, havia uma outra população residente na orla de Salvador, a qual, aos olhos dos investidores e do poder público era incompatível com o processo de “valorização” da área:

Durante as três décadas que antecederam a metropolização de Salvador, e condicionados pelas normas vigentes a cada momento do planejamento da cidade, os sub-distritos de Amaralina e Itapuã, que correspondiam a quase toda a extensão da orla marítima, foram tratados como zona residencial de baixa densidade. Este ordenamento territorial foi de imediato subvertido por um processo de verticalização que logo se iniciou, sobretudo nos bairros do Rio Vermelho, Pituba e Amaralina, bem como por episódios de ocupação de terras, marco histórico de luta dos movimentos

sociais de Salvador, como fora observado na ocupação Bico de Ferro (1958, Boca do Rio) que contava com mais de mil famílias durante a ocupação (VASCONCELOS, 2002 apud SOUZA, 2010, p. 47)

Rossi e Guimarães Júnior (2019) falam de como a expansão urbana em Salvador, mormente a partir da década de 70 provocou impactos sociais e ambientais nas áreas costeiras da capital baiana, em prol, sobretudo da especulação imobiliária e da financeirização do espaço urbano:

Outro vetor de expansão de Salvador que tem causado significativos impactos sociais e ambientais é a Orla Atlântica, expandindo-se a nordeste da península, setor escolhido para construção de loteamentos para as classes mais ricas, setor também muito usado pelos banhistas e preferido do turismo.

A metropolização que se intensifica a partir de 1970 na península soteropolitana causou impactos ambientais de diversas naturezas, a produção de infraestrutura destruiu ecossistemas costeiros e nas Matas Atlânticas. Os impactos vão desde Tubarão, no Subúrbio Ferroviário, onde a urbanização se deu por cima dos manguezais e as atividades industriais reduziram a biodiversidade marinha (ROSSI, 2015) até o outro extremo do município, onde os ecossistemas de duna tem sido altamente reduzidos e transformados. (ROSSI; GUIMARÃES JUNIOR, 2019, p. 3)

No mesmo sentido, a importância das águas na capital baiana é reconhecida internacionalmente na contemporaneidade, na medida em que Salvador é celebrada como capital da “Amazônia Azul”. Tal reconhecimento, entretanto, é menos poético do que possa parecer, de modo que o termo “Amazônia Azul”, cunhado pela Marinha Brasileira para se referir a Zona Econômica Exclusiva brasileira, ao fim e ao cabo se refere menos a extensão da referida zona (de fato, maior do que a Amazônia Verde que conhecemos) e mais ao potencial de exploração mercadológica que o mar do Brasil tem para gerar riquezas para os mais variados agentes, públicos e privados, nacionais e internacionais.

Amazônia Azul é um inteligente conceito cunhado pela Marinha do Brasil, baseado na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) que estabeleceu uma Zona Econômica Exclusiva (ZEE) marítima de 200 milhas náuticas de largura para todos os países costeiros. No Brasil, esta ZEE forma um território molhado de 4,5 milhões de km<sup>2</sup> que circunda toda a costa brasileira, uma área maior do que a Amazônia verde, onde a camada líquida, o solo e o subsolo marítimo (presal) - de riqueza incalculável - foram agregados ao patrimônio nacional.

(...)

A Baía de Todos os Santos (BTS), pela sua posição geográfica central na costa oceânica e a condição histórica de berço da civilização brasileira, foi declarada em ato solene, no Palácio da Associação Comercial da Bahia, como sede da Amazônia Azul, com o lançamento da Carta da Baía de Todos os Santos, assinada pela Marinha do Brasil, Ibama, Ministério Público Estadual, Federação das Indústrias e Federação do Comércio do Estado da Bahia, Associação Baiana de Imprensa, Clube de Diretores Logistas, Rotary, e tantos outros que lotaram o salão nobre daquela bicentenária casa. Na oportunidade, Salvador foi aclamada como Capital da Amazônia Azul, visando atrair para a cidade importantes e lucrativos debates, nacionais e internacionais, sobre a economia do mar. (ATHAYDE, 2021, p. 1)

Significa dizer, portanto, que diferentes agentes econômicos, com a leniência e incentivo do estado, vêm se organizando e articulando entre si para decidir qual será o futuro das águas da cidade de Salvador, em especial da Baía de Todos os Santos (BTS) - menina dos olhos dos mais diversos investidores e organizações para ser objeto dos mais variados projetos:

Articulados, a bicentenária Associação Comercial da Bahia (ACB), Federação das Indústrias (Fieb), Federação do Comércio (Fecomércio), Sebrae, Rotary, além de universidades públicas e privadas, junto com instituições da sociedade civil e o governo do Estado da Bahia, veem inovando e avançando no desenvolvimento equilibrado, unindo avanços econômicos com conservação e inclusão social - atraindo debates internacionais sobre a nova fronteira da economia do mar.

(...)

Financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e gerido pela Secretaria de Turismo do Estado, o Prodetur (Programa Regional de Desenvolvimento do Turismo - [prodeturbahia.turismo.ba.gov.br](http://prodeturbahia.turismo.ba.gov.br)), prepara investimentos da ordem de US\$ 85 milhões na infraestrutura da BTS. (ATHAYDE, 2018, p. 1)

O mar da capital baiana, tão como sua zona costeira, por conseguinte ganha uma nova dimensão: a de objeto de investimentos, no contexto da atual economia global.

O presidente da ACB, Marcos de Meirelles Fonseca, afirmou que declaração da baía como sede natural da "Amazônia Azul" reafirma um novo modelo de desenvolvimento sustentável no estado. "A instituição [ACB] sempre acreditou que as nossas águas claras e paradisíacas representariam um grande potencial econômico e turístico", ressaltou, ao afirmar que hoje o desenvolvimento econômico está estritamente relacionado à preservação ambiental. (MENDES, 2014, p. 1)

Processos desse tipo, por sua vez, fazem parte e coordenam a história da conformação urbana da capital baiana, em especial, no período compreendido como o de metropolização da cidade de Salvador. A expropriação dos mais pobres em favor dos mais ricos torna-se, por conseguinte, a principal ferramenta de transformação urbana na periferia do capitalismo, sobretudo na cidade de Salvador, como veremos a seguir.

### 3 CIDADES, URBANISMO E DIREITO

De acordo com Silva (2010), o advento da industrialização, no século XIX, coordenou a proletarização da população outrora rural e a aglomeração dessas pessoas em torno das indústrias, materializando, assim, o início dos centros urbanos como conhecemos hoje. Entretanto, ainda segundo Silva (2010), neste primeiro momento, sobretudo na Inglaterra industrial, a ocupação desses centros urbanos é organizada prioritariamente pela iniciativa privada e a carência de serviços públicos como esgotamento sanitário, abastecimento de água e coleta de lixo, marcaram um processo de desorganização e conseqüente insalubridade do ambiente urbano que demandou que o estado passasse a pensar e intervir no ritmo e no processo de ocupação das cidades em seu território. Segundo Silva et al. (2016) é dessa necessidade que nasce aquilo que chamamos hoje de urbanismo.

O urbanismo surge, então, enquanto necessidade, antes de sua nomenclatura ou reconhecimento enquanto ciência autônoma. A proliferação de doenças e as condições degradantes em que vivia a classe trabalhadora na Inglaterra entre os anos 1830 e 1850, impôs que setores da sociedade se organizassem para pensar formas de atenuar os problemas que vieram com a formação desordenada dos primeiros centros urbanos, Silva et al (2016), por sua vez chama atenção de que, embora os grandes centros urbanos como conhecemos hoje tenha começado a surgir durante a fase industrial do capitalismo da Europa, o urbanismo enquanto técnica e ciência já era possível de se observar no planejamento das cidades na Roma antiga e que na idade média já é possível verificar a existência algumas de normas jurídicas urbanísticas. Na antiguidade clássica e até mesmo no Brasil colonial é possível classificar as determinações administrativas quanto a arruamento, estabelecimento de praças, alinhamento dos edifícios, calçamento de ruas, características de um urbanismo “primitivo e empírico”. (SILVA, 2010, p. 28).

Os conceitos e práticas do urbanismo foram se transformando com o tempo e com as diversas modificações no perfil e nos conceitos aceitos de cidade. Deste modo as determinações urbanísticas passaram a tratar de temas mais complexos que o mero embelezamento das cidades, transformando-se em ciência interdisciplinar que dialoga e está intimamente ligada ao desenvolvimento econômico e social, a preservação ambiental, as práticas culturais e ao trabalho. Além disso, deixa de ser ciência apenas ligada aos aglomerados urbanos, sendo também seu campo de estudo e atuação as aglomerações em áreas consideradas como zonas rurais:

Concebeu-se o “urbanismo”, inicialmente, como arte de embelezar a cidade. Esse conceito, porém, evoluiu no sentido social, tanto quanto evoluíra o conceito de “cidade”, que tende a expandir-se além do perímetro urbano. Assim concebido, “o urbanismo é uma ciência, uma técnica e uma arte ao mesmo tempo, cujo objetivo é a organização do espaço urbano visando ao bem-estar coletivo—através de uma legislação, de um planejamento e da execução de obras públicas que permitam o desempenho harmônico e progressivo das funções urbanas elementares: habitação, trabalho, recreação do corpo e do espírito, circulação no espaço urbano”. Essa concepção formara-se nos Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna (CIAM), consolidando-se na famosa Carta de Atenas. Segundo o CIAM de 1928, “o urbanismo é a ordenação dos lugares e dos locais diversos que devem abrigar o desenvolvimento da vida material, sentimental e espiritual em todas as suas manifestações, individuais ou coletivas. Abarca tanto as aglomerações urbanas como os agrupamentos rurais. O urbanismo já não pode estar submetido exclusivamente às regras de esteticismo gratuito. (SILVA, 2010, p. 30)

Segundo o arquiteto e urbanista Le Corbusier, “As três funções fundamentais pela realização das quais o urbanismo deve velar são: 1o habitar; 2o trabalhar; 3o recrear-se. Seus objetivos são: a) a ocupação do solo; b) a organização da circulação; c) a legislação” (LE CORBUSIER, 1993, p. 75)

Para Meirelles (2008), conceitua-se o urbanismo como “(...) o conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade.” Deste modo o urbanismo é campo de estudo que envolve todas as esferas de Estado, envolvendo municípios, estados e união, impondo padrões de relação dos indivíduos e instituições com o território em que estão inseridos de modo a promover o bem comum. (MEIRELLES, 2008, p. 522):

Assim, o urbanismo apresenta-se como a ciência do estabelecimento humano, preocupando-se substancialmente com a racional sistematização do território, como pressuposto essencial e inderrogável de uma convivência sã e ordenada dos grupos de indivíduos, que nele transcorre sua própria existência. Ou, em outras palavras, o urbanismo objetiva a organização dos espaços habitáveis visando à realização da qualidade de vida humana. (SILVA, 2010, p. 31)

A atividade urbanística, na medida em que deve ser realizada pelo poder público e se opera constringendo interesses privados em função do interesse público, através de normas positivadas, é atividade que necessita se operar através do direito positivado (SILVA, 2010, p. 34). Irá neste mesmo sentido, Meirelles (2008), ao afirmar a estreita ligação entre urbanismo e direito, uma vez que, sendo as normas de direito urbanístico oriundas da atuação estatal, não pode haver atuação urbanística, sem imposição legal.

No Brasil, a organização das primeiras cidades, se desdobrou, através do sistema de sesmarias, de modo essencialmente racista, onde o direito à terra fora dado somente aos colonizadores

européus, deixando toda a população brasileira (negros, indígenas e mestiços), em geral, despossuídos de qualquer acesso à terra. Somado a isso, a criação dos primeiros centros urbanos brasileiros, tinha por fim promover a ligação entre colônia e metrópole, de modo que o modelo de urbanização no Brasil colonial, era marcado pela ausência de uma rede urbana interna, onde o que se priorizava era a conexão direta com a Europa. Deste modo, o modelo de desenvolvimento econômico e a primazia das demandas do capital, em detrimento de quaisquer outras demandas da sociedade colonial, à época, fez com, distintamente da Europa, onde as atividades econômicas industriais foram responsáveis pelo deslocamento demográfico para os centros urbanos, no Brasil, a característica agroexportadora fez com que o povoamento da terra tivesse caráter majoritariamente rural, o que limitou, por muito tempo, a expansão urbana (PAULINO; SANTOS, 1996, p. 173).

De acordo com o professor Milton Santos (1993), esse padrão de concentração rural da distribuição demográfica brasileira se mantém até os anos 60, quando há um ponto de inflexão, com crescimento da população urbana e crescimento da taxa de urbanização, de modo que entre os anos 40 e 80, a população vivendo nas cidades brasileiras, aumenta sete vezes e meia:

Entre 1960 e 1980, a população vivendo nas cidades conhece aumento espetacular: cerca de cinquenta milhões de habitantes, isto é, um número quase igual à população total do País em 1950. Somente entre 1970 e 1.980, incorpora -se ao contingente demográfico urbano uma massa de gente comparável ao que era a população total urbana de 1960. (SANTOS, 1993, p. 29-30)

Durante os anos 90, o Brasil já tinha 77% de sua população vivendo nas cidades.

Muito embora tenha sido esse “boom” populacional nas cidades, a principal motivação para que houvesse as primeiras grandes intervenções estatais no território urbano brasileiro, Segundo Koehler (2018), a aplicação de teorias importadas da França e Inglaterra, de forma descontextualizada e até mesmo higienista, implicaram na formação das chamadas ocupações irregulares, onde passou a se concentrar a população mais pobre, expulsa dos centros urbanos:

Se, por um lado, os novos padrões construtivos, adequados às normas de higiene prescritas pelos médicos sanitaristas melhoraram as condições de habitabilidade e salubridade nas cidades, por outro, também provocaram a expulsão das populações pobres das áreas centrais. A abertura de grandes avenidas também arrasou antigos quarteirões de moradias humildes, reduzindo ainda mais o acesso à habitação para os pobres e aumentando os custos de aluguéis num processo de gentrificação dos centros históricos na primeira metade do século XX. (KOEHLER, 2018, p. 68)

A professora Hermínia Maricato (2003), chama atenção para que, embora no início do século XXI, 81% da população brasileira, se concentre em território urbano, o processo de formação das cidades brasileira ao contrário do que aconteceu em certo momento da expansão urbana europeia, se deu de forma descoordenada e sem qualquer planejamento, sendo caracterizado por ser um processo que corre, em sua grande maioria, à revelia da legislação e do próprio estado:

(...)No meio urbano, o investimento público orientado pelos lobbies bem organizados alimenta a relação legislação/mercado imobiliário restrito/exclusão social. É nas áreas desprezadas pelo mercado imobiliário, nas áreas ambientalmente frágeis, cuja ocupação é vetada pela legislação e nas áreas públicas, que a população pobre vai se instalar: encostas dos morros, beiras dos córregos, áreas de mangue, áreas de proteção aos mananciais...Na cidade, a invasão de terras é uma regra, e não uma exceção. Mas ela não é ditada pelo desapego à lei ou por lideranças que querem afrontá-la. Ela é ditada pela falta de alternativas (...) (MARICATO, 2003, p. 79)

O resultado desse processo de urbanização excludente é uma insegurança jurídica que reflete as desigualdades históricas e que dificulta até hoje a execução da legislação urbanística e dos planos urbanísticos elaborados:

A informalidade traz um alto custo individual e coletivo, pois a precariedade do acesso ao saneamento básico, aos serviços de transporte, à saúde e à educação, soma-se à insegurança jurídica e administrativa de perder a posse do imóvel por causa de despejos forçados, e é essa insegurança que põe em risco, inclusive, à vida, isso em virtude da fragilidade das construções. (PINHEIRO, 2012, p. 35)

Desse modo, a urbanização brasileira é marcada pelas consequências da histórica concentração de terras, pelo racismo, pelo clientelismo e por um estado que só se mostra presente para atender às demandas do mercado imobiliário (MARICATO, 2003, p. 78-79). O resultado é uma distribuição fundiária desigual e excludente, a qual impõe a grande maioria dos cidadãos assentar-se em loteamentos irregulares, não reconhecidos pelo poder público. Isso implica não só em insegurança jurídica, mas na precariedade da posse e propriedade dessas pessoas sobre suas moradias e na falta de acesso a estrutura urbana básica, como saneamento, iluminação, transporte público, coleta de lixo, etc. Essa é a situação de grande parte das populações urbanas nas maiores cidades do país, onde em São Paulo e Rio de Janeiro, por exemplo, estima-se que 1/3 da população viva nessas condições, enquanto em Salvador, essa proporção chegue em 1/3 (MARICATO, 2003, p. 80).

Em Salvador, o padrão histórico de processo de urbanização se repete, na medida em que a expansão demográfica da cidade se deu entre os anos 1940 e 1950, desencadeado mormente

pelo processo migratório. De acordo com Carvalho e Pereira (2008), o resultado dessa expansão demográfica foi “uma região urbana pobre e incipiente, polarizada por uma cidade praticamente estagnada ao longo de várias décadas, que exigia uma transformação.” (CARVALHO; PEREIRA, 2008, p. 85). Foi entre os anos 1960 e 1970, que o poder público começou a fazer as intervenções mais significativas no que se refere a ocupação do solo urbano soteropolitano, entretanto, essas intervenções tiveram como demanda a exploração comercial do solo e, para isso, a expulsão da população mais pobre de determinados espaços da cidade, incluindo a orla da cidade, área a qual deveria ser voltada para a exploração econômica da atividade turística:

Nessa fase, comprometida com uma modernização excludente e com os interesses do capital imobiliário, a Prefeitura de Salvador, que detinha a maioria das terras do município, transferiu sua propriedade para (algumas poucas) mãos privadas, através da Lei da Reforma Urbana, em 1968. A abertura das avenidas de vale extirpou do tecido urbano mais valorizado um conjunto significativo de assentamentos de população pobre, que ocupavam tradicionalmente os fundos até então inacessíveis dos numerosos vales de Salvador. Além disso, o governo municipal erradicou invasões populares localizadas na orla marítima, área reservada ao turismo, outro componente da estratégia de crescimento e modernização da cidade (C. F.. Brandão, 1981; Souza, 2000 apud CARVALHO; PEREIRA, 2008, p. 85)

Para Santana et al. (2020), a formação da cidade de Salvador é marcada pelo compromisso das intervenções urbanas com o mercado imobiliário em detrimento da imensa maioria da população local, que sobrevive em condições insalubres, pela falta de atendimento do poder público:

As dinâmicas da composição do território da cidade de Salvador, historicamente, sempre estiveram comprometidas com a política, a especulação imobiliária e o zelo pelas áreas nobres. As mudanças dos centros financeiros e comerciais, as novas avenidas e construções, as benfeitorias na urbanização e a requalificação sempre buscaram valorizar tais regiões, aumentando assim o preço do solo e, conseqüentemente, empurrando a população mais carente para as áreas periféricas e ocasionando o inchamento dos aglomerados subnormais, as favelas da cidade. (SANTANA et al., 2020, p. 71)

O resultado desse processo de formação urbana excludente, foi uma demarcação social e racial, da ocupação de bairros e regiões da cidade, muito bem definida, onde áreas ocupadas predominantemente por pessoas brancas, concentram o atendimento de serviços públicos e de infraestrutura urbana básica, enquanto as áreas ocupadas pela maioria negra, apresentam estrutura e atendimento de serviços e equipamentos urbanos mais precários:

Como a posição na estrutura social e a apropriação do espaço urbano são estreitamente articuladas, o território metropolitano termina por assumir diferentes “cores”. A área central de Salvador (onde ficam bairros como Barris, Graça e Canela) e a faixa da Orla Atlântica que vai de Salvador a Lauro de Freitas, onde se concentram as oportunidades de trabalho, a maior parte dos equipamentos urbanos e os espaços

classificados como superiores e como médio superiores constituem as áreas residenciais privilegiadas da parcela branca da população. Ela está especialmente sobre representada nos espaços superiores da Barra, Graça, Campo Grande/Canela e Pituba, onde os brancos chegam a 69,1%, 69,7%, 68,5% e 65,7%, enquanto os pretos não passam de 5,9%, 4,4%, 7,0% e 5,0%. Já os pretos e pardos se abrigam predominantemente em áreas do tipo popular ou popular-inferior do Miolo e do Subúrbio (como Cajazeiras, Fazenda Grande, Tancredo Neves, Coutos, Plataforma, Peri Peri, Lobato ou Paripe), de uns poucos enclaves do centro e da orla (Engenho Velho da Federação, Alto das Pombas, Liberdade, Nordeste de Amaralina e Bairro da Paz, por exemplo), muitas vezes em sítios acidentados e desfavoráveis (CARVALHO; PEREIRA, 2008, p. 94)

Carvalho e Pereira (2008) chamam a atenção, para o fato de que esse fenômeno de segregação socioespacial, é também incrementado por uma tendência cada vez maior de capitalização das áreas de orla ou costeiras, onde o foco tem sido a instalação de estabelecimentos comerciais, turísticos, culturais, hoteleiros e de lazer e o foco da ocupação dessas regiões é priorizar a “segunda residência” de europeus:

Vale ressaltar que as divisões e fenômenos em apreço também passaram a ser estimuladas por alguns novos processos, como o crescimento do que atualmente está sendo denominado como turismo-imobiliário nos espaços metropolitanos da orla atlântica, com a contínua implantação de equipamentos e serviços de consumo, cultura e lazer, elementos que agora se somam ao surgimento de um segmento imobiliário de segunda residência para europeus (CARVALHO; PEREIRA, 2008, p. 94)

Deste modo, conforme Britto et al. (2017), pode-se dizer que o planejamento urbano aplicado à cidade de Salvador, sempre esteve atrelado ao interesse de grupos socialmente hegemônicos, de modo a reproduzir e intensificar as desigualdades socioespaciais na capital baiana:

Ao longo do processo histórico de desenvolvimento de Salvador percebe-se claramente que as medidas adotadas através do planejamento urbano estiveram intrinsecamente conectadas aos interesses da elite e às questões econômicas. A soma desse processo ao longo do tempo ocasionou uma realidade extremamente complexa, desigual e problemática, onde a repetição desta velha “lógica de desenvolvimento” agora com uma nova roupagem, expõe e agrava cada vez mais as fragilidades desta metrópole. (BRITO et al., 2017, p. 24-25)

Na dinâmica de formação das cidades, o direito, como supracitado, se impõe como uma das ferramentas pelas quais deve-se desenvolver o urbanismo e, por conseguinte, as intervenções urbanas, sendo estas instrumentalizadas ou não para a reprodução das desigualdades socioespaciais.

Segundo SILVA (2010), o direito urbanístico ainda é campo do conhecimento que encontra certa resistência de ser compreendido pelos juristas como campo autônomo do direito, sendo vinculado como subcampo do direito administrativo ou mesmo do direito econômico. Entretanto, a própria constituição federal de 1988, reconhece essa autonomia e tem um capítulo

próprio para tratar da política urbana (capítulo II, CF 1988): “Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico”. (BRASIL, 1988)

Segundo José Afonso da Silva, podemos definir o direito urbanístico segundo duas perspectivas: a científica e a normativa. Segundo as quais, respectivamente:

São, pois, normas do direito urbanístico todas as que tenham por objeto disciplinar o planejamento urbano, o uso e a ocupação do solo urbano, as áreas de interesse especial (como a execução das urbanizações, o disciplinamento dos bens urbanísticos naturais e culturais), a ordenação urbanística da atividade edilícia e a utilização dos instrumentos de intervenção urbanística.

(...)

(...) o direito urbanístico, do ponto de vista científico, como ramo do direito público que tem por objeto expor, interpretar e sistematizar as normas e princípios reguladores da atividade urbanística. Seu objeto, portanto, consiste em expor, interpretar e sistematizar tais normas e princípios; vale dizer: estabelecer o conhecimento sistematizado sobre essa realidade jurídica. (SILVA, 2010, p. 38)

Deste modo caberiam às normas do direito urbanístico dispor sobre uso e ocupação do solo, estabelecer padrões de urbanização como disposição de equipamentos urbanos, áreas de proteção ambiental, do patrimônio histórico e cultural, disciplinar diretrizes de planejamento urbano, definir áreas de interesse social e especial, entre outras atribuições que regulem e administrem a distribuição e o acesso ao solo urbano. À ciência do direito urbanístico, cabe a interpretação, análise, crítica e pesquisa acerca dessas normas.

Em terras brasileiras, a normatização da matéria é distribuída pela Constituição Federal, que atribui matérias de competência da união e matérias de competência suplementar e/ou exclusiva dos estados e municípios (Brasil, 1988). Para além do disposto na carta magna, existe também o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) – lei federal, que regulamenta matéria constitucional mais abrangente e estabelece diretrizes gerais da política urbana a serem observadas pelos demais entes federativos (SILVA, 2010).

Segundo o autor, o Estatuto Da Cidade caracteriza-se como:

O Estatuto da Cidade, baixado pela Lei 10.257, de 10.7.2001, é que estabelece diretrizes gerais da política urbana, ao regulamentar os arts. 182 e 183 da CF. Assume ele, assim, as características de uma lei geral de direito urbanístico, talvez com certo casuismo exagerado. Assim mesmo, cumpre ele as funções supra-indicadas de uma lei geral, na medida em que institui princípios de direito urbanístico, disciplina diversas figuras e institutos do direito urbanístico, fornece um instrumental a ser utilizado na ordenação dos espaços urbanos, com observância da proteção ambiental, e a busca de solução para problemas sociais graves, como a moradia, o saneamento, que o caos urbano faz incidir, de modo contundente, sobre as camadas carentes da população. (SILVA, 2010, p. 67)

Entretanto, segundo a própria constituição federal, em seu art.182, § 1º,

“(…) O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.” (BRASIL, 1988)

O Estatuto da Cidade vai no mesmo sentido ao reproduzir quase integralmente o texto constitucional em seu art.40, que dispõe que “O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” (BRASIL, 2001), consagrando este como um dos principais e mais importantes instrumentos de política urbana da legislação pátria. Segundo SILVA (2020), o plano diretor existe para traçar objetivos gerais e específicos a serem cumpridos pelo poder público municipal em um determinado prazo, direcionando os rumos da política urbana municipal com fins a melhorar a qualidade de vida da população. De acordo com o art.182, § 2º, da CF 88, está o cumprimento da função social da propriedade vinculado ao cumprimento das normas constantes no Plano Diretor (Brasil, 1988).

Para Figueiredo et al (2019), o plano diretor revela a institucionalização de um projeto para a (re)organização das cidades:

A noção de Plano Diretor remete a uma mediação urbanística que propõe um (re)ordenamento territorial para o conjunto da cidade, município ou região administrativa à qual se refere, indicando uma projeção de futuro a partir da realidade atual. Ele direcionaria, assim, transformações espaciais estruturantes, articulando diferentes subespaços da cidade ou região em questão. (FIGUEIREDO, 2019, p. 26)

Pinho (2019), por sua vez assevera, que o conteúdo normativo do Plano Diretor, apesar de se tratar de instrumento de planejamento, não deve constituir-se de diretrizes vazias e abstratas, mas trazer robustez suficiente no que se refere aos caminhos para alcançar as metas e diretrizes definidas, de modo a permitir a concretização do disposto em lei:

Como instrumento principal da política de desenvolvimento urbano do Município, o Plano Diretor deve definir seus objetivos de forma clara, assim como deve explicitar os caminhos (diretrizes) a ser trilhados para a consecução das metas elencadas dentro de um horizonte temporal preestabelecido. Em seu corpo devem constar propostas concretas, compatíveis com a capilaridade de recursos orçamentários municipais, não podendo transmutar-se em um documento genérico, uma mera carta de intenções abstrata e/ou um simples reflexo de desejos políticos – muitas vezes não implementáveis no lapso de tempo de sua validade (PINHO, 2019, p. 171)

De acordo com MARX (1983), o direito na sociedade capitalista funciona como superestrutura do capital, moldando-se às suas necessidades, configurando-se como ferramenta para a manutenção da dinâmica da acumulação capitalista. Não seria diferente com a legislação urbanística. Para Harvey:

A absorção de excedente através da transformação urbana tem um aspecto obscuro. Ela tem acarretado repetidas contendas sobre a reestruturação urbana pela “destruição criativa”, que quase sempre tem uma dimensão de classe já que é o pobre, o desprivilegiado e o marginalizado do poder político que primeiro sofrem com este processo. A violência é necessária para construir o novo mundo urbano sobre os escombros do velho. (HARVEY, 2008, p. 82)

Ainda segundo Harvey (2008), dentro da dinâmica global de circulação de capital, “o processo urbano é o principal canal de utilização do excedente” (HARVEY, 2008, p. 86). Há, portanto, uma intrínseca vinculação da política urbana, protagonizada pelo Plano Diretor a este processo de mercantilização do espaço urbano e sua subserviência aos interesses dos grandes agentes financeiros para, através do direito legislado, expulsar grupos socialmente marginalizados dos territórios historicamente ocupados por eles:

O chamado Plano Diretor está desvinculado da gestão urbana. Discurso pleno de boas intenções, mas distante da prática (...) O planejamento urbano modernista funcionalista, importante instrumento de dominação ideológica, contribuiu para a consolidação de sociedades desiguais ao ocultar a cidade real e preservar condições para a formação de um mercado imobiliário especulativo e restrito a uma minoria (...) (MARICATO, 2007, p. 64)

Ainda segundo Maricato (2007), os planos urbanísticos, para além do papel ideológico de discurso - na medida em que, confrontados com o alto nível de informalidade e irregularidade na formação das cidades periféricas, impõe-se enquanto instrumento administrativo, com todas suas prerrogativas, somente quando é conveniente – é também, na realidade neoliberal, “Plano Estratégico”. Isto pois, em detrimento de uma construção democrática de cidade, prioriza-se o seu aparelhamento para que se torne atrativa enquanto ambiente de negócios e objeto de investimentos do setor privado.

Para Rodrigues (2007), não se pode desvincular da produção das desigualdades socioespaciais, o papel central do Estado. Esse protagonismo é exercido tanto na sua presença - quando o fornecimento de serviços públicos básicos é instrumento da valorização do preço da terra e consequente expulsão da população mais pobre para regiões não urbanizadas e na sua ausência - quando a precariedade destes serviços cria a demanda que permite explorar mercadologicamente o espaço urbanizado. Trata-se da inerente contradição que representa o Estado capitalista, manifestando-se na produção das desiguais cidades brasileiras:

Quanto mais cidade se produz, na lógica do capital, maior o preço da terra e das edificações. A cidade-mercadoria, a mercadoria terra e unidades edificadas não obedecem à lógica da produção de objetos. O preço da terra e da cidade aumenta mesmo quando numa determinada porção de seu território não há nenhum trabalho produtivo direto (o que explica a especulação em terras vazias). A mercadoria terra

urbana e a mercadoria cidade são diferenciadas de outras mercadorias. A mercadoria cidade não se aplica à análise da escola marginalista que relaciona a maior produção ao menor preço. É importante lembrar que o mercado capitalista, de terras e de edificações urbanas, não é completamente conhecido e depende de uma plêiade de proprietários privados. E assim, repetimos, quanto mais cidade se produz, maior é o preço da terra, das edificações e da cidade. (RODRIGUES, 2007, p. 80)

De acordo com Nascimento (2016) nenhum fenômeno social e político que ocorre na sociedade brasileira, pode ser entendido, sem também uma análise das complexas questões raciais que são pilares fundantes das instituições pátrias. Deste modo, não há que se falar em política urbana ou mesmo direito urbanístico, em uma dimensão crítica, sem incluir a problemática do racismo enquanto perspectiva teórica e realidade fática. Rolnik (1989), por exemplo fala da importância que a segregação socioespacial tem na formação das cidades brasileiras, de modo que os vários modelos de política urbana a serem elaborados no decorrer dos anos, em cidades como Rio de Janeiro e São Paulo, tiveram e têm como uma de suas principais questões as intervenções no que a autora chama de “territórios negros”.

Alves (2020) vai além e demonstra que a desigualdade socioespacial entre negros e não-negros é um padrão que se repete para além do Brasil, reproduzindo-se, por exemplo em Bogotá, na Colômbia. Para ele, é possível, a partir do acesso a direitos e da distribuição de equipamentos urbanos, separar uma mesma cidade em uma “cidade branca” e uma “cidade” negra”, onde, em termos estatísticos, concentra-se a população negra justamente nas áreas da cidade onde verifica maior privação de políticas públicas, maior ausência do Estado e os piores índices de qualidade de vida, de modo que a experiência de território urbano da população negra tende a ser diversa – isto é, muito mais precária – da de pessoas não-negras.

Panta (2019), por sua vez trata de asseverar que não se deve atrelar a segregação racial urbana somente a fatores puramente econômicos, como se simplesmente pessoas negras ocupassem áreas urbanas menos atendidas por equipamentos urbanos por não disporem de condições financeiras para ocupar territórios melhor atendidos por serviços públicos. Segundo a autora, deve-se considerar a formação das cidades brasileiras dentro de um contexto, onde o melhoramento e a higienização do espaço urbano eram sinônimo de embranquecimento da população que ocupava estes espaços, pressupondo a expulsão de pessoas negras para áreas mais afastadas. A desigualdade socioespacial entre negros e brancos no Brasil, portanto, é projeto engendrado pelo Estado de reprodução da colonialidade:

A implementação de políticas urbanas pautadas no pensamento eugenista e no ideário do branqueamento levaram ao banimento da presença negra das áreas urbanas mais valorizadas das principais cidades brasileiras, através do intenso

empenho de deslocamento forçado desse grupo para as periferias pobres, sobretudo após a abolição da escravatura. Depois da Segunda Guerra Mundial, o pensamento eugenista foi rechaçado como ciência, o que não significa que suas ideias foram eliminadas. A persistência da hierarquização racial e de modelos urbanísticos segregacionistas que continuam a orientar a organização das cidades contemporâneas demarca a colonialidade (...) (PANTA, 2019, p. 96-97)

Koehler (2018), aponta também a contribuição do eurocentrismo e das noções europeias de urbanismo e de cidade, na construção histórica da segregação socioespacial entre negros e brancos no Brasil, onde a estipulação de padrões e intervenções urbanísticas está atrelado a exclusão, deslocamento e até despossessão da população negra de locais tradicionalmente ocupados, para o enquadramento das cidades brasileiras em um padrão eurocêntrico de civilidade:

Pode-se dizer, portanto, que há indícios de uma relação complexa e profunda entre segregação racial e modo de produção das cidades e economias mundiais que continua desde a revolução industrial até a contemporaneidade. (KOEHLER, 2018, p. 73)

Dessa forma, dada a centralidade do Plano Diretor no desenvolvimento das cidades brasileiras, não há como desvincular sua formulação e execução da reprodução do racismo institucional brasileiro (NASCIMENTO, 2016, p. 93). Vai neste sentido também, De Paula (2016):

O desenvolvimento das cidades brasileiras, principalmente as metrópoles, tem na sua gênese esse movimento de exclusão da população negra e pobre, que se mantém na atualidade.

(...)

(...)esses aspectos são essenciais para a compreensão da ocupação dos territórios, já que negros compõem, em sua maioria, o déficit habitacional. Sempre lhes foi negado o direito à propriedade, e por muitos séculos até o seu próprio corpo. É primordial ressaltar que não se tratam de práticas discriminatórias individuais, mas de políticas de Estado, que ora se desobrigou em conceder à população negra os seus direitos, ora formulou políticas públicas que promoveram barragens ao acesso. (DE PAULA, 2016, p. 68)

Neste sentido, com relação a promoção de direitos sociais e combate às desigualdades socioespaciais, SILVA (2016) preconiza ser o Plano Diretor, um dos principais instrumentos para efetivação da celebrada Constituição Federal de 1988, e, por conseguinte, da correção de algumas injustiças sociais históricas:

Nesse movimento ressurgiu o Plano Diretor, após a Constituinte, como uma referência técnico-legal ao planejamento urbano, cabendo a ele, dentro do planejamento específico dos municípios, assegurar a função social da cidade, combatendo a especulação imobiliária e fomentando também a participação popular. (SILVA, 2016, p. 58)

No que se refere ao contexto de Salvador, Pinho (2019) reconhece o Plano Diretor Municipal, enquanto instituto jurídico que representou avanços no reconhecimento do caráter político e da importância das discussões referentes à política urbana:

O novo Plano Diretor Municipal constitucionalizado e regulamentado pelo Estatuto da Cidade (após uma longa gestação de 13 anos) reflete um planejamento politizado, reconhecedor dos conflitos e dos múltiplos interesses que coabitam nas nossas complexas cidades, envoltas na onda das políticas neoliberais e em planejamentos estratégicos de corte empresarial. Configura uma contra-tendência apta a avivar as cores do planejamento preocupado com a segregação espacial e desigualdades sociais, fazendo uma opção normativa e política pelo seu enfrentamento. (Pinho, 2019, p. 158)

Entretanto, Figueiredo et al (2019), referindo-se ao PDDU da cidade de Salvador, entende o referido instrumento, da forma que é utilizado, como mais um instrumento de viabilização de uma concepção neoliberal de transformação urbana, operacionalizando um projeto de cidade que se organiza para intensificar a exclusão racial e social, na capital baiana:

Essas são as formas de produção da cidade que vêm sendo estimuladas pelas Políticas Urbanas derivadas do Plano Diretor de Salvador e do ordenamento territorial proposto em seu macrozoneamento. Esse quadro converge com a prática do planejamento estratégico, entronizada pelos agentes estatais municipais na regulação e gestão do uso e da ocupação do solo urbano. (FIGUEIREDO et al., 2019, p. 48)

Dessa forma, deve-se reconhecer a centralidade que a política urbana, sobretudo através do PDDU, ocupa enquanto relevante instrumento de negação ou reconhecimento de direitos, sobretudo no que se refere a grupos sociais historicamente marginalizados. Fazem parte destes grupos, como veremos a seguir, as comunidades tradicionais pesqueiras e os pescadores artesanais .

#### **4 OS PESCADORES ARTESANAIS, AS COMUNIDADES TRADICIONAIS PESQUEIRAS E OS TERRITÓRIOS TRADICIONAIS PESQUEIROS.**

Conforme Diegues (2004), a pesca é atividade que remonta aos primórdios dos primeiros agrupamentos humanos, constituindo e acumulando uma variedade de conhecimentos e técnicas, a depender de fatores biológicos, ambientais e culturais das diversas civilizações que a praticaram e praticam como meio de subsistência e sustento:

A pesca é uma das atividades mais antigas exercidas pelo homem em período anterior ao Neolítico. Os restos de cerâmica, cascas de ostras e mexilhões encontrados na Escandinávia, em período anterior ao Neolítico, atestam a importância dos moluscos na alimentação humana. Segundo Herubel (1928), o arpão encontrado nas Ilhas Shetland, junto a restos de peixes e moluscos, seria utilizado, indistintamente, para matar animais e peixes e, no Neolítico, a tecelagem primitiva permitiu a confecção das primeiras redes. No Egito, durante a 6ª Dinastia Menfita, foram feitas representações pictóricas de escravos secando peixes e Heródoto afirma que, no Egito Antigo, era comum o consumo de peixes pelas camadas populares, o mesmo acontecendo com o atum sect) na Grécia Antiga (DIEGUES, 2004, p. 17)

Além do manejo de tecnologias e equipamentos necessários para aperfeiçoamento e desenvolvimento da atividade pesqueira, a pesca é atividade que impõe o desenvolvimento de uma relação com os fatores ambientais, como os ventos, as correntes marítimas, as mudanças climáticas, que contribuíram durante toda a história das civilizações humanas para o desenvolvimento de outras atividades e conhecimentos essenciais para o desenvolvimento das sociedades, como o domínio das navegações, por exemplo. (DIEGUES, 2004, p. 18) Segundo Ramires et al (2012), a pesca é uma das atividades mais antigas da humanidade, responsável por prover um dos primeiros meios de subsistência dos povos primitivos. Kuhn (2009) assevera que a pesca artesanal antecede a agricultura enquanto atividade extrativa.

De acordo com Diegues (2004), hoje, a pesca é atividade de grande expressividade econômica, responsável tanto por geração e renda, quanto pela segurança alimentar de diversos povos ao redor do mundo. É atividade que se desenvolve tanto de forma industrial, produzindo pescado em grande escala, quanto de forma artesanal, sendo responsável pela autonomia e sustento de diversas comunidades tradicionais pesqueiras.

Segundo definições do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO), enquanto a pesca artesanal caracteriza-se pela utilização de grandes embarcações e por se desenvolver em distâncias longínquas, visando a pesca em larga escala, a pesca artesanal caracteriza-se por se desenvolver em distâncias menores da costa, utilizando-se de pequenas

embarcações e com menor capacidade de pescados. Deve-se chamar atenção de que pesca artesanal, não precisa ser em regime familiar (para subsistência), podendo também ter objetivos comerciais. (BRASIL, 2021, p. 1).

Kuhn (2009) chama atenção, entretanto para a complexidade da diferenciação entre pesca artesanal e empresarial, na medida em que fatores objetivos como as técnicas empregadas, o local de atuação e o envolvimento de familiares não são suficientes para diferenciar as duas atividades. Segundo o autor, a diferença está menos nos aspectos objetivos e mais na lógica de produção empregada e na relação existente entre pescador e atividade:

definições de pesca artesanal que se limitam apenas ao tipo de técnica usada, mão-de-obra empregada ou quantidade de pescado capturado são insuficientes. Pode-se pescar artesanal ou industrialmente usando redes. O que muda é a abrangência da captura ou mesmo a tecnologia empregada no lançar da rede, como os sonares. Tanto na pesca industrial quanto na artesanal pode haver emprego de mão-de-obra familiar, embora nesta a família seja a base da produção. Por fim, a quantidade de peixe capturada não define se a pesca é artesanal ou não.

(...)

o que define uma pesca como sendo artesanal não é a exclusividade da atividade, mas a lógica que a sustenta (KUHN, 2009, p. 32)

A lei 11959/2009, por sua vez define, em seu art.4º, pesca artesanal da seguinte maneira:

Parágrafo único. Consideram-se atividade pesqueira artesanal, para os efeitos desta Lei, os trabalhos de confecção e de reparos de artes e petrechos de pesca, os reparos realizados em embarcações de pequeno porte e o processamento do produto da pesca artesanal. (BRASIL, 2009)

Conforme Silva (2014), a pesca artesanal é responsável por mais da metade da extração do pescado mundial, empregando 90% dos 35 milhões de pescadores ao redor do globo. No que se refere ao Brasil, a lógica se repete, vez que:

O Ministério da Pesca e Aquicultura - MPA (2013) apontou uma produção de 1,4 milhões de toneladas em 2011, sendo 803 mil advindo da pesca. Se levarmos em conta que a pesca industrial ocorre com mais intensidade no sul e sudeste (cerca de 20% da produção quando somados), podemos inferir que a pesca artesanal ainda é responsável pela grande maioria do pescado consumido no Brasil (SILVA, 2014, p. 11)

Kuhn (2009) reitera a importância econômica da pesca artesanal, de encontro ao que se convencionou pensar sobre a atividade:

Responsável por metade do pescado produzido no Brasil, a pesca artesanal já mostrou que longe de ter desaparecido, a atividade reconquista a cada momento histórico, o seu protagonismo na produção, por vezes ofuscado por outros direcionamentos políticos insustentáveis, como foi o exemplo da pesca industrial na década de 60. (KUHN, 2009, p. 93)

Entretanto, deve-se chamar atenção para o fato de que a pesca artesanal não deve ser considerada somente em seu aspecto produtivo ou econômico, mas como conjunto de saberes que envolvem uma estreita relação com o meio ambiente e com o território pesqueiro:

Deste modo, percebe-se que a atividade não está somente associada como meio/condição de trabalho, a mesma “carrega” as influências e modos de vida do pescador artesanal. Por sua vez, é preciso reconhecer que os espaços de prática da atividade possuem uma relação singular entre terra e água, que coloca o pescador no ciclo contínuo de transformação, fazendo deste ambiente também instável pelas complexidades socioambientais. (ALVES; GERMANI, 2014, p. 2)

Além disso, a pesca artesanal é atividade que apresenta grande relevância social, na medida em que garante segurança alimentar e mantém vivas tradições e culturas ancestrais:

A pesca artesanal garante a segurança alimentar e nutricional da sociedade brasileira. Cerca de 70% do pescado produzido no país é proveniente deste modelo de produção. Além da importância econômica, os pescadores e pescadoras artesanais desenvolvem uma série de saberes, fazeres e sabores que representa elementos culturais de matriz indígena e afro-brasileira. (CPP, 2021, p. 1)

Dentro da atividade pesqueira praticada no território brasileiro, a parcela esmagadoramente mais representativa é de pescadores artesanais:

Há cerca de 1 milhão de pescadores no Brasil, sendo 99% deles enquadrado na pesca artesanal (Mattos, com. pessoal 1<sup>2</sup>). Este contingente significativo é agregado historicamente em comunidades (DA SILVA, 2014, p. 14)

De acordo com Silva (2020), a fase embrionária de regulação da atividade pesqueira na sociedade brasileira, se deu durante o Brasil Império, quando os trabalhadores do mar deveriam todos serem registrados junto a Capitania dos Portos. Da Silva (2014) assevera a importância do militarismo para a regulação da atividade pesqueira no Brasil:

É importante salientar ainda, que a história da pesca artesanal brasileira sofreu forte influência do militarismo, fruto da missão do Cruzador “José Bonifácio” da Marinha, entre 1919 e 1924. Esta expedição marítima, que percorreu o litoral de Belém-PA ao Rio de Janeiro, foi um marco na gestão pesqueira sendo a primeira intervenção concreta do estado brasileiro na atividade. (DA SILVA, 2014, p. 16)

Após a Proclamação da República o registro passou a ser feito junto a um órgão civil: A Inspetoria de Pesca (SILVA, 2020, p.45). Entretanto, de acordo com Da Silva (2014), a coordenação da pasta ficou transitando entre órgãos civis e militares, até 1950, quando finalmente o setor pesqueiro é desvinculado em definitivo da administração das forças armadas:

Podemos resumir a história político-gerencial da pesca artesanal na seguinte linha do tempo: em 1846, o que começou com a Marinha, foi transferido para o Ministério da Agricultura em 1912. Cinco anos depois volta para Marinha com a missão do

Cruzador “José Bonifácio”. Doze anos depois o setor volta ao Ministério da Agricultura como uma sub-pasta do Departamento de Indústria Animal. Em 1938, cria-se o Código a Pesca por Decreto-lei (No 794 de 19-10.1938). Em 1942, o setor volta a pertencer a Marinha, subordinada aos comandos navais e, coincidentemente, no período da segunda guerra mundial. No ano seguinte, extinguem-se o Conselho Nacional de Pesca, as Federações Estaduais de Pescadores e a Confederação Geral dos Pescadores, coma ideia de transformá-las em cooperativas. Em 1950, o Ministério da Agricultura aprova os estatutos para uma nova Confederação Geral dos Pescadores, Federações Estaduais e Colônias. (DA SILVA, 2014, p. 16)

Conforme Moreno (2015), a pesca artesanal e os pescadores artesanais são historicamente negligenciados pelo Estado Brasileiro, que durante muito tempo privilegiou em suas políticas de incentivo e na representação legislativa a pesca industrial, sobretudo a pesca oceânica e a aquicultura, como era o caso do Decreto Lei nº 221/1967, que sequer considerava as especificidades da pesca artesanal e invisibilizava os pescadores artesanais enquanto categoria:

Art. 2º. A pesca pode efetuar-se com fins comerciais, desportivos ou científicos;

§ 1º Pesca comercial é a que tem por finalidade realizar atos de comércio na forma da legislação em vigor.

§ 2º Pesca desportiva é a que se pratica com linha de mão, por meio de aparelhos de mergulho ou quaisquer outros permitidos pela autoridade competente, e que em nenhuma hipótese venha a importar em atividade comercial;

§ 3º Pesca científica é a exercida unicamente com fins de pesquisas por instituições ou pessoas devidamente habilitadas para êsse fim. (BRASIL, 1967)

Moreno (2015) chama atenção para a quantidade de dispositivos voltados para o incentivo ao desenvolvimento do setor industrial pesqueiro:

(...)o que é mais perceptível no seu texto foram as atenções voltadas à industrialização do setor, como é o caso da concessão de isenções de impostos (como demonstrado em seu Capítulo VIII - Art.73 ao 90). (MORENO, 2015, p. 24)

No que se refere aos direitos trabalhistas e previdenciários, só em 1991, os pescadores artesanais tiveram alguma representação, na categoria de segurados especiais, equiparados aos trabalhadores rurais, quando tiveram reconhecidos seus direitos à seguridade social e previdência (MORENO, 2015, p. 24):

Art. 12. São segurados obrigatórios da Previdência Social as seguintes pessoas físicas:

VII - como segurado especial: o produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais, o pescador artesanal e o assemelhado, que exerçam essas atividades individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com auxílio eventual de terceiros, bem como seus respectivos cônjuges ou companheiros e filhos maiores de quatorze anos ou a eles equiparados, desde que trabalhem, comprovadamente, com o grupo familiar respectivo. (Lei 8212/1991)

(...)

Art. 10. Os beneficiários do Regime Geral de Previdência Social classificam-se como segurados e dependentes, nos termos das Seções I e II deste capítulo.

VII – como segurado especial: a pessoa física residente no imóvel rural ou em aglomerado urbano ou rural próximo a ele que, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros, na condição de: (Redação dada pela Lei nº 11.718, de 2008)

a) produtor, seja proprietário, usufrutuário, possuidor, assentado, parceiro ou meeiro outorgados, comodatário ou arrendatário rurais, que explore atividade:(Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008)

1. agropecuária em área de até 4 (quatro) módulos fiscais; (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008)

2. de seringueiro ou extrativista vegetal que exerça suas atividades nos termos do inciso XII do caput do art. 2º da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, e faça dessas atividades o principal meio de vida; (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008)

b) pescador artesanal ou a este assemelhado que faça da pesca profissão habitual ou principal meio de vida; e

c) cônjuge ou companheiro, bem como filho maior de 16 (dezesesseis) anos de idade ou a este equiparado, do segurado de que tratam as alíneas a e b deste inciso, que, comprovadamente, trabalhem com o grupo familiar respectivo. (BRASIL, 1991, p.2 - grifos nossos)

Foi só em 1991, também, que, através da Lei 8.287/1991 concedeu-se ao pescador artesanal o seguro-desemprego durante o período de proibição da atividade -pesqueira, desde que cumprido requisitos como registro profissional, comprovação do exercício da atividade da pesca artesanal, a exemplo de atestado a filiação à colônia de pescadores, além de não poder ser gozado por aqueles que tivessem renda superior a 60.000 (sessenta mil) cruzeiros. (BRASIL, 1991). Em 2003, a Lei nº 10779, substituiu a Lei nº 8.287/1991, regulamentando de forma mais detalhada os direitos previdenciários e trabalhistas da categoria (MORENO, 2015, p.10), inclusive estabelecendo critérios para reconhecimento destes trabalhadores enquanto pescadores tradicionais para acesso aos seus direitos trabalhistas e previdenciários, como o Registro Geral de Pesca (RGP) (BRASIL, 2003). Silva (2020), chama atenção para a importância da Lei de 2003, ao afirmar que “foi através desta Lei que a Pesca Artesanal foi amparada pela primeira vez, sobretudo no que se refere às questões previdenciárias/trabalhistas.” (SILVA, 2020, p. 47)

Em 2009, os aparentes avanços, em termos de reconhecimento legal do setor pesqueiro artesanal, se deram através da criação do Ministério de Pesca e Aquicultura (MPA) e da

promulgação da Nova Lei da Pesca e Aquicultura de 2009 (Lei 11959/2009), que revogou o Código de Pesca de 1967 (MORENO, 2015, p. 11). Silva (2020), entretanto, trata esses supostos avanços, somente como aparentes, pois a atividade do MPA, teria se concentrado no fortalecimento da pesca comercial e da industrialização do setor, vez que o “MPA e suas atuações (planos e programas) demonstraram seus reais objetivos ao fazer alianças com a produção empresarial, em detrimento das comunidades locais.” (SILVA, 2020, p. 48).

No que se refere a Nova Lei da Pesca, a mesma trouxe a ampliação do conceito de pescador artesanal para todos os outros atores envolvidos na cadeia produtiva da pesca artesanal, incluindo as pessoas envolvidas no tratamento e beneficiamento do pescado e as pessoas responsáveis pela confecção e manutenção dos petrechos utilizados na atividade, trazendo um conceito que finalmente parece levar em consideração a pesca artesanal, em toda sua complexidade de processos e saberes (SILVA, 2020, p.50).

Entretanto, deve-se chamar atenção para que o reconhecimento das outras atividades envolvidas na pesca artesanal para além do ato de pescar em si, não tiveram esse reconhecimento estendido em relação aos direitos trabalhistas e previdenciários, vez que a conceituação de pescador artesanal trazida no referido diploma legal, conforme disposto, só é válida para os efeitos dessa mesma lei, não incidindo seus efeitos na Lei n° 10779/2003 (MORENO, 2015, p. 26), o que contribuiria inclusive para a perpetuação da desigualdade de gênero, pelo fato de que são mulheres a maioria das pessoas envolvidas nessas outras atividades da pesca artesanal, das quais são negados direitos trabalhistas e previdenciários (SILVA, 2020, p. 12).

Para Moreno (2015), o grande objetivo da Nova Lei da Pesca foi de facilitar os investimentos na pesca artesanal, não necessariamente de fazer os trabalhadores envolvidos no processo terem acesso a direitos sociais:

Assim, o objetivo da nova Lei de Pesca, na realidade, foi o de estimular a prática da pesca artesanal por meio de empréstimos e investimentos, isso não significa, contudo, a garantia do acesso desses trabalhadores a seus direitos (MORENO, 2015, p. 12)

Na medida em que a pesca artesanal é atividade praticada desde antes da colonização, pelos povos originários e exerceu papel essencial para a subsistência de pessoas negras após o período da escravidão, nas palavras de Silva (2020)

A história das Pescadoras no Brasil também reflete a história de grupos oprimidos da sociedade. Após a invasão portuguesa, as habitantes originais dessa terra que por tradição dominavam técnicas de Pesca, quando foram expulsas de suas comunidades, passaram a viver exclusivamente desta atividade. O povo preto, que, na condição de escravizados, garantiam sua subsistência através da pesca em mangues, rios e até mesmo em alto mar (SILVA, 2020, p. 45).

Pode-se afirmar que todo pescador artesanal, exerce saberes tradicionais e ajuda a manter vivas práticas culturais ancestrais:

Neste sentido, os pescadores artesanais são um grupo social que fazem parte das comunidades tradicionais, pois usam a tradição como modo de vida. A pesca representa uma herança cultural que representam suas identidades e laços sociais (ALVES, 2014, p. 4)

O Conselho Pastoral dos Pescadores - CPP, reconhece essa ancestralidade quando diz que:

A rebeldia e consciência negra correm nas veias de pescadoras e pescadores artesanais que estão constituindo processos autônomos de retomada dos seus territórios tradicionalmente ocupados, nas autodemarcações de terra e água, na ocupação de prédios públicos para denunciar o racismo institucional. As violências são bem diversas e a disponibilidade de afirmação da identidade tem mobilizado essas comunidades. (CPP; NASCIMENTO, 2020, p. 1)

Além disso, é intrínseco ao exercício da pesca artesanal, o estabelecimento de comunidades tradicionais, na medida em que toda pesca artesanal remete a saberes e práticas ancestrais e envolve uma relação muito forte do pescador com as peculiaridades do meio-ambiente em que este a exerce, de modo que é a partir dele, que é possível exercer suas atividades. Além disso, é preciso conhecer e se submeter às agendas da natureza para o melhor proveito da pesca:

Entretanto, a pesca sempre foi exercida por pequenos produtores rurais, agrupados em comunidades conhecida como tradicionais e caracterizadas pelo manejo dos recursos naturais exercidos ao longo de sua permanência em um determinado território. (SILVA, 2014, p. 15)

A relação com a natureza é tão importante para o exercício do ofício de pescador que para Carvalho et al. (2014), há que se falar em um direito ambiental do trabalho para trabalhadores como pescadores artesanais e marisqueiras, vez que, trata-se o meio-ambiente como seu local de trabalho, sendo o equilíbrio ambiental, além de direito transindividual no que se refere a toda a sociedade, significar, especificamente para esses trabalhadores e trabalhadoras, direito a um ambiente de trabalho salubre.

Vai neste mesmo sentido, Cartilha do Movimento de Pescadores e Pescadoras Artesanais (MPP), ao afirmar, ao definir quem são os pescadores artesanais que:

Os pescadores e pescadoras artesanais possuem tradicional modo de viver e de lidar com a natureza, têm história e cultura de raízes profundas que são passadas de geração para geração. A pesca é mais que uma profissão, é um modo de vida onde o trabalho é livre e tem um regime autônomo e coletivo. Possui relação direta com a natureza, com espiritualidade e mística que suscita respeito e cuidado. (MPP, 2012, p. 4)

### Segundo o Conselho Pastoral dos Pescadores (CPP):

As comunidades tradicionais pesqueiras são assim chamadas por terem na pesca sua principal atividade, desenvolvida em espaços de terra e água conhecidos como território pesqueiro. Carregados de mística e da magia dos conhecimentos pesqueiros, como técnicas e apetrechos tradicionais que retiram da natureza o que ela é capaz de repor, esses ambientes são fundamentais para manter o modo de vida e a reprodução social dessa população tradicional. (CPP, 2015, p. 1)

Neste sentido, pode-se dizer que o pescador artesanal, mais do que sujeito de direitos, é indivíduo que detém e mantém vivos saberes muito peculiares e específicos de cada comunidade, que se desenvolvem através de anos de prática e aprendizado em lidar com as especificidades ambientais e geográficas dos territórios que ocupam, de modo que trabalho, identidade, tradição, cultura e religião, se interconectam e se influenciam mutuamente.

São nestes termos que o Decreto nº 6.040/2007 conceitua povos e comunidades tradicionais:

Art. 3º Para os fins deste Decreto e do seu Anexo compreende-se por:

I - Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição;

II - Territórios Tradicionais: os espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas (...) (BRASIL, 2007)

Como é possível observar, mesmo através da redação do referido decreto, o ofício do pescador artesanal e a identidade das comunidades tradicionais pesqueiras estão fortemente imbricadas em sua relação com a natureza e, portanto, com os territórios por estes ocupados:

Para os pescadores artesanais, conceituamos território quando os mesmos se apropriam do espaço, desenvolvendo ali suas atividades, criando relações de poder com o mesmo e demarcando tal espaço (marítimo e terrestre) como o seu território de uso, ou seja, de uso da comunidade para a garantia de sua sobrevivência. Projetando no espaço sua relação com a natureza, mediada pelo trabalho humano, ou seja, através da pesca e da mariscagem, dentre outros; criando e delimitando o território pesqueiro(...) (RIOS, 2016, p. 7)

Para Kuhn (2009), os pescadores artesanais têm com o espaço uma relação de produção e apropriação que vão no sentido oposto da forma com a qual se desenvolve essa relação nas sociedades capitalistas, muito embora estejam eles inseridos em uma sociedade capitalista. Significa dizer que, enquanto o que se impõe e se pratica nas sociedades capitalistas é a apropriação do espaço enquanto valor de troca, pescadores e pescadoras artesanais, junto a suas comunidades, atribuem a esse espaço valor de uso (KUHN, 2009, p. 29).

Para Silva (2020), o foco na produção familiar e a determinação de uma jornada de trabalho que, ao invés de ser orientada pelo cartão de ponto, está subordinada ao comportamento das marés, são fatores representativos da resistência que comunidades tradicionais pesqueiras representam à tendência de homogeneização da dinâmica do trabalho nas sociedades capitalistas.

Para o professor Milton Santos, não há que se falar em território, sem se falar em seus usos, significados e relações sociais. Para o geógrafo:

O território não é apenas o conjunto dos sistemas naturais e de sistemas de coisas superpostas; o território tem que ser entendido como o *território usado*, não o território em si. A identidade é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é o fundamento do trabalho; o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida. (SANTOS, 1999, p. 8)

Deste modo, como assevera Gottmann (2012), não há que se falar em território como conceito meramente físico, pois seria ilusório desconsiderar as relações humanas, sociais e políticas na elaboração de um conceito. Não há que se falar em território, para o autor, desvinculado dos processos políticos que nele se inscrevem. Para Hasbaert (2009):

(...) o território se define mais estritamente a partir de uma abordagem sobre o espaço que prioriza ou que coloca seu foco, no interior dessa dimensão espacial, na “dimensão”, ou melhor, nas problemáticas de caráter político ou que envolvem a manifestação/realização das relações de poder, em suas múltiplas esferas. (HASBAERT, 2009, p. 105)

Havendo, portanto, essa ligação tão intrínseca entre elementos naturais e humanos para a conceituação de território, há que se falar em uma territorialidade pesqueira (KUHN, 2019, p. 26), onde a comunhão entre terra, mar e pescadores artesanais exerce papel essencial para sua organização, na mesma medida em que é a grande raiz dos conflitos que envolvem essas comunidades:

O território pesqueiro pode ser dito como um espaço geográfico em que uma comunidade de Pescadoras artesanais habita, desenvolve seus manejos e atividades,

exprime sua cultura, seu modo de vida, bem como vive em harmonia com os recursos ali existentes (COELHO-DE-SOUZA e PERUCCHI, 2015, p. 52). Mas para além de um espaço geográfico, o território também é simbólico (COELHO DE-SOUZA e PERUCCHI, 2015, p. 52), como lama no mangue, as cicatrizes da história e a memória coletiva, estão imiscuídas no território. É aqui onde ocorrem as interações e as vivências entre os indivíduos desta comunidade, não obstante, esse é um espaço de uso coletivo. (SILVA, 2020, p. 29)

A relação com a produção do espaço, é aspecto que, para Rêgo (2018), marca um dos principais fatores distintivos das comunidades tradicionais pesqueiras, na medida em que a relação com o ambiente e com os espaços dentro de uma sociedade tradicional pesqueira é marcada pelo uso coletivo que se faz daquele espaço, enquanto, no que se refere a um “território produtivo” capitalista, impõe-se uma lógica privatista e individualista:

Existe uma clara distinção entre os territórios produtivos capitalista e artesanal. É através do território que o poder é exercido no espaço. A diferença é que territórios capitalistas se constituem das próprias propriedades privadas e suas áreas de atuação enquanto o território dos pescadores artesanais é considerado a partir da apropriação efetivada pelos pescadores enquanto coletividade para a reprodução de sua vida em comunidade (RÊGO, 2018, p. 46)

Sacramento (2019), expõe que os territórios tradicionais, historicamente representa esse local de antagonismo as formas capitalistas de organização da produção:

Como antagonista do território tradicional, que não é um lugar de atraso é um lugar de resistência e de vida, está o capitalismo, que desde o escravismo e até os dias atuais, continua dando régua e compasso, por meio de diversos tipos de dominação de classe, raça e gênero. Ele é impulsionador de um modelo de produção e consumo que favorece a classe dominante, constituída especialmente de homens brancos, forasteiros e/ou estrangeiros. (SACRAMENTO, 2019, p. 135)

A relação com o território, para Rios (2016), vai, além do extrativismo, mas concentra-se na construção coletiva da vida, hábitos, memórias e significados que transcendem os limites do espaço físico e do tempo presente. Desenvolvem-se ali práticas e tradições responsáveis pela construção da identidade dessas pessoas:

Dessa forma, o território é visto também como espaço social, condição e meio de reprodução das relações sociais. As relações desenvolvidas pelos pescadores com seus territórios são compreendidas para além de seu uso produtivo, são lugares conhecidos, nomeados e usados em diversas práticas que não se restringem ao viés econômico. É importante ressaltar que a interpretação do território pesqueiro se diferencia no posicionamento de alguns autores e instituições públicas ou privadas. Para estas últimas o território pesqueiro é visto somente como o espaço físico ao qual a pesca é praticada. (RIOS, 2016, p. 82)

De acordo com o MPP (2012b), para considerar o território pesqueiro em sua completude, deve-se levar em consideração não só os locais onde se exerce os ofícios ligados à pesca, mas também

os múltiplos espaços onde se desenvolvem as outras atividades sociais empreendidas pela e em comunidade:

Na verdade, o território pesqueiro é o espaço fundamental para que as comunidades tradicionais pesqueiras possam continuar a existir enquanto grupo social diferenciado, para que as futuras gerações possam exercer a pesca e continuar a transmitir seus conhecimentos tradicionais sobre as marés, os rios, os astros, os diversos pescados, enfim sobre a vida dos pescadores.

Para que os conhecimentos tradicionais dos pescadores e pescadoras sejam preservados. O território envolve as áreas de pesca e coleta, as áreas de moradias, os locais de embarque e os trajetos com seus barcos, os locais sagrados e as áreas necessárias à reprodução física e cultural do grupo. (MPP, 2012b, p. 19)

O território para comunidades pesqueiras tem uma composição complexa. Não podem ser interpretados somente como a terra, nem somente como as águas, tanto para a reprodução de suas tradições, cultura e da vida em sociedade, quanto para o exercício de seu ofício, vez que a pesca artesanal não se restringe somente a extração do pescado em si, mas a todas as atividades que giram ao redor disso (Lei 11.959/2009):

A apropriação da natureza realizada pelos pescadores artesanais se dá na articulação dos ambientes marítimos e terrestres, pois no mar o pescador captura o pescado e realiza grande parte de profissão, mas na terra este reside e complementa sua atividade, seja na comercialização do pescado, no seu próprio consumo, na fabricação dos instrumentos de pesca, no desenvolvimento das atividades da agricultura, do extrativismo vegetal, entre outros. (RIOS, 2016, p. 78)

Vai no mesmo sentido o MPP (2012), ao afirmar a importância de uma interpretação abrangente do que se deve considerar território tradicional pesqueiro:

O pescador e a pescadora não vivem só na água, precisam da terra e da água, tendo nessa interface o mangue e as matas ciliares, a floresta, importantes para a garantia do trabalho tradicional, construção de instrumentos de trabalho, artesanato, espiritualidade, mística e mitos (histórias, crenças, lendas). (MPP, 2012, p. 6)

É, portanto, necessário, chamar a atenção para a importância do acesso à terra para esses trabalhadores, pois do mesmo modo que a pesca artesanal não se restringe ao extrativismo do pescado, envolvendo uma série de outras atividades, as quais necessitam do espaço terrestre para serem exercidas como confecção e manutenção de apetrechos e ferramentas, beneficiamento do pescado, a vida nas comunidades tradicionais pesqueiras também precisa da terra, para se reproduzir:

Outro aspecto relevante acerca das especificidades que constituem os territórios pesqueiros refere-se à sua multidimensionalidade. O território pesqueiro é uma articulação de vários territórios, materiais e imateriais, em que os pescadores necessitam do livre acesso e das condições necessárias para o desenvolvimento de suas atividades de pesca e de vida. (RIOS, 2017, p. 79)

É em terra que os pescadores exercem, para além das atividades ligadas ao ofício, outros aspectos de sua subjetividade, como manifestações culturais, mobilização política, relações sociais e a própria moradia, de tal modo que falar do acesso à terra para essas pessoas, não se trata de falar de acesso a qualquer terra, mas aquela terra que permita e torne possível a reprodução da vida e, sobretudo, de seu ofício:

(...)parte-se do pressuposto que a pesca artesanal desenvolve-se articulando atividades em terra e água. Essa articulação em terra não se limita apenas à prática da agricultura, mas, historicamente, o acesso à água é mediado pelo acesso a terra. É difícil pescar quando o pescador vive a quilômetros de distância do mar ou do rio. Assim, compreende-se que é a garantia do acesso a terra que garante o acesso à água (KUHN, GERMANI, 2010, p. 3)

Deste modo, na medida em que comunidades tradicionais, em geral, pressupõem a apropriação de um território tradicional, para reprodução e perpetuação de suas práticas e existência, não ocorre diferente com as comunidades tradicionais pesqueiras, onde o acesso à terra é imprescindível, não só para o desempenho de seu ofício, mas também para sua existência e identidade (RIOS, 2017, p. 78).

Rego (2020) diz que essa articulação entre terra e água, no que se refere ao desenvolvimento da atividade pesqueira artesanal, deve ser inserida e compreendida dentro de um contexto mais amplo que envolve, além dos próprios pescadores artesanais, o Estado e suas políticas públicas, proprietários de terras e demais grupos que promovem a pesca industrial e a aquicultura.

Para Kuhn (2009), a territorialidade pesqueira é constituída através do domínio dos elementos naturais necessários a reprodução das atividades do pescador e da pescadora, o que inclui, para Silva (2020) não só o ambiente terrestre, mas o ambiente aquático também, do ponto de vista que também são as águas, elementos constituidores das identidades desses indivíduos:

Ainda nesse evento, uma outra questão emergente era apontar que "o território também é nossas águas", mesmo que o dicionário e outras narrativas apontem território como um substantivo masculino que significa grande extensão de terra. As águas, substantivo feminino e plural - rios, mangues, mar, coroa, estuários - também são para as Pescadoras artesanais espaços de saberes, de expressão cultura, de construção de identidade. (SILVA, 2020, p. 29)

Os territórios tradicionais pesqueiros, portanto, são complexos não só por envolverem a composição, interação e interdependência entre os ambientes aquáticos e terrestres, mas também pela ligação que estes elementos naturais têm com a constituição dos elementos

identitários constitutivos dessas comunidades, de modo que os conflitos envolvendo estes territórios, ameaçam a existência dessas pessoas e de suas tradições (MPP, 2012b, p. 20):

O que tem se observado, nas últimas décadas são constantes denúncias realizadas pelos pescadores (as) sobre a perda e/ou proibição de acesso e uso de suas áreas de pesca e moradia; a contaminação química dos ecossistemas; a retirada da vegetação de mangue, dentre outros. Os territórios pesqueiros têm sido frequentemente ocupados/expropriados/modificados em decorrência da inserção de empreendimentos industriais. Essa é uma das principais causas das disputas territoriais que envolvem as comunidades tradicionais pesqueiras do país. (RIOS, 2017, p. 78).

As áreas costeiras, que por vezes, constituem territórios tradicionais pesqueiros, são áreas que apresentam uma série de disputas, envolvendo o uso e o aproveitamento dos recursos naturais, onde na grande maioria das vezes, a atuação do capital, através de diversos empreendimentos desconsidera a existência dessas comunidades e inviabiliza a continuidade da pesca e do modo de vida dessas comunidades:

É importante destacar que, nas últimas décadas, os espaços costeiros são áreas de especulação promovida pelos agentes hegemônicos. Esta prática impulsiona os conflitos pelo território que tendem a gerar a diminuição da atividade da pesca na tentativa de também invisibilizar os grupos sociais que vivem da atividade. (ALVES; GERMANI, 2014, p. 3)

É neste contexto de disputa, que se inserem os conflitos fundiários e aquáticos que envolvem as comunidades tradicionais pesqueiras:

Tendo em vista essa conjuntura, consuma-se que o território das Pescadoras artesanais não fogem as práticas genocidas coloniais, as diversas violências emplacadas por iniciativas privadas e por um Estado racista, patriarcal e a serviço do "desenvolvimento" que a todo momento tenta desconfigurar as atividades tradicionais. (SILVA, 2020)

Conforme MPP (2012), o modelo de desenvolvimento nacional faz opera através de uso e gestão dos recursos naturais costeiros que privilegiam, na água, a aquicultura, a pesca industrial e, em terra, a construção de grandes empreendimentos imobiliários como hotéis, resorts e condomínios, estaleiros, hidrelétricas, portos, entre outros que, desconsiderando toda a apropriação histórica destes espaços pelas comunidades pesqueiras, se utiliza, inclusive, de recursos públicos para expulsão dessas comunidades e financiamento dos grandes empreendimentos.

Para Diegues (2004), com esse objetivo se usa o discurso falacioso do progresso e do atraso das comunidades tradicionais, quando a bem da verdade, a apropriação dos espaços e dos recursos

por elas, representam uma alternativa frente às formas tradicionais e predatórias de utilização dos recursos, constituindo saberes de extrema importância no que se refere ao uso sustentável dos recursos naturais.

A situação que se desenha hoje em relação às comunidades tradicionais acaba por ser a continuidade de um processo histórico e colonial de deslegitimação dessas pessoas, dessas comunidades, desses territórios, para exploração ao máximo dos recursos disponíveis. Hoje, vulgarmente, convencionou-se chamar essa dinâmica de “progresso”:

Sabemos que a política desenvolvimentista em curso é exterminadora de Povos e Comunidades Tradicionais. Uma lógica iniciada pela coroa portuguesa para explorar nossas riquezas até a última “gota” e continuada por outras potências. Embora tenha assumido diferentes feições ao longo do tempo, essa lógica tem se intensificado. O relatório da Comissão Pastoral da Terra (CPT) sobre os conflitos no campo revela o crescimento das violências, especialmente a partir de 2017, com a volta de forças conservadoras ao poder. Os conflitos que hoje se agravam, seguem um caminho histórico fundamentado nas bases da distribuição de terras e do enriquecimento de poucos às custas da exploração de muitos. (SACRAMENTO, 2019, p. 136)

O impacto das formas predatórias de apropriação dos recursos por diferentes agentes do capital, traz impactos dos mais variados para essas comunidades. No acesso aos seus ambientes de ofício, passando pelos riscos à saúde e segurança do trabalho com a contaminação de recursos, ou, mesmo expulsão dessas pessoas das terras que tradicionalmente ocuparam:

O que tem se observado, nas últimas décadas são constantes denúncias realizadas pelos pescadores (as) sobre a —perda e/ou proibição de acesso e uso de suas áreas de pesca e moradia; a contaminação química dos ecossistemas; a retirada da vegetação de mangue, dentre outros. Os territórios pesqueiros têm sido frequentemente ocupados/expropriados/modificados em decorrência da inserção de empreendimentos industriais. Essa é uma das principais causas das disputas territoriais que envolvem as comunidades tradicionais pesqueiras do país. (RIOS, 2017, p. 82)

Rêgo (2018), vai no mesmo ao definir qual a natureza dos conflitos territoriais envolvendo comunidades tradicionais pesqueiras:

Os conflitos no território pesqueiro ocorrem a partir do momento em que a atividade produtiva é prejudicada, seja pelo risco à saúde dos pescadores quando expostos a patógenos e a materiais que causam prejuízo dos artefatos utilizados na atividade; dificuldade e/ou mesmo a proibição de acesso e conseqüente redução dos ambientes de pesca; destruição de pesqueiros; contaminação e mortandade do pescado, dentre outros. (RÊGO, 2018, p. 217)

Conforme Kuhn; Germani (2010), as comunidades de pescadores artesanais encontram-se encurraladas, no que se refere a todos os elementos que constituem seus territórios e são essenciais a reprodução de sua existência enquanto comunidade:

Isso equivale dizer que os pescadores sofrem a influência negativa da valorização capitalista do espaço, provocada por atividades como o turismo, que explora exatamente as áreas marginais de rio e mar. Também são influenciados pelo processo de concentração de terras que marca o Brasil e, historicamente, tem expulsado pessoas do campo para a cidade. Nesse contexto, ao desafio de acesso à terra é acrescentado outro desafio para os pescadores artesanais: o acesso à água. O acesso à água vem sendo limitado pelo desenvolvimento de grandes projetos de aquicultura (KUHN; GERMANI, 2010, p. 5)

Para De Paula (2020), essas disputas evidenciam o caráter político do conceito de território, na medida em que demonstram que as relações de poder têm forte influência nas transformações no ambiente e no espaço ocupado. Nesse sentido, os pescadores artesanais representam uma resistência às dinâmicas capitalistas aplicadas ao território, tanto em terra, quanto no uso e apropriação dos recursos hídricos:

As disputas no território, evidenciam relações de apropriação, com o objetivo de acessar os recursos ambientais, evidenciando os conceitos de território e ambiente. As disputas no território se dão prioritariamente entre pesca artesanal e aquicultura, pesca industrial, pesca comercial e hidrelétricas. Já os conflitos por território ocorrem quando outras atividades econômicas buscam o domínio do território apropriado pelas comunidades de pescadores artesanais. Nesse caso, destaca-se o conceito de território como espaço de exercício do poder. (DE PAULA, 2020, p. 181)

Carvalho et al. (2014), revela que, no que se refere aos pescadores artesanais, os impactos ambientais provocados por atividades econômicas de grande viés exploratório dos recursos naturais, são mais diretamente sentidos por essas pessoas que, para continuar garantindo sua sobrevivência, acabam sendo expostas a doenças ocupacionais. Silva (2020), assevera que as mulheres, uma vez que representam a grande maioria das marisqueiras, por estarem em contato mais direto com a matéria orgânica passível de contaminação, tendem a serem as maiores impactadas por atividades econômicas de grande impacto em territórios tradicionais.

Sacramento (2018), adiciona a estes impactos na saúde e segurança do trabalho dos pescadores artesanais, a forte influência da especulação imobiliária que, com a contribuição do estado, se mobiliza para provocar a expulsão direta e indiretamente dos ocupantes desses territórios e a desconstituição das comunidades tradicionais pesqueiras.

A CPP (2016), trata de explicitar que os conflitos fundiários e hídricos, por se tratarem os territórios pesqueiros compostos necessariamente de ambiente terrestre e aquático, são das mais diversas naturezas, não se restringindo a conflitos típicas rurais ou urbanos, visto que a

exploração dos recursos acessados por esses trabalhadores, pode ser feita para diversos propósitos, sejam eles turísticos, industriais ou do agronegócio:

As grandes e médias mineradoras, as indústrias petrolífera e naval e os complexos portuários vêm se somar aos altos índices de agrotóxicos que contaminam o ambiente e provocam os desmatamentos, acelerando os níveis de destruição dos ecossistemas. Neste sentido, a especulação imobiliária e turística também traz como consequência a expulsão das comunidades pesqueiras dos seus territórios ou o impedimento do acesso a partir da privatização das terras. Esta pressão é estabelecida em águas e terras públicas. Outro exemplo de conflito envolve, de um lado, comunidades de pescadores artesanais com culturas tradicionais e, de outro, as empresas de pesca industrial que se apresentam como principais responsáveis pela pesca predatória. (CPP, 2016, p. 10)

O que se desenha diante desses casos em que comunidades tradicionais pesqueiras, na medida em que, em função de um conceito excludente de progresso, são obrigados a suportar e conviver exclusivamente com os efeitos da degradação ambiental são verdadeiros casos de *Racismo Ambiental*. O conceito, popularizado pelo reverendo e membro do movimento negro estadunidense Benjamin Chavis, em 1983, é nas palavras de Bullard (2005):

O conceito “racismo ambiental” se refere a qualquer política, prática ou diretiva que afete ou prejudique, de formas diferentes, voluntária ou involuntariamente, a pessoas, grupos ou comunidades por motivos de raça ou cor. Esta idéia se associa com políticas públicas e práticas industriais encaminhadas a favorecer as empresas impondo altos custos às pessoas de cor. As instituições governamentais, jurídicas, econômicas, políticas e militares reforçam o racismo ambiental e influem na utilização local da terra, na aplicação de normas ambientais no estabelecimento de instalações industriais e, de forma particular, os lugares onde moram, trabalham e têm o seu lazer as pessoas de cor. (BULLARD, 2005, p. 1)

Para Costa (2011), a lógica do racismo ambiental é a distribuição desigual dos riscos e danos entre grupos política e economicamente hegemônicos e grupos racialmente estratificados:

(...) uma vez que os benefícios econômicos, a riqueza da produção tendem a se concentrar nas camadas sociais mais altas, onde estão posicionados os dirigentes, proprietários, gerentes, investidores e políticos, os tomadores de decisão e os donos dos meios de produção, inversamente, os danos e riscos ambientais gerados pela produção de mercadorias e de serviços tendem a se concentrar nas camadas inferiores do sistema. (COSTA, 2011, p. 8)

Rocha e Santana Filho (2009), entretanto, salienta que os grupos prejudicados pelo racismo ambiental não devem ser lidos somente sob a marca étnica, mas a desigualdade na distribuição dos riscos a um determinado grupo social deve ser encarada em perspectiva ampla. de modo que o racismo ambiental, no contexto brasileiro engloba também comunidades tradicionais

como quilombolas, ribeirinhos, indígenas e pescadores tradicionais. Segundo o autor, no caso de comunidades tradicionais, a degradação ambiental significa para seus territórios degradação social e cultural e a restrição no acesso à recursos hídricos:

O conceito de racismo ambiental diante da realidade brasileira deve contemplar a análise dos relatos de degradação social, cultural e ambiental em que estão imersas comunidades inteiras por pressões historicamente impostas, inclusive significando exclusão hídrica. (ROCHA; SANTANA FILHO, 2009, p. 2)

Além da desigualdade no acesso a um meio ambiente equilibrado, há como consequências para os grupos sociais cujo trabalho envolve contato direto com o ambiente contaminado, a exposição a riscos biológicos e de saúde:

O racismo ambiental aprofunda a estratificação das pessoas (por raça, etnia, status social e poder) e o lugar (nas cidades, bairros periféricos, áreas rurais, reservas indígenas, terreiros de candomblé, comunidades quilombolas, marisqueiras e pescadores). O próprio ambiente de trabalho aponta para exposição desproporcional e elevada de determinadas categorias de trabalhadores que se expõem as insalubres condições de trabalho e de segurança. (ROCHA; SANTANA FILHO, 2009, p. 2-3)

Dessa forma, um dos grupos mais afetados pelo racismo ambiental é o de pescadores(as) tradicionais e marisqueiros(as), como fica evidente no depoimento de Eliete Paraguaçu – liderança do território tradicional pesqueiro da Ilha de Maré, em Salvador – BA:

Contaminação da água, pesca com bombas, empreendimentos que poluem o meio ambiente e causam mortandade de peixes e dos mariscos, além disso, atingem a saúde da população, causando doenças como o câncer. Esses problemas todos acontecem na Ilha de Maré, uma comunidade negra e rural, na Baía de Todos os Santos, Salvador.  
(...)  
“O que nós enfrentamos é racismo ambiental, institucional e tem cor: é preto”, atesta Eliete. “Se tem uma coisa que tenho visto é a lei do meio ambiente, que deve ser respeitada, mas está sendo rasgada em nome do dinheiro, da ganância”, completa. (VIANA, 2019, p. 1)

Segundo levantamento do CPP, referente a conflitos socioambientais envolvendo comunidades tradicionais pesqueiras (2016), há “(...)cerca de 150 comunidades atingidas, num total de mais de 160 mil famílias ameaçadas. Há casos que incluem ameaças de morte e homicídios, com 7 ocorrências registradas pelo relatório.” (CPP, 2016).

Segundo De Paula (2018), os principais conflitos identificados dividem-se entre questões fundiárias, turismo, unidades de conservação. Segundo o autor, “Cabe destacar que, nesse contexto, a análise está centrada no ambiente, ou seja, nas condições ambientais que permitem

a presença da fauna aquática em condições de qualidade e quantidade necessárias para a atividade pesqueira artesanal.” (DE PAULA, 2018, p. 91).

Para Hubner et al (2019), quanto a comunidades localizadas em zonas costeiras, há “(...)73 conflitos ambientais com foco na pesca artesanal para os 17 estados costeiros a partir da base de dados da Fiocruz.” (HUBNER et al, 2019, p.11), de modo que, segundo o autor, em relação a este levantamento, as principais causas de conflitos seriam a pesca industrial e carcinicultura (24,66%), turismo (30,14%), atividades de portos e estaleiros (35,62%) e indústrias químicas e petrolíferas (32,86%). Os conflitos mais comuns nas regiões norte e nordeste seriam atrelados a carcinicultura e turismo. (Hubner et al, 2019, p.11-12).

Para De Paula (2020), no que se refere a região nordeste, a insegurança gerada pela falta de titulação das comunidades pesqueiras favorece o avanço da atividade especulativa através da apresentação por agentes privados de falsos registros de propriedade, de sentenças de usucapião de procedência duvidosa, do avanço de marcos e cercamentos sobre áreas historicamente utilizadas pelos pescadores artesanais e até da compra de áreas por valores irrisórios com posterior supervalorização no mercado, para exploração de atividade especulativa, turística e imobiliária. Segundo o autor:

Esse incremento resulta em conflitos e em grilagem de terras à beira mar. Houve casos em que a comunidade resistiu e conseguiu provar a ilegalidade dos documentos de propriedade apresentados por empreendedores.”. (DE PAULA, 2020, p. 191)

No que confere ao Litoral Baiano, relatório da CPP (2016), aponta que as maiores causas de conflitos são especulação imobiliária (14%), privatização de terras públicas (13%), impedimento de acesso aos territórios pelos pescadores (13%) e degradação ambiental (14%):

(...) os conflitos identificados ao longo do litoral baiano são especialmente provocados pelo avanço dos grandes empreendimentos econômicos, dentre os quais destacamos: a indústria naval, a indústria petroquímica, implantação de empreendimentos turísticos, a carcinicultura e a construção de barragens.

Em 28 comunidades, se verifica a ocorrência de uma forte especulação imobiliária em terras públicas e, conseqüentemente, o impedimento de acesso da população local aos espaços tradicionalmente utilizados para a pesca artesanal e o extrativismo da floresta. Essas comunidades identificam que os grandes empreendimentos têm sido os principais responsáveis pelos altos índices de degradação ambiental, provocando inclusive a contaminação por metais pesados e outras substâncias químicas dos recursos naturais e da própria população local. (CPP, 2016, p. 72)

Segundo Rios (2017), os incentivos à atividade industrial nas áreas costeiras e litorâneas no Estado da Bahia, têm grande impacto no comprometimento do desenvolvimento e sobrevivência das comunidades pesqueiras, as quais sentem as modificações provocadas tanto na quantidade e qualidade do pescado, quanto na contaminação do bioma por resíduos nocivos à saúde humana e a fauna e flora:

Cabe acrescentar que na Bahia os incentivos à expansão industrial, nos diversos setores, e em especial nas zonas costeiras, tem ocasionado a inserção de inúmeros empreendimentos nos territórios pesqueiros, gerando modificações, descaracterizando-os e comprometendo o desenvolvimento da própria atividade. (RIOS, 2017, p. 221)

A abrangência e a complexidade dos conflitos que têm sido enfrentados pelos pescadores artesanais para garantirem seu sustento, moradia, tradições e modos de vida demandou que estes se organizassem para reivindicar coletivamente seus direitos, ao trabalho, ao território, à sua dignidade. O Movimento de Pescadores e Pescadoras Artesanais (MPP) e o Conselho Pastoral dos Pescadores (CPP), são duas importantes entidades representativas da categoria em nível nacional:

O Movimento dos Pescadores e Pescadoras Artesanais possui consciência de que estes conflitos estão associados à injustiça ambiental agenciada pelo Estado brasileiro. E que são as famílias pesqueiras as principais vítimas nos casos elencados das atrocidades cometidas pela ação do capital. Os conflitos são expressões do modelo de desenvolvimento hegemônico altamente impactante sobre o ambiente e a vida das pessoas, e que leva à destruição dos ecossistemas e ao aniquilamento do modo de vida das comunidades tradicionais pesqueiras. (CPP, 2016, p. 102)

Sobre o Conselho Pastoral dos Pescadores, estes se definem como:

O Conselho Pastoral dos Pescadores é uma pastoral social ligada a Comissão Episcopal Pastoral para a Ação Social Transformadora da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB). O CPP é composto por agentes pastorais, leigos, religiosos e padres comprometidos com o Serviço junto aos pescadores e pescadoras artesanais na construção de uma sociedade justa e solidária. (CPP, 2021, p. 1)

O Movimento dos Pescadores e Pescadoras Artesanais, por sua vez, identificam-se da seguinte forma:

O Movimento de Pescadores e Pescadoras Artesanais do Brasil (MPP) é formado por homens e mulheres que produzem alimentos saudáveis e contribuem para a soberania alimentar do país. O trabalho desses grupos preserva as águas, as florestas, os manguezais e a cultura dos nossos ancestrais. “Somos Pescadores e Pescadoras e lutamos para defender o nosso território” (MPP, 2021, p. 1)

Ambas as organizações têm se mobilizado em torno de, além da garantia de outros direitos para os pescadores artesanais, a assinatura de um Projeto de Lei de iniciativa popular para regularização dos territórios tradicionais pesqueiro:

Diante deste contexto, o Movimento de Pescadores e Pescadoras Artesanais (MPP) vem desenvolvendo um intenso trabalho de base com o propósito de animar os pescadores e pescadoras em todo Brasil e a própria sociedade para a luta pelos direitos das comunidades pesqueiras. Paralelamente, vem reunindo forças e agregando parceiros para construir instrumentos legais que garantam a permanência das comunidades em seus territórios.

A campanha pelo Território Pesqueiro foi lançada em Brasília/DF, em Junho/2012 e busca a assinatura de 1% do eleitorado brasileiro (equivalentes a 1.406.466 assinaturas), para uma lei de iniciativa popular que propõe a regularização do território das comunidades tradicionais pesqueiras. (CPP, 2021, p. 1)

Segundo Rios (2017), o que impulsionou o surgimento da campanha e a mobilização em torno de um projeto de lei que regulamenta especificamente territórios tradicionais pesqueiros é a ineficácia que a legislação disponível atualmente tem demonstrado em proteger esses territórios e os pescadores da opressão de agentes públicos e privados.

Conforme comunicado oficial da Câmara Legislativa, em 05/03/2020, o projeto, enviado pelo CPP, deveria ser avaliado por uma comissão especial e depois submetido a plenário.

O Projeto de Lei 131/20 assegura a comunidades pesqueiras tradicionais – que têm a pesca artesanal como modo de vida – preferência para acessar e utilizar os recursos naturais presentes no território onde vivem. A proposta também garante a essas comunidades o direito de serem consultadas previamente sobre planos e decisões que afetem a gestão das superfícies de terra ou corpos d'água utilizados por elas para viver e desenvolver atividades produtivas. (SOUZA; LIBRELON/Agência Câmara de Notícias, 2020, p. 1)

De acordo com Assessoria de Comunicação do CPP, o projeto fora entregue no dia 21/11- dia nacional da pesca - à CLP (Comissão de Legislação Participativa), acompanhado de assinaturas de pescadores e pescadoras, membros da sociedade civil e juristas e, após análise foi apresentada a PL para iniciar a tramitação nas casas legislativas:

O Projeto de Lei pelo Território Pesqueiro já tramita na Câmara dos Deputados como PL 131/2020. A proposta legislativa elaborada pelo Movimento dos Pescadores e Pescadoras artesanais (MPP), com o apoio de organizações sociais, juristas e pesquisadores, foi entregue na Câmara dos Deputados em novembro de 2019, no dia mundial da pesca (21/11), acompanhado de milhares de assinaturas em apoio à proposta legislativa. Na ocasião, o projeto foi recebido pela Comissão de Legislação Participativa (CLP) da Câmara dos Deputados, que após análise, apresentou o Projeto de Lei (PL) à casa, no dia 5 de fevereiro desse ano, para passar por todos os trâmites necessários para ser aprovado como lei. (CPP, 2020, p. 1)

O projeto propõe uma abordagem coletiva do sujeito – categoria Comunidade Tradicional Pesqueira - e de Território Tradicional Pesqueiro, além de mecanismos e parâmetros de avaliação para regularização desses territórios. Atualmente, seu status é descrito como “Aguardando Constituição de Comissão Temporária pela Mesa”, de acordo com sua ficha de tramitação constante na página oficial da câmara legislativa:

Art. 1º Esta Lei institui o reconhecimento e mecanismos de garantia e proteção do direito ao território de comunidades tradicionais pesqueiras e o procedimento para a sua identificação, demarcação, delimitação e titulação, destinado a garantir a essas comunidades e seus membros a concretização e efetivação de seus direitos individuais, coletivos e difusos de natureza econômica, social, cultural e ambiental, compreendendo a salvaguarda, proteção e promoção de seus modos de criar, fazer e viver.

Parágrafo único. Para efeito desta Lei, considera-se:

I - Comunidades tradicionais pesqueiras: os grupos sociais, segundo critérios de auto-identificação, que tem na pesca artesanal elemento preponderante do seu modo de vida, dotados de relações territoriais específicas referidas à atividade pesqueira, bem como a outras atividades comunitárias e familiares, com base em conhecimentos tradicionais próprios e no acesso e usufruto de recursos naturais compartilhados.

II - Territórios tradicionais pesqueiros: as extensões, em superfícies de terra ou corpos d'água, utilizadas pelas comunidades tradicionais pesqueiras para a sua habitação, desenvolvimento de atividades produtivas, preservação, abrigo e reprodução das espécies e de outros recursos necessários à garantia do seu modo de vida, bem como à sua reprodução física, social, econômica e cultural, de acordo com suas relações sociais, costumes e tradições, inclusive os espaços que abrigam sítios de valor simbólico, religioso, cosmológico ou histórico.

Art. 2º São garantidos aos integrantes das comunidades tradicionais pesqueiras o acesso preferencial aos recursos naturais e seu usufruto permanente, bem como a consulta prévia e informada quanto aos planos e decisões que afetem de alguma forma o seu modo de vida e a gestão do território tradicional pesqueiro.

Parágrafo único. As comunidades serão representadas por suas organizações legalmente constituídas e compostas exclusivamente pelos seus membros.

(...)

Art. 4º Fica assegurada às comunidades tradicionais pesqueiras o direito ao território e à integridade do mesmo, cabendo ao Poder Público, com a coparticipação da comunidade, no prazo máximo de dois anos, identificar, delimitar, demarcar, titular e proceder à desintrusão das áreas de terra e água necessárias a sua reprodução física, social, econômica e cultural, devendo ser observado, quando à titulação do território:

I- As porções de terras compostas por áreas de terras particulares ou bens públicos disponíveis, terão o domínio e a propriedade coletiva definitiva titularizados em favor das comunidades tradicionais pesqueiras, através de ações de regularização fundiária, cabendo, ao Poder Público, sempre que necessário, desapropriar, por interesse social, os imóveis urbanos e rurais que abrangem o território.

II - As porções de terras compostas por bens públicos que sejam constitucionalmente vedadas a transferência de domínio, serão titularizadas em favor das comunidades tradicionais pesqueiras, através de cessão de uso e, quando cabível, de concessão de

direito real de uso, sendo garantida a fruição em caráter permanente e preferencial pelas referidas comunidades, devendo constar, obrigatoriamente, no instrumento de titulação, prazo indeterminado e cláusula de afetação da área para os fins desta Lei.

III - As porções compostas por correntes de água fluviais, lacustres ou marítimas, bem como os depósitos decorrentes de obras públicas, açudes, reservatórios e canais, integrantes do território tradicional pesqueiro, serão objeto de cessão de uso de águas públicas, sendo garantida a fruição em caráter permanente e preferencial desses espaços e dos recursos pesqueiros pelas referidas comunidades, devendo constar, obrigatoriamente, no instrumento de titulação, prazo indeterminado e cláusula de afetação da área para os fins desta Lei. PL 131/2020, 2020, p. 1)

Para Rios (2017), a campanha representa a reunião da categoria em nível nacional para suprir uma lacuna histórica na legislação brasileira e também é importante para mobilizar e empoderar as comunidades tradicionais pesqueiras de todo o país. Um dos pontos do projeto de lei destacados pela autora é a participação da comunidade no processo de “identificação, reconhecimento, delimitação e demarcação dos territórios tradicionais pesqueiros” (RIOS, 2017, p. 269), pois retira dos agentes do estado o monopólio do poder decisório sobre os parâmetros de proteção dos territórios tradicionais pesqueiros.

Em nível local, os pescadores artesanais têm se organizado coletivamente para se opor às iniciativas de expulsão e exploração predatória de seus territórios e reivindicar seu direito ao território (DE PAULA, 2020, p. 197). Cardoso (2001) chama a atenção para organização política de grupos de pescadores para reivindicar junto ao poder público, tanto administrativamente, quanto através de vias judiciais, a degradação ambiental, sendo as organizações coletivas como Colônias e Associações importantes instrumentos de organização e denúncia.

Além das iniciativas legislativas, a nível federal, são buscadas pelos pescadores artesanais outras alternativas, de cunho administrativo, para proteção institucional dos territórios e comunidades, como é exemplificado por De Paula (2020):

Em diversos casos, onde as comunidades pesqueiras também são remanescentes quilombolas a reivindicação tem se baseado no Decreto Nº 4887 de 2003 (território quilombola) (BRASIL, 2003). Nos casos onde os conflitos se resumem à pesca, tem sido buscado a constituição de Acordos de Pesca – IN MMA Nº 29 de 2002 (BRASIL, 2002). Na busca por defender o território extrativista, onde se inclui a pesca, o pleito se dá pela instituição de Reservas Extrativistas - RESEX - Lei 9985 de 2000 (BRASIL, 2000). Já para a garantia dos territórios das comunidades tradicionais de pescadores, destacam-se os Termos de Autorização do Uso Sustentável – TAUS - (BRASIL, 2010) (DE PAULA, 2020, p. 185)

Pode-se depreender, portanto, a importância que o reconhecimento normativo e institucional da legitimidade dos territórios tradicionais pesqueiros, tão como a consagração de instrumentos jurídicos de proteção desses territórios é de suma importância para o movimento social de pescadores tradicionais organizados e para reconhecimento do pescador artesanal como sujeito de direitos.

## 5 AS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL - ZEIS

Chama-se zoneamento urbano, as determinações do poder público, sobretudo municipal, no que se refere à regulação dos padrões de uso e ocupação das áreas da cidade, determinando como devem ser ocupadas, do ponto de vista construtivo e de atendimento de serviços públicos e intervenções urbanísticas, de modo a proporcionar melhor qualidade de vida para a população, do ponto de vista ambiental, sanitário, cultural, habitacional, consubstanciando importante instrumento de planejamento urbano:

O zoneamento, ainda num sentido abrangente, consiste na repartição do território municipal à vista da destinação da terra, do uso do solo ou das características arquitetônicas. Sob o primeiro aspecto, cuidar-se-á de dividir o território do Município em zona urbana, zonas urbanizáveis, zonas de expansão urbana e zona rural - o que define a qualificação urbanística do solo, conforme já estudamos antes. Quanto ao segundo, tratar-se-á de dividir o território do Município em zonas de uso - o que consubstancia o zoneamento de uso ou funcional. Relativamente ao terceiro, cogitar-se-á de fixar as características que as construções deverão ter em cada zona (zoneamento arquitetônico) - o que tem aplicação especial nas zonas de proteção histórica. (SILVA, 2010, p. 236-237)

O zoneamento opera delimitando critérios de conformação e ocupação do espaço urbano de acordo com as características e destinações peculiares a cada região da cidade:

O zoneamento urbano consiste na repartição da cidade e das áreas urbanizáveis segundo a sua precípua destinação de uso e ocupação do solo. Nessa repartição de uso e ocupação do solo, o zoneamento urbano estabelece, normalmente, as áreas residenciais, comerciais, industriais e institucionais; delimita os locais de utilização específica, tais como feiras, mercados, estacionamentos de veículos e outras ocupações espaciais permanentes ou transitórias; dispõe sobre as construções e usos admissíveis; ordena a circulação, o trânsito e o tráfego no perímetro urbano, disciplina as atividades coletivas ou individuais que de qualquer modo afetem a vida da cidade. (MEIRELLES, 2008, p. 564)

Em um sentido mais amplo, o zoneamento urbano constitui parte de um processo contínuo e periódico de planejamento de municípios brasileiros, vez que, integrando parte do Plano Diretor, deve ser permanentemente (re)elaborado e atualizado, adaptando-se às novas e velhas dinâmicas territoriais:

O zoneamento está inserido e integra o processo de planejamento permanente do município juntamente com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, estando alocado mais especificamente no Plano Diretor (PD), o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano. (BRASIL, 2018, p. 11)

O zoneamento urbano, portanto, cumpre a função de instrumentalizar e regulamentar as diretrizes de uso estabelecidas no Plano Diretor, a fim de contribuir para concretizar os objetivos dispostos no plano:

O zoneamento de uso do solo constitui um dos principais instrumentos do planejamento urbanístico municipal. Configura-se como um plano urbanístico especial (plano de zoneamento) destinado a realizar na prática as diretrizes de uso estabelecidas no plano urbanístico geral (plano diretor). (SILVA, 2010, p. 237)

O zoneamento pode ser urbano, rural e de interesse ambiental. Em ambos os casos, se trata de instrumento urbanístico responsável por orientar a gestão dos territórios. Àquele que nos interessa aqui, neste momento, é o zoneamento urbano, responsável por, através do estabelecimento de normas e diretrizes de uso, parcelamento e ocupação do solo, fazer cumprir, conforme a constituição federal, a função social da cidade e da propriedade, além de fomentar as diretrizes gerais da política urbana:

Nesse sentido, o zoneamento pode ser entendido como um procedimento urbanístico destinado a fixar os usos adequados para as diversas áreas do solo municipal. Ou: destinado a fixar as diversas áreas para o exercício das funções urbanas elementares (SILVA, 2010, p. 237)

Para Meirelles (2008), o zoneamento trata de instrumento de intervenção do poder público na propriedade privada, ao estabelecer, através das diretrizes de parcelamento, uso e ocupação do solo, limitações ao uso e fruição de imóveis por seus proprietários.

Para Silva (2014), o zoneamento exerce importante papel na produção privada do solo urbano ao estabelecer limites e parâmetros de uso e ocupação:

O principal instrumento que regula a produção privada do solo urbano, ainda hoje, é o zoneamento, que se vale sobretudo de parâmetros urbanísticos para controle do uso e ocupação do solo, definidos para cada uma das porções do solo. (SILVA, 2014, p. 22)

Neste sentido, são normas de natureza administrativa que, caso descumpridas, autorizam o constrangimento da propriedade privada e até mesmo do uso de poder de polícia, em função do interesse público ao regular o direito de propriedade e o direito de construir, delimitando quais são as transformações que podem ou não serem feitas nas diversas porções do território urbano, a depender da função a que essas porções de território se destinam:

Como manifestação concreta do planejamento urbanístico, o zoneamento consiste num conjunto de normas legais que configuram o direito de propriedade e o direito de construir, conformando-os ao princípio da função social. Essa natureza do

zoneamento decorre, nos nossos dias, não tanto do poder de polícia,' mas da faculdade que se reconhece ao Poder Público de intervir, pôr ação direta, na ordem econômica e social e, portanto, na propriedade e no direito de construir, a fim de, restringindo-os no interesse público, conformá-los e condicioná-los à sua função social. (SILVA, 2010, p. 238)

Segundo Meirelles (2008), o zoneamento urbano, ao estabelecer as regras de ocupação de áreas e regiões do município, pode ser um poderoso instrumento de intervenção estatal, capaz de incentivar mudanças significativas no mercado imobiliário local, no perfil de ocupação de uma área e nas dinâmicas econômicas e sociais da cidade:

O zoneamento, embora seja um eficiente instrumento urbanístico de ordenação da cidade, há que ser utilizado com prudência e respeito aos direitos adquiridos, pois é sabido que a simples mudança de destinação de um bairro ou de uma rua produz profundas alterações econômicas e sociais, valorizando ou desvalorizando substancialmente as propriedades atingidas e as de suas adjacências, consoante os novos ônus ou vantagens que acarrete para o local. Por isso, as normas edilícias devem evitar o quanto possível essas súbitas e freqüentes modificações de uso, que afetam instantaneamente a propriedade e as atividades particulares, gerando instabilidade no mercado imobiliário urbano e intranqüilidade na população cidadina. Além disso, toda vez que o zoneamento ofende direitos adquiridos, expõe o Município a demandas e vultosas indenizações. O Município só deve impor ou alterar zoneamento quando essa medida for exigida pelo interesse público, com real vantagem para a cidade e seus habitantes (MEIRELLES, 2008, p. 564-565)

Uma vez que o zoneamento distingue diferentes áreas da cidade, de acordo com as funções as quais o poder público quer conferi-las, determinando, com base nessas funções, as intervenções permitidas para os agentes particulares e as intervenções devidas pelo poder público, há de se falar em zoneamento enquanto instrumento definidor de políticas públicas voltadas especificamente para promoção do acesso à terra urbanizada pela população negra e pobre e consequente combate às desigualdades socioespaciais. Nesse sentido, as Zonas Especiais de Interesse Social constituem uma categoria de zoneamento urbano elaborada especialmente para regularizar assentamentos precários e informais consolidados e formalizar a destinação de determinadas áreas do território urbano para aplicação de programas de Habitação de Interesse Social e de moradia popular, a fim de combater o déficit habitacional e concretizar o direito constitucional à moradia:

As Zeis são uma espécie de zoneamento dentro do qual se admite a aplicação de regras especiais de uso e de ocupação do solo em áreas já ocupadas ou que venham a ser ocupadas por população de baixa renda, tendo em vista precipuamente a salvaguarda do direito à moradia previsto no artigo 6º da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88) (DIAS, 2008, p. 2)

As ZEIS, através da indicação de padrões especiais para uso e ocupação do solo, vinculam poder público e particulares a ações ou omissões consideradas necessárias para a regularização da situação habitacional das populações socialmente alijadas de direitos básicos, como moradia, saneamento, iluminação, coleta de lixo, acesso a um meio ambiente saudável, trabalho e respeito às práticas culturais e religiosas. Todos esses objetivos devem ser cumpridos, sobretudo no que se refere às ZEIS, através de intensa participação popular, a ser incentivada e propiciada pelo poder público:

Portanto o zoneamento especial, representado sob a figura das ZEIS, possibilitaria: (a) garantir o cumprimento da função social da propriedade, ao atuar em terrenos vazios ou subutilizados infra estruturados sob especulação e destinar um uso – no caso, prioritariamente de interesse social – a tais espaços; (b) assegurar o direito à cidade às atuais e futuras habitações de interesse social, regularizando e consolidando a permanência dos assentamentos precários existentes e destinando partes do território da cidade para a provisão de novas unidades populares; (c) efetivar a gestão democrática através dos Conselhos Gestores das ZEIS, permitindo a participação da sociedade civil nos processos decisórios e nas destinações dos recursos da prática administrativa dos governos locais nesses espaços. (MATTOS, 2019, p. 5)

Vai no mesmo sentido, a Agência Nacional de Energia Elétrica, através de Resolução Normativa nº 414, de Setembro de 2010, que define ZEIS como:

Área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo (BRASIL, 2010, p. 116)

As ZEIS foram primeiramente instituídas, em legislação federal, através do Estatuto das Cidades

Art. 4o Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos

f) instituição de zonas especiais de interesse social;

Art. 42-A. Além do conteúdo previsto no art. 42, o plano diretor dos Municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos deverá conter:

V - diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, se houver, observadas a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, e demais normas federais e estaduais pertinentes, e provisão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, onde o uso habitacional for permitido.

Art. 42-B. Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo:

V - a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido; (BRASIL, 2001, p. 1)

Entretanto, na falta de uma definição mais clara de um conceito para ZEIS, trata a Lei de REURB, definir, no que se refere a legislação federal, as ZEIS da seguinte maneira:

Art. 18. O Município e o Distrito Federal poderão instituir como instrumento de planejamento urbano Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), no âmbito da política municipal de ordenamento de seu território.

§ 1º Para efeitos desta Lei, considera-se ZEIS a parcela de área urbana instituída pelo plano diretor ou definida por outra lei municipal, destinada preponderantemente à população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo. (BRASIL, 2017, p. 1)

Dessa forma, as ZEIS devem proporcionar para cada área indicada como tal, normas jurídicas, urbanísticas e ambientais próprias, visando, no que se refere às áreas já habitadas, a fim de propiciar a permanência dos moradores, adequar a regulamentação de uso e ocupação do solo aos padrões já apresentados na área e as suas peculiaridades e determinar quais intervenções o poder público deve fazer do ponto de vista de serviços e equipamentos públicos, para trazer dignidade a população já assentada.

Para as áreas não habitadas, públicas ou particulares, deve o poder público lançar mão dos instrumentos jurídicos à sua disposição (desapropriação, CDRU, CUEM, entre outros) para, em cumprimento a função social da cidade e da propriedade, adquirir e destinar esses vazios a construção de habitação de interesse social.

As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) ou Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) são instrumentos urbanísticos que definem áreas da cidade destinadas para construção de moradia popular. As ZEIS são uma categoria de zoneamento que permite o estabelecimento de um padrão urbanístico próprio com regras especiais, mais permissivas, para determinadas áreas da cidade. Existem dois tipos de ZEIS: as ZEIS Ocupadas, onde já existe assentamento de população de baixa renda que precisa ser urbanizado e regularizado, e as ZEIS de Vazios, que são áreas vazias ou mal aproveitadas que podem ser destinadas à construção de Habitações de Interesse Social (HIS). (BRASIL, 2021, p. 1)

Na medida em que o zoneamento urbano é instrumento de gestão do solo urbano para consecução do interesse público, as ZEIS operam sobre uma lógica da não criminalização das chamadas ocupações irregulares e do reconhecimento da necessidade de resolução dos conflitos fundiários urbanos e do problema da falta de acesso à moradia digna nas cidades brasileiras:

As ZEIS incluem, nos zoneamentos das cidades, terrenos e glebas destinadas à implantação de Habitação de Interesse Social, seja em áreas já ocupadas por assentamentos populares precários, informais ou marcados por alguma forma de irregularidade (“ZEIS de regularização”), seja em áreas vazias, de preferência inseridas em regiões dotadas de infraestrutura (“ZEIS de vazios”). Permite, portanto, o reconhecimento de áreas ocupadas através de processos não formais e sua regularização fundiária e urbanística, mas principalmente, pode ser utilizado como um instrumento de gestão do solo voltado para disponibilizar terrenos para a produção de novas unidades habitacionais de interesse social. (ROLNIK; SANTORO, 2014, p. 1)

As ZEIS obrigam o poder público a fazer intervenções no espaço físico destes assentamentos informais, através de obras públicas de melhoramento dos equipamentos urbanos como asfaltamento, instalação de postes de luz, construção de encostas, aparelhos de acessibilidade, proporcionando padrões urbanísticos adequados à área. Devem também fazer intervenções, se necessário, nas moradias dos habitantes das ZEIS, quando se tratarem de áreas já ocupadas, visando a segurança e a saúde dos mesmos:

Nas ZEIS, a prefeitura e o governo devem ou melhorar as condições de moradia de quem já mora ali, regularizando, urbanizando ou reformando ou CONSTRUIR NOVAS HABITAÇÕES sempre para população de baixa renda. (VIRGENS, 2018, p. 1)

Além das intervenções urbanísticas, deve também o poder público proporcionar a regularização da situação jurídica das moradias nas ZEIS, providenciando os devidos títulos de posse e propriedade, imprescindíveis ao reconhecimento jurídico dos direitos reais constituintes do patrimônio jurídico dessas pessoas, também necessário para garantir a sua permanência:

A Zona Especial de Interesse Social (...)pode ser compreendida como uma categoria específica de zoneamento, permitindo, como se infere da interpretação do dispositivo citado, a aplicação de normas especiais de uso e ocupação do solo para fins de regularização fundiária de áreas ocupadas em desconformidade com a legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e de edificações. Portanto, a divisão do território deve abranger, de um lado, o macrozoneamento, que deve ser instituído com base na diversidade de funções e usos e atividades existentes no Município, na capacidade de infraestrutura, serviços e condições de vida adequadas, e, de outro, o zoneamento específico que a ele se sobrepõe, no qual serão intuídas normas e índices urbanísticos específicos, que permitam a implementação de planos urbanísticos também específicos. (SAULE JUNIOR; LIMA; DIOGO, 2006 apud LIMA,2013, p.04).

Todas essas intervenções devem levar em conta as características específicas de cada área indicada como ZEIS, e o que é necessário para garantir a permanência e a moradia digna dos moradores, de acordo com instrumentos de participação popular, isto é; as intervenções devem integrar projeto elaborado pelo poder público em conjunto com a sociedade civil, em instâncias participativas, a serem executadas, em geral, pela administração pública municipal, vez que se

trata de instrumento previsto no Estatuto das Cidades e, por isso, deve incorporar as diretrizes gerais do dispositivo em sua aplicação:

Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

Conforme Lima (2013) como citado anteriormente, nos últimos 50 anos o modelo de urbanização brasileiro sempre foi alicerçado por uma atuação do estado orientada para (re)produzir a segregação socioespacial e, através, sobretudo de instrumentos legislativos, criar impasses para o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda. Neste sentido, segundo a autora, o resultado dessa postura do Estado Brasileiro, foi o padrão de ocupação em assentamentos informais por essa população excluída. A já citada aqui, “cidade informal” de Raquel Rolnik, 2012, onde o espaço é produzido alheio a devida participação do estado, sem o atendimento de equipamentos urbanos e serviços públicos básicos e onde as terras ocupadas, o são, à revelia dos instrumentos jurídicos de reconhecimento e registro da posse e propriedade - estes, por sua vez, formulados com base em uma noção de propriedade privada originária do código civil de 1916, onde desconsiderava-se a sua função social. (LIMA, 2013b, p. 2-3)

Essa dinâmica de urbanização, onde a atuação estatal invisibilizava o grande contingente de pessoas moradoras de assentamentos informais, em favor de áreas estratégicas para o mercado,

nas cidades brasileiras, sempre representou falta de representação das ocupações informais no planejamento urbano das grandes cidades brasileiras, o que significa, do ponto de vista formal, verdadeira falta de perspectiva para as pessoas que ali vivem de terem reconhecido seu direito à cidade e a manutenção pelo poder público, das desigualdades socioespaciais.

Foi neste contexto de crescimento desordenado das cidades brasileiras, sobretudo das ocupações informais e dos problemas decorrentes das desigualdades socioespaciais que grupos de pessoas e movimentos sociais começaram a se organizar pela reivindicação de uma reforma urbana, na década de 1960. Tal reforma se inseria no contexto das reformas de base propostas durante o governo de João Goulart e clamavam por uma atuação estatal que considerasse o acesso das populações de baixa renda a moradia digna e equipamentos urbanísticos públicos, as limitações do direito de propriedade, a desapropriação por interesse social, participação popular e representação dos assentamentos informais na elaboração do planejamento urbano, entre outras pautas (MATTOS, 2019, p. 6)

Entretanto, segundo CALDAS (2009), as reivindicações só ganharam maior força e concretude durante os anos 80, quando, se aproveitando do “*momentum*” de reabertura política e democrática após o período da ditadura militar, movimentos sociais se debruçaram sobre a elaboração de instrumentos legislativos e normativos que pudessem propiciar e obrigar o poder público e munir moradores de assentamentos informais e movimentos sociais a fim de reconhecer na legislação brasileira o problema das desigualdades urbanas e solucionar tais problemas. (CALDAS, 2009, p. 30-31)

Amore (2013), destaca o papel do MNRU (Movimento Nacional Pela Reforma Urbana), apoiado por outros movimentos de luta como seguimentos da igreja católica e da academia (IAB - Instituto dos Arquitetos Brasileiros), em organizar e propor no debate público e institucional as pautas historicamente acumuladas referentes às desigualdades socioespaciais, o que acarretou no capítulo dedicado à política urbana na Constituição Federal de 1988. Os instrumentos que viriam a regulamentar os mandamentos constitucionais no que se refere à política urbana, como a promoção do direito à moradia, a correção das desigualdades socioespaciais, a função social da propriedade, entre outros, só viriam, entretanto, a ser consubstanciados mais de dez anos depois, através da elaboração do Estatuto da Cidade.

O Estatuto da cidade, então, seria responsável por regulamentar institutos jurídicos cuja função seria a de promover os mandamentos constitucionais, como a participação popular na

elaboração do plano diretor, a usucapião especial urbana, medidas administrativas de constrição e combate a especulação imobiliária como IPTU progressivo e, no que mais nos interesse aqui, a federalização das Zonas Especiais de Interesse Social, enquanto instrumentos de regulamentação, reconhecimento e urbanização de ocupações ou assentamentos urbanos informais. Entretanto, como assevera Ancona (2017), não foi o Estatuto das Cidades responsável por criar tal instrumento. Tal legislação foi responsável por reconhecer e apresentar a nível nacional, as experiências inovadoras e pioneiras de alguns municípios, dentre as quais se destacam as experiências de Salvador/BA, Diadema/SP e Recife/PE.

SOUZA et al (2007) aponta que uma das experiências embrionárias da formulação e institucionalização da ZEIS enquanto instrumento de planejamento e intervenção urbanística se deu na cidade de Salvador, no bairro do Nordeste de Amaralina, ainda nos anos 70:

(...) a concepção de zonas ou áreas especiais destinadas à habitação de interesse social vem sendo adotada por administrações municipais, a partir da década de 1980. Salvador constitui-se em uma das cidades pioneiras nesse processo, tendo a primeira experiência de plano de urbanização integrada sido desenvolvida ainda na década de 1970, em Nordeste de Amaralina, assentamento informal inserido em área de grande valorização imobiliária da cidade. Os trabalhos realizados nessa área piloto resultaram no estabelecimento de parâmetros específicos de ocupação do solo, cujo objetivo principal era “proteger os assentamentos residenciais de baixa renda contra a atividade especulativa do solo urbano” (SOUZA et al., 2007, p. 5)

A experiência pioneira, entretanto, só foi possível por conta do tensionamento e mobilização organizado pelo movimento social por moradia na cidade de Salvador, onde, entre as diversas pautas por moradia e direito à cidade, pressionou o poder público para que fossem reconhecidos os direitos de habitar e permanecer da população moradora das chamadas “ocupações informais” - resultado do histórico de desigualdade no acesso à terra urbanizada na cidade:

A implementação do zoneamento especial no município de Salvador ocorreu desde o início como estratégia para evitar a ação do mercado imobiliário sobre os territórios populares. Foi no curso da elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano (PLANDURB), entre 1975 e 1978, que se deram iniciativas de conter processos especulativos e pressões imobiliárias em marcha nesses territórios e sobre áreas de valor ambiental e cultural que um zoneamento especial se configura no ordenamento jurídico-urbanístico local. Em um contexto de aquecimento do mercado imobiliário e de grandes intervenções estruturantes promovidas pelo Estado, como a construção da Avenida Luís Viana Filho (Paralela), a transferência do Centro Administrativo para a nova avenida, dentre outras, uma nova centralidade na cidade se desenhava e já sinalizava pressões e ameaças aos territórios populares. (VIVEIROS et al., 2021, p. 14)

No contexto de pressão cada vez maior do capital imobiliário para expansão das áreas de exploração econômica e mercadológica, sobretudo no que se referia a Orla Atlântica, através

do loteamento Pituba, que ameaçava a permanência das comunidades de baixa renda na orla soteropolitana, por pressão de movimentos sociais e iniciativa de técnicos foi proposta a criação da Zona Homogênea do Nordeste de Amaralina:

Essa iniciativa teve como propósito evitar pressões imobiliárias decorrentes da implantação do Loteamento Pituba e o que representava enquanto indutor da expansão imobiliária na Orla Atlântica, onde existiam diversos núcleos ocupados por populações de baixa renda, como Nordeste de Amaralina e Boca do Rio. Nos termos colocados no Decreto, buscava-se “evitar a valorização dos terrenos urbanos” e “proteger os assentamentos residenciais de baixa renda contra atividades especulativas, evitando expulsões” (SALVADOR, 1979, não paginado) (VIVEIROS et al., 2021 p. 15)

Através do Decreto Municipal nº 5.403/1978, o poder público municipal reconheceu, de forma paradigmática - sobretudo se considerarmos que a política urbana para assentamentos precários e ocupações informais sempre foi o despejo - uma ocupação, até então, considerada “irregular”, como aglomeração urbana integrada ao restante da cidade, através da delimitação de uma zona homogênea, onde foram estipulados padrões urbanísticos diferenciados e específicos para a área. Até então, o bairro se via extremamente ameaçado de deixar de existir por conta da falta de reconhecimento do poder público e de estar localizado em uma área de cada vez mais crescente valorização imobiliária:

Em Salvador, temos também mudanças na produção de normativas. Se em 1972, o Código de Urbanismo e de Obras condenava os assentamentos informais à demolição, em 1978 é promulgado o Decreto Municipal nº 5.403/1978, que estabelece parâmetros específicos de ocupação do solo para o Nordeste de Amaralina. Essa localidade é um assentamento informal circundado por uma grande área de valorização imobiliária da cidade (o bairro Pituba, comentado anteriormente). A referida legislação define uma Zona Homogênea, instrumento que estabelecia normas urbanísticas diferenciadas para o local<sup>139</sup>. Com isso, definia (mas não necessariamente garantia<sup>140</sup>) a proteção dos “assentamentos residenciais de baixa renda contra a atividade especulativa do solo urbano” (LISIAK, 2020, p. 150)

Conforme Lima (2013), a experiência no Nordeste de Amaralina foi o substrato para que, no Plano de Desenvolvimento Urbano de Salvador (PLANDURB) do ano de 1985 passasse a prever enquanto instrumento de planejamento urbano, as APSE's (Áreas de Proteção Sócio-Ecológica), como subcategoria das ASRE (Áreas Sujeitas a Regime Específico). Impulsionada pelo disposto no PLANDURB, foram delimitadas 33 APSE's através da Lei nº3.592, de 16 de novembro de 1985, com o objetivo de garantir a permanência da população de baixa renda habitante de aglomerados urbanos informais consolidados:

Essa Lei prevê expressamente o objetivo de garantir a permanência da população residente nos assentamentos consolidados de baixa renda localizado sem áreas valorizadas da cidade, e, para tanto, estabelece parâmetros urb

anísticos visando a criar obstáculos para a ação imobiliária, tais como área máxima do lote e da edificação, proibição de remembramento de lotes, fixação de gabarito máximo em dois andares e restrições relativas ao estabelecimento de atividades comerciais. Nela também está prevista a elaboração de uma regulamentação específica, baseada em um plano para cada área enquadrada como APSE (LIMA, 2013, p. 8)

Muito embora nenhuma das APSE estipuladas tenha sido de fato implementada, a categoria jurídica perdurou sendo resgatada, sem qualquer implicação prática a cada revisão nos planos urbanísticos seguintes (LISIAK, 2020, p. 151). Conforme Lima (2013) a figura das APSE voltou a ser citada na ocasião da elaboração do PDDU de Salvador de 2004, onde, no que se refere a estipulação de zoneamento para aglomerados urbanos informais consolidados, ao lado da nova figura das Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), citava-se expressamente o reconhecimento das velhas APSE - que jamais foram implementadas. Entretanto, mesmo na vigência do atual PDDU de 2016, na delimitação das 234 ZEIS de Salvador, está presente o legado do marco histórico, jurídico e urbanístico do Nordeste de Amaralina (VIVEIROS et al., 2021 p. 14-15)

Em Recife/PE, na esteira das reivindicações por direitos, na década de 70, fortalece-se entre os movimentos sociais e sociedade civil organizada a luta por moradia, através da qual as reivindicações sobre o acesso à terra, pelas populações urbanas mais pobres, assume um caráter mais propositivo. Um dos grandes marcos se dá no 1983, quando o movimento de resistência da comunidade de Brasília Teimosa (Movimento Teimosinho) contra um projeto da prefeitura, que pretendia remover a comunidade para a exploração comercial da área, impede os planos do poder público e consegue garantir a regularização fundiária e urbanística da área, através do Projeto Teimosinho, que contou com a participação de agentes da sociedade civil, de movimentos sociais e de moradores da comunidade na elaboração do projeto de regularização fundiária junto a prefeitura (FERNANDES, 2010, p. 35).

Essa dinâmica, segundo Fernandes (2010), inaugurou no Recife, uma quebra de paradigma na gestão e execução de políticas urbanas, vez que, pela primeira vez, descentralizou-se o poder de decisão das intervenções urbanísticas dos agentes da prefeitura. Essa quebra de paradigma e a luta das comunidades fomentou, portanto, a existência de novos projetos dentro do planejamento urbano municipal, onde passou-se a reconhecer a existência das favelas e a considerar instrumentos de democracia participativa na elaboração da política urbana.

Ainda, conforme relata a cronologia exposta por Fernandes (2010), foi durante a gestão do prefeito Eduardo Krause que foram indicadas 27 comunidades da cidade como áreas especiais, onde seria aplicado um tratamento, do ponto de vista de planejamento urbanístico, diferenciado de outras áreas do município. Em 1983, com a votação da LOUOS da cidade, são então essas 27 áreas “especiais”, reconhecidas como assentamentos urbanos informais, para as quais deveriam existir, por parte do poder público, ações coordenadas de regularização fundiária, de urbanização e de integração ao restante da cidade. A essas áreas denominaram-se Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS.

Entretanto, não se deu de imediato o cumprimento de compromisso firmado pelo poder público, sendo necessária mais uma vez a organização da sociedade civil, para, coletivamente, cobrar da administração pública municipal, a estipulação dos instrumentos e mecanismos pelos quais seriam urbanizadas as ZEIS. Foi através de uma série de encontros e seminários que foram formulados, por estes movimentos, o projeto do instrumento jurídico que regulamentaria os mecanismos, instrumentos e projetos pelos quais seriam concretizadas as intervenções prometidas para as áreas caracterizadas como ZEIS. A este instrumento jurídico, denominou-se Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social – PREZEIS. (CALDAS, 2009, p. 35)

A Campanha pela concretização da PREZEIS, enquanto instrumento de política urbana intensificou-se durante a campanha para prefeito da cidade de Recife em 1985, onde, dentre outras estratégias diversas de discussão e mobilização para discussão e publicização dos instrumentos, foi entregue para todos os candidatos uma cópia do projeto, culminando na organização de uma assembleia dos movimentos envolvidos para entrega solene e pública da proposta ao prefeito eleito, posteriormente a sua posse (SILVA, 2009, p. 85). Em março de 1987, após ser transformada em Projeto de Lei Municipal e submetida a voto pelo poder legislativo, seria sancionada e publicada a Lei do PREZEIS. Através deste instrumento estavam reguladas as normas de uso e ocupação do solo nas ZEIS, que seriam implantadas tendo como princípio orientador a participação popular (CALDAS, 2009, p. 37)

Em Diadema/SP, por sua vez, houve a implementação das Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), como instrumentos urbanísticos formulados para regularização de áreas suburbanizadas e constituir-se como alternativa ao déficit habitacional. Diadema, é um município localizado na região conhecida como ABCD paulista, composta por sete municípios

da região metropolitana de São Paulo, cuja economia se consolidou através da instalação naquela região de fábricas, montadoras e outros serviços ligados à indústria automobilística.

De acordo com Baltrusis (2003), Diadema foi até os anos 80, um dos piores municípios do Estado de São Paulo, em termos de desigualdade socioespacial, vez que, no processo de ocupação da cidade, dentro do seu território, as melhores porções de terra urbanizada foram destinados ao funcionamento de indústrias, fazendo que um terço da população, estivesse aglomerada em uma porção de terra correspondente somente a 3,5% do território do município. Essa pequena porção de território ocupado por essa grande parcela da população correspondia quase que totalmente a assentamentos informais, desatendidos de equipamentos urbanos e serviços públicos:

A grande ocupação do território da cidade ocorreu nas décadas de 70 e 80. Neste período a população da cidade cresceu a taxas assustadoras. Esse crescimento aliado à falta de um planejamento urbano, mais condizente com as necessidades da cidade real - pois até o final dos anos 70, a preocupação dos planejadores da cidade, era com ao desenvolvimento econômico baseado na instalação de indústrias - fez com que a cidade crescesse de forma desordenada. A falta de preocupação do governo local em atender a população de baixa renda se reflete nas precárias condições de moradia na cidade. Até 1990 somente 10% das ruas da cidade eram asfaltadas e, os serviços de água e esgoto não atendiam a 30% dos domicílios. O número de favelas e da população favelada também aumenta entre 1970 e 1980. De acordo com levantamentos da prefeitura, em 1968 a cidade possuía dois núcleos de favelas; na década de 1970 eles crescem para 31; na década de 1980 são identificados 128; em 1995 encontram-se 197 e em 2001 existem 207. O número de favelas existentes no período de 1968 e 1970 pode estar subestimado, pois até os anos 80 elas não eram demarcadas nos mapas da cidade. (BALTRUSIS, 2003, p. 53)

Como em Recife, entretanto, a sociedade civil não se quedou inerte diante dessa situação, de modo que movimentos organizados de autointitulados “favelados” se mobilizaram para exigir do poder público a regularização jurídica e urbanística das áreas suburbanizadas, e sua integração ao restante da cidade. O Instituto Polis (sem data aparente), por sua vez salienta que as AEIS só passam a existir enquanto instrumento de política urbana, após um acúmulo de conquistas históricas desses movimentos organizados, através dos quais já se havia conseguido contratos de Concessão de Direitos Reais de Uso (CDRU<sup>1</sup>) para algumas áreas da cidade, urbanização de uma série de localidades e consecução de instrumentos de infraestrutura urbana,

---

<sup>1</sup> Art. 7º É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas. (BRASIL, 1967)

constituindo verdadeira tradição de participação da sociedade civil no que se refere a cobranças e reivindicações frente a administração pública municipal:

As AEIS nascem em função do acúmulo dos programas de urbanização e regularização fundiária das favelas, com o intuito de dar suporte a estes programas. As urbanizações e regularizações realizadas não foram suficientes para amenizar o problema da falta de moradia na cidade. A tensão e a disputa por espaços se agravam, no final dos anos 1990, com as ocupações de terras que na maior parte dos casos contribuía para o aumento do número de favelas. (PÓLIS, s/d, p. 24)

Foi após esse processo de luta, portanto, que após negociações entre movimentos sociais, representantes do poder legislativo e executivo municipal, foram incluídas no Plano Diretor Municipal de 1993, as AEIS enquanto instrumento de política urbana, a fim de dar conta do ainda enorme déficit habitacional existente na cidade, do crescimento desordenado das favelas e do desadensamento dos núcleos urbanos informais. Com tais objetivos, haveria dois tipos de AEIS. As AEIS-1 foram formadas por áreas públicas e particulares vazias, as quais deveriam ser destinadas à formação de novos núcleos habitacionais formados por moradias populares para o público de baixa renda (até 10 salários-mínimos), a fim de desadensar os núcleos informais já consolidados. As AEIS-2, seriam os núcleos urbanos informais já consolidados, porém carentes de regularização fundiária e urbanística, os quais seriam destinados para este fim (PÓLIS, s/d. p. 26-27)

Destaca-se neste processo da cidade paulista, o esforço de implementação da função social da propriedade, inaugurado com a então recém-criada, Constituição Federal de 1988, através da destinação de imóveis vazios para a implementação de moradias populares. Além disso, a implementação do instrumento, sobretudo no que se refere às AEIS-2, contou com a negociação entre prefeitura, particulares proprietários de imóveis vazios e movimentos sociais para viabilizar o acesso a estes vazios para a instalação de novos núcleos habitacionais (BALTRUSIS; MOURAD, 2018, p.03-04). Rolnik (1998) destaca o impacto econômico das AEIS-2, pois a maior oferta de terras destinadas a habitação popular, fez com que o preço da terra em Diadema caísse, permitindo maior acessibilidade ao mercado imobiliário a agentes que antes das AEIS não tinham condição de adquirir imóveis, de forma regulamentada, com o fim de habitação, sobretudo de forma coletiva, destacando-se aqui o papel das cooperativas de moradia, que também laboraram no processo de autoconstrução destes espaços:

Com este instrumento foi possível dobrar a quantidade de terras em oferta para a população de baixa renda (de 3,5% para 7% das terras do município), e possibilitou assentar grandes parcelas da população da cidade e regularizar uma boa parte das ocupações. Ao mesmo tempo, derrubou os preços da terra para habitação popular,

permitindo que esta fosse comprada por cooperativas habitacionais organizadas para a produção de moradia em regime de mutirão. (ROLNIK, 1998, p. 2)

Baltrusis (2003) destaca o papel da sociedade civil organizada, a qual assumiu, com protagonismo, postura de fiscalização e cobrança com relação a implementação das iniciativas necessárias à concretização do instrumento, fomentando a cultura da democracia participativa e relegando a administração pública o papel de mediar as disputas de terra contra a resistência de proprietários de terras e especuladores imobiliários.

Segundo Baltrusis e Mourad (2018), nos seus dez primeiros anos de aplicação, o instituto da AEIS, cumpriu o papel de democratizar o acesso à terra para as populações financeiramente hipossuficientes e atendendo parte da demanda habitacional, entretanto a descontinuidade do projeto político, atrapalhou o andamento da transformação urbana que se havia iniciado. A mudança de gestão em 1997, representou o início de um processo de cisão entre os agentes públicos e privados envolvidos e o desvirtuamento do instrumento. O poder público se afastou do papel de mediação que vinha desempenhando, cedendo espaço para a correlação de forças se desequilibrar, o que prejudicou a capacidade de negociação dos movimentos sociais com os proprietários de terras, o que prejudicou a ampliação das áreas destinadas à habitação de interesse social.

Além disso, o abandono da questão pelo poder público fez com que, a fim de suprir a demanda habitacional frente a resistência dos donos de terras, movimentos sociais e indivíduos carentes de moradia digna retomassem a dinâmica de ocupações informais, tanto ocupando novas áreas não necessariamente enquadradas como AEIS, tanto construindo nas áreas com essa destinação, antes da conclusão dos trâmites pela formalização e regularização jurídica e urbanística das áreas. Outro fenômeno a ser destacado se deveu a cisão política entre movimentos sociais, onde determinados movimentos, cooptados pelo mercado, assumiram o papel de agentes imobiliários, passando a comercializar as áreas adquiridas pelos movimentos para moradia popular, muitas vezes para pessoas que não se enquadravam no critério de baixa-renda (BALTRUSIS; MOURAD, 2018, p. 7-8)

De acordo com Baltrusis (2003), o resultado dessa dinâmica de inércia do poder público, foi a descaracterização das AEIS, a interrupção da regularização fundiária e urbanística das chamadas favelas, o surgimento de novos aglomerados informais, não caracterizados como AEIS mas que também demandam processos de urbanização e a retomada do desequilíbrio de capacidade de negociação em favor dos representantes do mercado imobiliário.

O que se pode depreender destes casos pioneiros é que, se por um lado a institucionalização das ZEIS e AEIS nesses locais representou o reconhecimento pelo poder público da legitimidade dessa “cidade informal” e do problema do déficit habitacional, por outro, nenhuma dessas políticas urbanas teve grandes avanços na sua efetivação.

Em Salvador, conforme VIVEIROS et al. (2021), mais de três décadas após a criação das APSE's e de 16 anos após a estipulação das AEIS no PDDU/2004, estes instrumentos continuam em vigor, coexistentes, portanto, às ZEIS estabelecidas, nos seus moldes atuais, no PDDU/2016, porém sem integração com a legislação atual ou mesmo com a situação das ocupações na cidade de Salvador. (LIMA, 2021, p. 15). Além disso, existem ainda as dificuldades provocadas pela omissão do poder público local na elaboração de legislação específica que disponha sobre normas de uso e ocupação do solo para ZEIS ocupadas, há dificuldades também na integração entre as políticas urbanísticas e habitacionais dos diferentes níveis de governo, onde as normas de regularização fundiária previstas não necessariamente dialogam com as normas específicas de ZEIS, demandando, portanto, maior integração entre as diversas intervenções e o disposto no PDDU no que se refere a regulamentação de ZEIS (VIVEIROS et al., 2021, p. 15-16)

Ao falar do caso de Brasília Teimosa, no Recife/PE, Fernandes (2010) cita como principais dificuldades para desenvolvimento da integração da ZEIS de Brasília Teimosa ao resto de Recife - isto é, para além do direito à permanência:

(...) a fragmentação dos movimentos políticos populares durante os anos, a falta de parâmetros específicos controle e uso do solo urbano, a inexistência de áreas para expansão das moradias e a ausência de uma estrutura suficiente, capacitada e apropriada e gestão local de ZEIS. (FERNANDES, 2010, p. 102)

Conforme Moraes (2018), o bairro de Brasília Teimosa continua crescendo desordenadamente e a regularização fundiária prometida pela PREZEIS e pela ZEIS hoje ainda é uma das principais reivindicações da comunidade:

Apesar dos avanços históricos da legislação urbanística e da constante luta dos moradores de Brasília Teimosa para permanência na área, com um projeto de urbanização adequada a realidade do local, a segurança na posse dos imóveis construídos se configura como uma das grandes demandas da comunidade, requerendo não só que o espaço seja 47 adequado aos moradores, a partir também da melhoria na infraestrutura, mas que a permanência no local ocupado seja também assegurada no meio jurídico, protegendo os moradores de possíveis remoções. (MORAES, 2018, p. 46)

Em outras cidades onde o instrumento da ZEIS/AEIS foi previsto, verificam-se também dificuldades de implementação do previsto nas legislações e de promover as intervenções

estipuladas. É o que se pode verificar das cidades de Governador Valadares, Uberaba, Ipatinga, Sete Lagoas, Divinópolis e Ribeirão das Neves, no Estado de Minas Gerais:

Com a análise das leis dos seis municípios estudados foi possível identificar que ainda há uma barreira na demarcação de ZEIS de áreas vazias. A maior parte dos municípios estabelece como ZEIS áreas já ocupadas destinadas à regularização fundiária. Porém, é preciso destacar que as ZEIS de áreas vazias são essenciais para formar um “banco de terras” disponível aos assentamentos habitacionais para população e baixa renda. (SOARES et al., 2012, p. 15)

Além de consistir também em uma dificuldade presente em Fortaleza/CE, onde Pequeno e Freitas (2012) chamam a atenção para as dificuldades que a conjuntura política desfavorável à continuidade de tal política urbana e a pressão de agentes do mercado imobiliário reproduzem para que se efetivem de fato os objetivos das ZEIS, no que se refere à regularização fundiária e democratização do acesso à terra urbanizada:

Alguns processos foram aqui elencados, os quais se associam à atual política urbana e habitacional de Fortaleza: a realização de empreendimentos imobiliários em ZEIS, o uso político das mesmas pelo poder local, a organização de parcerias público-privadas associadas a megaeventos, fragilizando os instrumentos, além do desconhecimento quanto ao conteúdo urbanístico e à diversidade das condições de moradia nas zonas especiais e nas vizinhanças. Todos eles indicam a presença de conflitos e disputas territoriais, em que os diferentes atores tendem a explicitar seus interesses, abrindo-se o debate em torno da questão fundiária (PEQUENO e FREITAS, 2012, p. 19)

Brasil (2016) vai no mesmo sentido ao falar do caso da cidade de Fortaleza/CE. Para a autora a interpretação hegemônica da cidade como ambiente de negócios e o fato de a previsão das ZEIS dependerem de outros instrumentos legislativos para serem aplicadas, aliados a descontinuidade provocada pela mudança de projetos políticos através dos anos, retardam a efetivação do disposto quanto ao referido instrumento.

Um panorama mais geral da aplicação das ZEIS no país como um todo revela dificuldades que vão muito além dos contextos específicos de cada cidade, visto que a produção do espaço urbano no Brasil é historicamente marcada por disputas e tensões políticas e econômicas (MATTOS, 2019, p. 18).

Para Brasil (2016) os principais entraves para implementação das ZEIS nos municípios brasileiros se dão pela falta de vontade política dos gestores, o longo prazo que os instrumentos normativos estabelecem para a efetivação da regulamentação disposta, a descontinuidade das políticas urbanas oriundas das trocas de gestores, a falta de garantias ao cumprimento da lei e a falta de sanção prevista em lei para os municípios que não cumprirem o disposto, a falta de

capacitação do corpo técnico para trabalhar com as ZEIS, além da falta de experiência do poder público e da própria população com a participação popular (BRASIL, 2016, p. 244)

Amore (2013) provoca no sentido de que, diante do papel que o estado e mercado exercem na produção do espaço urbano, pensar as ZEIS como alternativa, seria quase uma “ilusão”. Para o autor, a própria participação popular exigida na construção das políticas urbanas, é meramente figurativa e bastante desigual, de modo que os representantes do mercado imobiliário acabam tendo sua participação privilegiada nos espaços de deliberação.

Romeiro (2010) complementa ainda falando da dificuldade de o poder público fazer o controle urbano da área demarcada como ZEIS entre o momento do reconhecimento legal do território como tal e o momento final da implementação. A preocupação surge porque enquanto não forem editadas as normas específicas de uso e ocupação do solo para aquele espaço, na falta de “normas de transição” de uso, parcelamento e construção naquele espaço, surge verdadeira insegurança jurídica no que se refere aos parâmetros de controle urbanístico a serem aplicados (ROMEIRO, 2010, p. 112).

Entretanto, pode-se dizer que as ZEIS ainda representam uma esperança para a consolidação do acesso de direito à moradia e do direito à cidade, na medida em que sua manutenção enquanto instrumento disposto no Plano Diretor, mesmo com todas as dificuldades para efetivação, representa mais uma ferramenta para comunidades e territórios ameaçados pela especulação imobiliária possam disputar a seu favor. (SANTOS, 2020, p. 192).

## **6 AS ZEIS E AS COMUNIDADES TRADICIONAIS PESQUEIRAS EM SALVADOR: ZEIS-5 E O CASO DA ZEIS DA GAMBOA DE BAIXO/UNHÃO**

Salvador é uma cidade cuja formação e estabelecimento está fortemente imbricada com sua relação com as águas. Não é, portanto, difícil de imaginar que uma cidade costeira como a capital baiana, seja povoada por um grande número de comunidades tradicionais pesqueiras, variadas entre si e espalhadas por toda a região litorânea da cidade:

A pescaria era atividade usual na Bahia oitocentista. O censo geral de 1872, tido como a contagem mais confiável disponível para o século XIX, aponta um total de 4.633 pescadores em toda a província. (...) capital e cidade mais importantes da província, Salvador possuía na metade do século XIX um bom número de pescadores (...) (PORTELA, 2015, p. 3)

Para Rios (2016) a histórica concentração desigual de terras e a possibilidade de subsistência através da pesca são fatores que contribuíram para a grande quantidade de comunidades tradicionais pesqueiras formadas na Bahia:

Para as comunidades tradicionais pesqueiras da Bahia, a pesca artesanal representa a base exclusiva que possibilitou/possibilita a sua reprodução. Uma vez que o acesso à terra no país sempre foi considerado concentrador e excludente, algumas comunidades encontraram no mangue e na maré a sua forma de sobrevivência, construindo assim povoados e vilas que se caracterizam por possuir um modo de vida tradicional e por sobreviver diretamente da prática da pesca artesanal. (RIOS, 2016, p. 5)

Como a atividade da pesca artesanal sempre esteve relacionada com a ocupação de territórios pesqueiros, é histórica a concentração de pescadores residentes nas áreas costeiras da cidade, pelo menos desde o século XIX:

(...) 90% dos pescadores da capital estavam concentrados na Ilha de Maré, Itapagipe, Itapuã, na faixa litorânea do Unhão até a Barra e no Rio Vermelho - e em partes específicas dessas regiões (...) (PORTELA, 2015, p. 3-4)

Segundo Souza (2014), o padrão de uso econômico do solo na cidade de Salvador, até os anos 40 do século XX, se concentrava nas franjas litorâneas da cidade. Dentre as atividades empreendidas destacava-se a pesca artesanal:

Em linhas gerais pode-se considerar que Salvador assentou o uso do seu litoral por um longo período – como de resto em todo o litoral da Bahia –, naquelas atividades diretamente associadas aos usos tradicionais da economia do mar, quer seja de defesa, portuária e da pesca sendo o mar, também, utilizado como local de lançamento de dejetos. Quanto à economia do mar, especificamente, em relação à pesca pode parecer que a mesma era livre dependendo somente de se lançar a rede ou o anzol para se obter o peixe, um alimento fácil para e gente pobre, como observa Freire (2003). (SOUZA, 2014, p. 308)

Conforme Silva (2013), a tendência de distribuição de territórios pesqueiros mantém-se praticamente a mesma, se levarmos em conta a distribuição das colônias de pescadores na cidade:

Em Salvador as colônias de pescadores: Z-01 – Rio Vermelho, Z-02 – Itapagipe, Z-03- Bom Jesus dos Passos, Z-04 – Ilha de Maré, Z-06 – Itapuã, Z-67 – Subúrbio Ferroviário são as que estão presentes dentro do limite do referido município (SILVA, 2013, p. 42)

Segundo apuração do “Jornal A Tarde”, pode-se ter uma noção maior da quantidade de pescadores artesanais inscritos nas colônias e das áreas da cidade onde podem ser encontrados territórios:

**Itapuã (Z-6)** - A jurisdição desta colônia vai da praia do Flamengo até parte da Boca do Rio. Fundada em 31 de março de 1956, reúne 1,2 mil pescadores e 32 barcos grandes (de 7 e 8 metros). A colônia não tem dados sobre barcos menores e se divide em três pontos: uma sede, uma associação e uma peixaria, todas em Itapuã. Entre os problemas apontados está a falta de segurança e a diminuição nas vendas em até 50%

**Rio Vermelho (Z-1)** - Esta colônia abrange parte da Boca do Rio até a Rampa do Mercado Modelo. Fundada em 21 de março 1972, tem cerca de 2,2 mil pescadores e em torno de 1,5 mil embarcações. A sede, que funciona na Casa Iemanjá, é na Rua Guedes Cabral, Rio Vermelho. Um entre os principais problemas apontados pela direção é a estrutura precária da sede, que está com paredes e teto rachados.

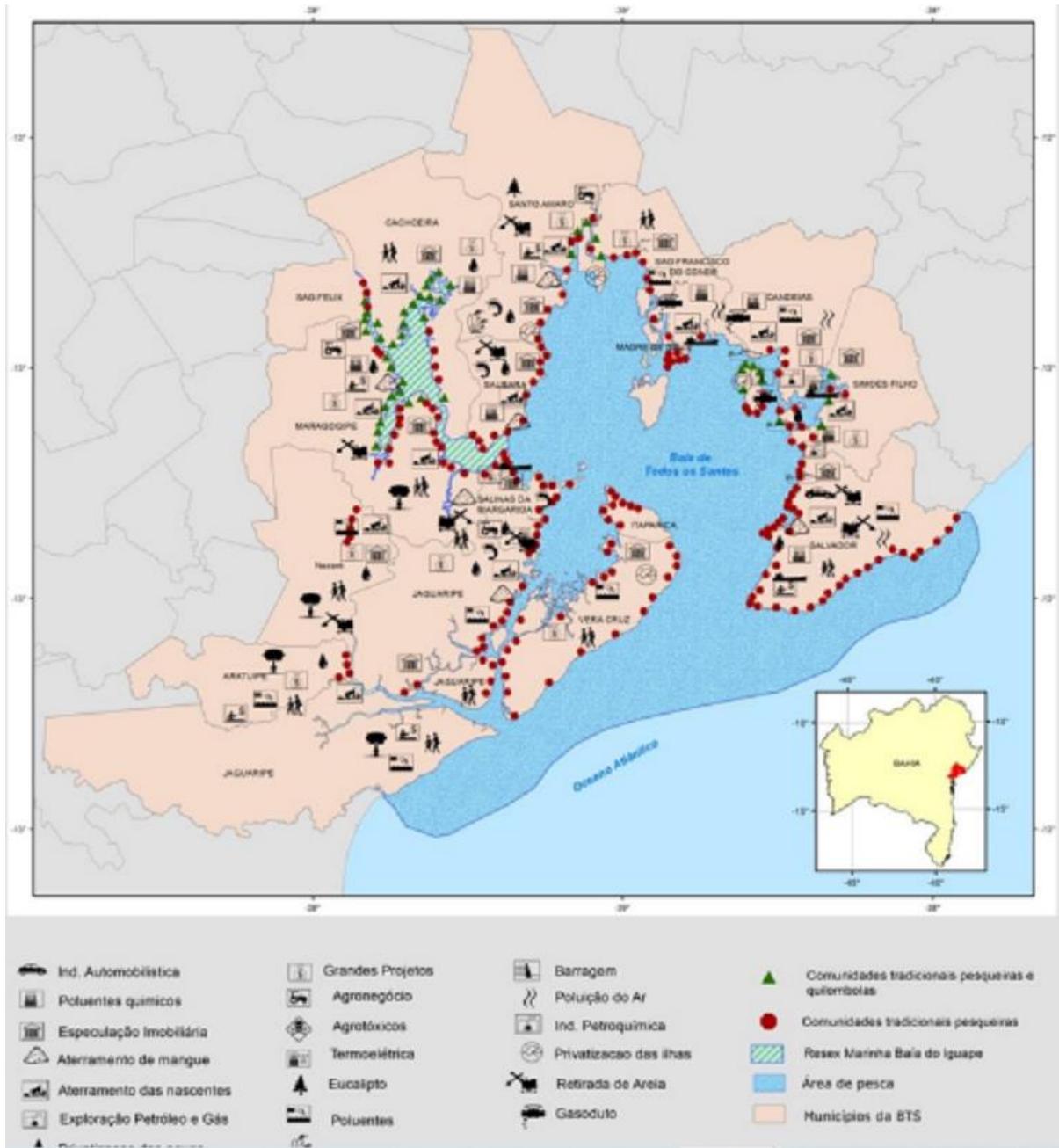
**Itapagipe (Z-2)** - Com cerca de 400 pescadores, a colônia tem sede em Plataforma e abrange da Rampa do Mercado Modelo até São João do Cabrito. Fundada em 15 de janeiro de 1937, enfrenta atualmente problemas como embarcações defeituosas, falta de equipamentos de pesca e insegurança. Não há informações sobre a quantidade de barcos.

**Subúrbio (Z-67)** - De São João do Cabrito a São Thomé de Paripe. Tem em torno de 1,3 mil pescadores e cerca de 140 barcos, 36 da colônia e o restante dos pescadores associados. Tem uma sede provisória, que funciona em uma casa alugada na Rua Chile, Paripe. Está sendo construída uma nova sede em local próximo. (SANTOS, 2013, p. 2)

No que se refere à atividade pesqueira, segundo Silva (2013), ainda na contemporaneidade, é atividade expressiva, tendo o município, “o maior número de pescadores profissionais inscritos junto ao Ministério da Pesca e Aquicultura”, se comparado a outros “municípios pesqueiros”, “representados por seis colônias, associações, sindicato e cooperativas”. (SILVA, 2013, p. 41-42)

Nesse sentido, Mapa de Conflitos em Comunidades Quilombolas e Pesqueiras na Baía de Todos os Santos confirma a grande quantidade de comunidades tradicionais pesqueiras existentes no território soteropolitano:

Figura 1 - Mapa de Conflitos em Comunidades Quilombolas e Tradicionais Pesqueiras na BTS.



Fonte: RIOS,2016, p 07

No mapa formulado por Rios (2016), os pontos vermelhos representam comunidades tradicionais pesqueiras. Portanto, localizando a cidade de Salvador no canto inferior direito, podemos observar uma linha quase contínua de comunidades tradicionais pesqueiras, tanto na borda atlântica, quanto na área que margeia a Baía de Todos os Santos.

É possível dizer, portanto, que por toda a orla da cidade de Salvador, existem comunidades tradicionais pesqueiras e que, inclusive, o processo de “invenção” dessa orla tem por trás, durante toda a história, a disputa com essas comunidades.

É a história por trás de bairros como Boca do Rio, que, para adquirir a conformação atual, foi objeto de projeto de desocupação de uma comunidade de pescadores conhecida como Bico de Ferro.

Em meados do século XX, por volta de 1950, o bairro já possuía algumas ocupações, majoritariamente de pescadores, e a primeira sede do Esporte Clube Bahia, localizada nas proximidades do que seria, o então, final de linha do bairro. No entanto, foi a partir da década de 1960, quando o então prefeito Antônio Carlos Magalhães (ACM) ordenou a desocupação da chamada invasão Bico de Ferro<sup>2</sup>, na Pituba, e uma outra ocupação em Ondina, que esse cenário passou a mudar (FALCÃO, 1994; ROCHA, 2002 apud DA SILVA; ARAUJO, 2020, p.1).

Rossi e Guimarães Junior (2019), contam que o desmantelamento da ocupação Bico de Ferro fez parte de um conjunto de intervenções na região da Boca do Rio, entre os anos de 1967 e 1970. A primeira grande intervenção se deu com a desapropriação e deslocamento dos moradores da ocupação para outros locais, dificultando que estes se mantivessem praticando suas atividades tradicionais, como a pesca. Só essa intervenção já enfraqueceu a pesca na região, mas o problema se agravaria a partir de 1970, com o desvio e canalização do Rio Camarajipe e a continuidade das obras referentes à Av. Otávio Mangabeira, a beira-mar, afetando não só a pesca na Boca do Rio, como também nas regiões adjacentes (ROSSI; GUIMARÃES JUNIOR, 2019, p. 6).

Não é tão diferente assim a história do conhecido bairro do Rio Vermelho, formado inicialmente como uma comunidade tradicional pesqueira, mas que fora engolido pouco a pouco por intervenções urbanas que obrigam os pescadores artesanais da área a disputar o acesso a área costeira com restaurantes caros, hotéis e todo tipo de intervenção urbana voltada para privilegiar a classe média branca da cidade de Salvador (GUSMÃO, 2017, p. 13):

O Rio Vermelho, onde se localiza a Colônia Z-1, é um bairro tradicional, localizado na Orla marítima da Praia de Santana da cidade de Salvador-BA, que segundo fontes históricas foi formado a partir de uma vila de pescadores. (...)Com o passar do tempo, este bairro se transformou em um ambiente moderno e urbano, ficando os pescadores à margem do progresso e desenvolvimento cultural, político e social, dividindo-se a praia em colônias como alternativa de sobrevivência econômica. (SANTOS, 2013, p. 2)

Lisiak (2020), por sua vez relata a disputa cotidiana pelos usos dos “limiaries” da cidade e das funções do mar, sobretudo na região da península itapagipana e dentre as quais, estão inclusos os usos feitos pelos pescadores artesanais que ali habitam e tem sua presença colocada em cheque frente os diversos projetos que tentam transformar a experiência marítima na região e na cidade em um produto essencialmente turístico:

A proposta da Via Náutica não considera as práticas marítimas ali existentes, concentrando-se em única função: estabelecer o suporte para o sistema hidroviário. Serviço cujo acesso só seria possível para aqueles que o pagassem. Desta forma, anula-se a possibilidade de partilha, condição substancial da experiência, uma vez que é imposta a restrição monetária. De fato, o circuito náutico nunca foi implantado, uma vez que foi construído somente um dos equipamentos previstos. O píer nunca chegou a exercer a função para a qual foi construído. Contudo, todos os dias que estivemos por lá, havia uma aglomeração de pescadores - uns dias mais que os outros. A presença maior ou menor de homens - eram sempre homens - pescando não parecia ser operada pelos dias de semana, mas sobretudo pela maré, ou seja, dependente das condições naturais. Os sujeitos ali presentes se apropriam do espaço “vazio”, ou melhor, esvaziado da função planejada, para realizar atividades relacionados com o mar. As ações praticadas, ao fugirem da função programada, cumprem o seu destino insurrecional (...) (LISIAK, 2020, p. 102)

Nesse sentido, na medida em que Lisiak (2020) relata a presença histórica de comunidades tradicionais pesqueiras na região litorânea da cidade, sobretudo no que se refere à Península de Itapagipe, relata também as tensões que colocam como polos de uma mesma disputa pela produção do espaço urbano de Salvador, atividades como a pesca artesanal e as obras públicas e empreendimentos imobiliários de caráter turístico e mercadológico.

Uma outra faceta dessa disputa pela produção do território litorâneo da capital baiana se verifica através da formação histórica da região hoje conhecida como Nordeste de Amaralina e o surgimento da Zona Homogênea da Pituba. Conforme Avelar (2016), a ocupação da região do Grande Nordeste de Amaralina, se inicia como uma pequena colônia de pescadores, que ali habitavam em razão da proximidade com a faixa litorânea da cidade:

O povoamento inicial daquela região começa com a ocupação por pescadores que ali se instalaram em razão da proximidade com a faixa litorânea da cidade, formando uma pequena colônia de pescadores. Acontece que, ainda nos primeiros anos do século XX<sup>21</sup>, foram aprovados pela prefeitura de Salvador os primeiros loteamentos naquelas terras – Cidade Balneário Amaralina, Cidade da Luz e Ubaranas<sup>22</sup>. Essa ocupação original, formada por uma pequena colônia de pescadores, sofrerá uma expansão com o processo de parcelamento das terras para serem loteadas que desencadeará uma “ocupação marginal”<sup>2</sup> (AVELAR, 2016, p. 33)

A Associação de Moradores do Nordeste de Amaralina (AMNA), vai no mesmo sentido ao descrever geográfica e historicamente essa área da cidade, que tem origem em uma comunidade

tradicional pesqueira, expandindo-se em uma região confrontante com alguns dos bairros mais elitizados da capital baiana:

O Nordeste de Amaralina é um dos bairros mais antigos de Salvador. Originado da antiga colônia de pescadores do Rio Vermelho e Amaralina, o bairro é formado do Nordeste antigo e por mais três grandes localidades: Santa Cruz, Vale das Pedrinhas, Chapada do Rio Vermelho, gerando a Região Nordeste de Amaralina. A região fica localizada no Sul da Cidade de Salvador, entre as localidades: Pituba, Rio Vermelho, Brotas e Amaralina. (AMNA, 2021, p. 1)

O resultado da convivência entre territórios tão díspares - de um lado um bairro formado a partir de uma antiga colônia de pescadores e do outro, uma área que se torna cada vez mais valorizada pelo capital imobiliário - não tinha como ser outro, se não o tensionamento que se intensifica com o surgimento da Zona Homogênea da Pituba, em 1976, responsável pela pressão cada vez maior da especulação imobiliária para desconfiguração da Região Nordeste de Amaralina:

A Pituba nasce e a pressão para expulsão dos indesejados vizinhos do GNA aumenta. Se a cidade, tomada como ambiente, como disse Gey Espinheira “é um lugar, [...] toda uma relação de memória, paixão e racionalidade” (ESPINHEIRA, 2000, p. 60) é ela, da mesma forma, o lugar de reprodução da racionalidade racializada que estrutura as relações sociais e naturaliza os lugares no espaço urbano. Daí que, diante desta racionalidade, aquele lugar na cidade – a região do Grande Nordeste de Amaralina – constituiu-se, na contramão da lógica urbana, como uma espécie de afrontamento a esta mesma razão<sup>36</sup> (AVELAR, 2016, p. 40)

É a partir dessa tensão que, como citado anteriormente, surgirá - resultando da mobilização popular para garantir a permanência dos moradores da região do Nordeste de Amaralina - a experiência pioneira que contribuirá para a formulação das ZEIS e das AEIS em Salvador e em outras cidades brasileiras:

(...)a concepção de zonas ou áreas especiais destinadas à habitação de interesse social vem sendo adotada por administrações municipais, a partir da década de 1980. Salvador constitui-se em uma das cidades pioneiras nesse processo, tendo a primeira experiência de plano de urbanização integrada sido desenvolvida ainda na década de 1970, em Nordeste de Amaralina, assentamento informal inserido em área de grande valorização imobiliária da cidade. Os trabalhos realizados nessa área piloto resultaram no estabelecimento de parâmetros específicos de ocupação do solo, cujo objetivo principal era “proteger os assentamentos residenciais de baixa renda contra a atividade especulativa do solo urbano”. (SOUZA et al., 2007, p. 2)

Desse modo é possível dizer que há uma ligação muito íntima entre o surgimento das ZEIS e a histórica disputa entre o mercado imobiliário e comunidades de baixa renda, no que se refere ao direito de ocupar uma parte da área litorânea da cidade, cuja valorização desperta desde meados do século XX o interesse de especuladores, empresários e investidores (SOUZA, 2014, p. 332-333).

Como citado anteriormente, a experiência formulada para barrar o avanço da especulação imobiliária no Nordeste de Amaralina e garantir a permanência dos moradores na área se tornou modelo para a institucionalização de uma série de zoneamentos especiais constantes nos planejamentos urbanos, no decorrer dos anos, a partir da figura das APSEs, instituída no PLANDURB de Salvador de 1985. De lá até aqui, adotaram-se e criaram-se outras figuras como as AEIS (PDDU de Salvador de 2004) e objeto de nosso estudo aqui, as ZEIS.

As ZEIS surgem como categoria de “zoneamento específico” no PDDU do município de Salvador, somente no ano de 2008 (Lei nº 7.400, de 20 de fevereiro de 2008), de forma integrada ao Plano de Habitação de Interesse Social, de modo que, a partir de critérios referentes às especificidades materiais, simbólicas, culturais e ambientais, tão como a natureza dos conflitos em que cada localidade se insere, são categorizados cinco tipos de ZEIS. Entretanto, apesar das inovações constantes no referido diploma, nenhuma das 116 áreas categorizadas como Zonas Especiais de Interesse Social foi de fato regulamentada, ou sequer teve seus planos específicos efetivados.

As ZEIS como se configuram atualmente no município de Salvador, por sua vez, estão reguladas pelo PDDU de 2016 (Lei nº 9.069/2016), cujo processo de aprovação foi marcado por uma intensa disputa travada pelos movimentos sociais, a fim de terem suas demandas representadas no planejamento urbano municipal de Salvador. Nesse sentido Coelho e Gurgel (2021) tratam o PDDU de Salvador, no que se refere à sua formulação e aplicação histórica até os dias atuais, como ideologia, na medida em que expressa e instrumentaliza uma ideia neoliberal de cidade e espaço urbano, tratando, em seu conteúdo, de explicitar mais a concepção de cidade como ambiente de negócios e investimentos em detrimento de outras funções precípuas, como a moradia:

(...) o processo histórico de gentrificação se mantém com a exploração do espaço, reforçada da migração de uma governança administrativa para uma governança empreendedorística. O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador (PDDU) em seguida a tendência de muitas cidades brasileiras, onde a ingerência estatal, ao invés de adotar as diretrizes legais direcionadas à consolidação do Direito à Cidade, acaba por favorecer a exaustiva concentração de renda, propriedade e poder de modo abusivo, provocando a segregação social, precariedade nas condições de trabalho e viabilidade urbana, privatização do espaço público, degradação do meio ambiente, etc. (COELHO; GURGEL, 2021, p. 12)

Vão no mesmo sentido GOMES et al. (2019) ao caracterizar o processo de elaboração do PDDU de Salvador como um processo representativo do drama da luta social por moradia no Brasil:

(...) matéria digna de análise e reflexão: destaca um drama social cujo alcance requer exame atento de quem se interessa pelo estudo da questão urbana e das lutas por cidadania no Brasil nas últimas décadas do século passado e no início deste novo milênio. (GOMES et al., 2019, p. 8)

No que se refere ao processo de discussão do PDDU de 2016, não foi diferente, como é possível verificar em nota emitida pela Articulação do Centro Antigo da Cidade de Salvador, que denuncia a falta de participação popular e o atravessamento das demandas do capital em detrimento das reivindicações da sociedade civil organizada:

Nós, da Articulação de Movimentos e Comunidades do Centro Antigo de Salvador, em conjunto com outros coletivos de luta pelo Direito à Cidade, acompanhamos, com indignação, alguns dos processos mais decisivos do planejamento da nossa cidade serem conduzidos pela prefeitura de maneira autoritária, para atender a interesses do setor imobiliário, contrariando os direitos da maior parte da população de Salvador. A elaboração do Plano Salvador 500, a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU e da Lei de Ordenamento de Uso e Ocupação do Solo – LOUOS revelam o caráter excludente e racista do modelo de planejamento adotado pelo poder público municipal.

Nesta segunda-feira, 06.06.2016, assistimos a mais um episódio grotesco conduzido pela gestão municipal. Ao tentar acompanhar a realização da votação do relatório final, encontramos a Câmara dos Vereadores de portas fechadas, impedindo a participação da sociedade civil e, conversando com alguns vereadores, tomamos conhecimento de que o relatório não havia sido entregue com antecedência razoável para avaliação, nem mesmo aos vereadores que compõem as comissões. (Articulação do Centro Antigo, 2016, p. 1)

A participação da sociedade civil organizada nas audiências, inclusive, foi marcada por manifestações bastantes significativas de sua insatisfação quanto a condução do processo pela prefeitura, sobretudo no que se refere à participação popular, tendo ficado notório o momento da entrega do “troféu trator de ouro” à representantes da prefeitura por movimentos sociais, em homenagem ao “tratoramento” das discussões pelo poder público municipal:

Prevista para terminar às 15h, a audiência também foi marcada por diversas performances, uma delas bastante inusitada: um membro do coletivo Rio Vermelho em Ação presenteou a mesa, conduzida pela presidente da Fundação Mario Leal, Tânia Scofield, e pelo secretário municipal de Urbanismo, Silvio Pinheiro, com um saco de cimento.

Tratou-se de uma alusão às críticas ao prefeito ACM Neto (DEM), de que ele estaria "acimentando" a cidade em seus projetos de requalificação, sem se atentar para o urbanismo e o paisagismo dos espaços públicos. Os condutores também receberam o que os grupos chamaram de "trator de ouro", de participação popular no PDDU. (BRASIL 247, 2015, p. 1)

GOMES et al (2019), são incisivos ao salientar que o cumprimento do disposto no Estatuto da Cidade quanto à participação popular, no que tange ao PDDU de Salvador, sobretudo no processo de aprovação do PDDU de 2016, é mera aparência. Isso porque, se por um lado é

possível perceber na referida lei municipal, a representação dos interesses do mercado imobiliário, por outro, há muito pouco do demandado por movimentos sociais ali:

Quisera o establishment fazer passar por realidade a mera aparência de um processo democrático; quisera lançar no olvido os graves questionamentos de juristas eminentes e encobrir o debate ainda aberto nessa esfera a propósito do Plano imposto. Os propositores do famigerado PDDU de Salvador desejam esquecer que ele foi tornado lei apesar da franca oposição de amplos setores da população soteropolitana. Não podem negar que o reprovaram entidades as mais respeitáveis, desde a Federação de Associações de Bairros de Salvador (FABS) até o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), departamento da Bahia. (GOMES et al., 2019, p. 8).

O resultado de um processo de elaboração, marcado por obstáculos à participação popular não poderia ser outro se não um documento carente de concretude e cheio de promessas vazias o suficiente para serem “reinterpretadas” ao bel sabor das demandas do capital imobiliário, sem o controle social que lhe é imposto constitucionalmente e reforçado pelo Estatuto da Cidade:

Importa sublinhar o defeito que compromete estruturalmente o dito Plano: conforme já indicamos, ele não define metas nem as dimensiona segundo indicadores quantitativos e qualitativos claros, muito menos fixa os prazos correspondentes a cada uma delas. As consequências são graves: ao cabo, o improvisado PDDU inviabiliza o controle social de sua execução e impossibilita a participação da sociedade na gestão do desenvolvimento da urbe. Desobedece, assim, ao que determinam o parágrafo 4 do artigo 40 do Estatuto da Cidade e os parágrafos 181 e 182 da Constituição Federal. (GOMES et al., 2019, p. 12)

O esvaziamento de participação popular mostra suas feições racistas tanto na realização de audiência mesmo na ocasião de paralisação dos rodoviários na cidade - o que impossibilita a capacidade de locomoção da maioria negra e pobre da sociedade civil soteropolitana - quanto na quase ausência de menção à variável raça na cidade no PDDU da cidade mais negra fora da África:

– O novo PDDU de Salvador ficará marcado na história pela invisibilidade de população negra. A variável raça/cor esteve praticamente ausente nos estudos técnicos apresentados pela FIPE – Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, empresa contratada para elaborar subsídios para o PDDU. Nas 523 páginas do primeiro relatório que apresentou, apenas três parágrafos faziam referência à realidade da população negra. Isso é inadmissível, considerando que Salvador é uma cidade de maioria negra, marcada por uma profunda segregação, com a população negra ocupando os espaços urbanos com maior precariedade de infraestrutura urbana e serviços públicos. (Articulação dos Movimentos e Comunidades do Centro Antigo de Salvador, 2016, p. 1)

Passando para a análise das ZEIS-5 no PDDU 2016, convém uma primeira recapitulação da representação desse instituto na Lei nº 9.069/2016. No PDDU de Salvador, as Zonas Especiais

de Interesse Social são categorizadas em 05 tipos distribuídos entre 234 localidades da cidade de Salvador:

Art. 166. As ZEIS são destinadas à regularização fundiária – urbanística e jurídico-legal – e à produção, manutenção ou qualificação da Habitação de Interesse Social (HIS) e Habitação de Mercado Popular (HMP), atendendo às diretrizes estabelecidas no Capítulo III do Título VI desta Lei, sendo classificadas em:

I - ZEIS-1: correspondente aos assentamentos precários – favelas, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais irregulares – habitados predominantemente por população de baixa renda e situados em terrenos de propriedade pública ou privada, nos quais haja interesse público em promover a regularização fundiária e produzir HIS e HMP;

II - ZEIS-2: correspondente à edificação ou conjunto de edificações deterioradas, desocupadas ou ocupadas predominantemente sob a forma de cortiços, habitações coletivas, vilas ou filas de casas, localizados em regiões com infraestrutura urbana consolidada, nos quais haja interesse público em promover a regularização edilícia, sua reutilização e a regularização das unidades imobiliárias, destinando-as prioritariamente a HIS e HMP;

III - ZEIS-3: correspondente aos terrenos não edificados, subutilizados ou não utilizados, nos quais haja interesse público na implantação de HIS e HMP;

IV - ZEIS-4: correspondente aos assentamentos precários ocupados por população de baixa renda, inseridos em APA ou em APRN, localizados em áreas públicas ou privadas, nos quais haja interesse público em promover os meios para a regularização fundiária e recuperação ambiental, considerando a legislação específica vigente;

V - ZEIS-5: correspondente aos assentamentos ocupados por comunidades quilombolas e comunidades tradicionais, especialmente aquelas vinculadas à pesca e mariscagem, localizados em áreas públicas ou privadas, nos quais haja interesse público em promover os meios para a regularização fundiária e recuperação ambiental e medidas necessárias à manutenção de suas tradições e cultura. (SALVADOR, 2016, p. 85)

Nesse sentido, as ZEIS-5 destaca-se das outras por ser a única categoria que leva em conta critérios socioculturais das comunidades as quais se refere para estabelecer seu enquadramento. Os conceitos de tradicionalidade, quilombo, cultura, pesca e mariscagem explicitam especificidades que vão para além dos padrões construtivos e demográficos utilizados nas outras categorias.

Além disso, as ZEIS de comunidades tradicionais pesqueiras, preveem um tempo de regulamentação diferenciado em relação às outras. Não se sabe se pela quantidade muito pequena de comunidades assim consideradas ou por algum senso de urgência não explicitado na lei, as ZEIS-5 tem um prazo de 04 anos para serem regularizadas:

Art. 8º As ações e objetivos deste PDDU serão implementadas nos horizontes de curto, médio e longo prazo. Parágrafo único. Para os efeitos desta Lei, define-se como horizonte de curto prazo o período de quatro anos; de médio prazo, o período de oito anos; e de longo prazo, mais de oito anos, até o ano 2049.

(...)

Art. 166. As ZEIS são destinadas à regularização fundiária – urbanística e jurídico-legal – e à produção, manutenção ou qualificação da Habitação de Interesse Social (HIS) e Habitação de Mercado Popular (HMP), atendendo às diretrizes estabelecidas no Capítulo III do Título VI desta Lei, sendo classificadas em:

§4º O Executivo implementará a ZEIS 5 no horizonte de curto prazo, conforme estabelecido no art. 8º desta Lei. (SALVADOR, 2016, p. 85)

Nos aspectos gerais, entretanto, as normas que regulam seu tratamento pouco se diferenciam das outras categorias de ZEIS dispostas no PDDU 2016.

Deste modo, convém chamar atenção para o fato de que as ZEIS são criadas para deixarem de existir em algum momento, visto que é uma caracterização que firma o compromisso de regularizar e urbanizar áreas da cidade, a partir de regras específicas de uso e ocupação, com o objetivo principal de promover Habitação de Interesse Social nessas áreas. As ZEIS, portanto, destacam-se como um dentre outros instrumentos da política urbana, no que se refere ao Plano de Habitação de Interesse Social (PHIS), conforme redação do art. 84, do PDDU 2016 de Salvador.

Os objetivos elencados pela prefeitura para as ZEIS, incluem a regularização jurídico-legal da posse dos moradores das áreas assim identificadas, integração dos chamados assentamentos precários ao conjunto da cidade, promover e assegurar condições dignas de habitabilidade nessas localidades, além de flexibilizar parâmetros urbanísticos, a fim de assegurar a permanência da população moradora de ZEIS:

Art. 167. As ZEIS têm como objetivos: 86 I - promover a regularização fundiária sustentável, levando em consideração as dimensões patrimonial, urbanística e ambiental, dando segurança jurídica da posse da terra e da edificação aos moradores de áreas demarcadas; II - assegurar as condições de habitabilidade e integrar os assentamentos precários ao conjunto da cidade; III - incentivar a utilização de imóveis não utilizados e subutilizados para programas habitacionais de interesse social; IV - permitir a participação e controle social na gestão desses espaços urbanos; V - promover o respeito às áreas de proteção cultural e ambiental; VI - flexibilizar os parâmetros urbanísticos com vistas à regularização fundiária – urbanística e jurídico-legal – dos assentamentos precários, cortiços e conjuntos habitacionais. (SALVADOR, 2016, p. 85-86)

O regramento constante do PDDU, por isso mesmo, para além da categorização e da especificação de quais são os territórios voltados para esse objetivo dentro do planejamento urbano, volta-se mormente para a definição e regulação do processo de regularização das ZEIS de Salvador.

Têm-se em primeira instância que esse complexo processo será regido, em consonância com o disposto no capítulo da política urbana da Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, “pelos princípios da transparência, prestação de contas e participação popular, devendo-se inserir nas estratégias socioeconômicas e político-institucionais do Município.” (art.77, 2016, SALVADOR-BA)

De acordo com o disposto na lei, o processo de regularização das ZEIS deve se orientar a partir da elaboração do Plano de Regularização Fundiária:

Art. 78. O processo de regularização das ZEIS 1, 2 e 4 compreenderá a elaboração de Plano de Regularização Fundiária, que poderá ser elaborado por órgãos da administração direta ou indireta do Município ou do Estado da Bahia, com a participação da população moradora da ZEIS em todas as suas etapas e componentes, ou por iniciativa da própria comunidade, com assessoramento técnico qualificado, aprovado pelo órgão municipal de habitação. (SALVADOR, 2016, p. 38)

É importante destacar que o artigo em questão, no que se refere a estabelecer a obrigatoriedade da elaboração do Plano de Regularização Fundiária, não cita nem as ZEIS-3 nem as ZEIS-5. A ausência das ZEIS-3 pode ser explicada por se tratar de categoria que reserva terrenos inutilizados ou subutilizados para a implantação de HIS e HMP, entretanto, não se verifica na lei justificativa expressa para a exclusão das ZEIS-5 do referido artigo. O Plano de Regularização Fundiária será subdividido entre Plano de Massas da Urbanização, Plano de Regularização Jurídico Legal e Plano de Ação Social e Reassentamento.

O Plano de Massas da Urbanização tratará de estudos e projetos para as intervenções de adequação do espaço físico da comunidade, onde deverão ser feitos estudos geotécnicos e serão projetadas e especificadas a implantação de equipamentos urbanos, como arruamento, iluminação, saneamento, paisagismo, dentre outros. O Plano de Regularização Jurídico Legal tratará da titulação e formalização registral e cartorária dos lotes componentes do território regularizado, sempre priorizando o registro do título no nome de mulheres. O Plano de Reassentamento e Ação Social, por sua vez, tratará de ações de mobilização da população moradora das ZEIS e da intermediação do reassentamento daquelas famílias que terão de desocupar imóveis para fins da adequação ao Plano de Regularização da ZEIS (SALVADOR, 2016, art.80; I, II e III)

Todas essas etapas de elaboração do Plano de Regularização, até a efetiva execução das intervenções determinadas no Plano, devem ter, para além da participação da sociedade civil em geral, a avaliação e a aprovação de uma instância representativa da ZEIS ou de um conjunto

de ZEIS que será submetida a regularização. Essa instância deliberativa e representativa é chamada Comissão de Regularização de ZEIS e sua composição deve conter, de forma paritária, representantes do Poder Executivo Municipal; representantes do Poder Legislativo Municipal, identificado com a região da ZEIS; representantes população moradora da ZEIS; representantes das associações de moradores dos bairros do entorno da região demarcada como ZEIS; representantes dos proprietários de imóveis localizados na ZEIS:

Art. 81. A Comissão de Regularização de ZEIS compreende uma instância de participação para a gestão dos aspectos relacionados com a regularização das ZEIS. §1º A Comissão de Regularização de ZEIS será integrada por representantes dos seguintes setores: I - Poder Executivo Municipal; II - Poder Legislativo Municipal, identificado com a região da ZEIS; III - população moradora da ZEIS; IV - associações de moradores dos bairros do entorno da região demarcada como ZEIS; V - proprietários de imóveis localizados na ZEIS.

(...)

§2º Na composição da Comissão de Regularização de ZEIS, o número de membros representantes dos Poderes Executivo e Legislativo e de representantes da sociedade civil, definidos no §1º deste artigo, deverá ser composto de forma paritária (SALVADOR, 2016, p. 39)

Muito embora, todas as etapas do processo de elaboração do Plano devam passar pela aprovação da comissão, O PDDU 2016 centraliza a palavra final, em relação ao Plano de Regularização Fundiária de cada ZEIS, em ato do Poder Executivo Municipal:

Art. 82. O Plano de Regularização Fundiária de cada ZEIS ou conjunto de ZEIS deverá ser aprovado por sua Comissão de Regularização, informado ao Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação e instituído por ato do Executivo.

Parágrafo único. Após a aprovação pela Comissão de Regularização, o Plano de Regularização Fundiária de cada ZEIS deve ser aprovado por ato do Executivo. (SALVADOR, 2016, p. 39)

Além disso, embora as ZEIS tenham se originado da luta por moradia digna e seja historicamente um instrumento utilizado para essa finalidade, a prefeitura de Salvador não se quedou inerte diante da possibilidade de se abrir brechas legais para a exploração econômica das ZEIS:

Art. 13. A Política de Desenvolvimento Econômico do Município tem como principal objetivo promover ações que gerem riqueza, distribuam renda, aumentem o número de postos de trabalho formais, possibilitem o auto emprego, o empreendedorismo e propiciem igualdade de acesso às oportunidades, sendo suas diretrizes gerais:

(...)

X - Viabilização e incentivo, por meio de legislação específica, do desenvolvimento de atividades econômicas nas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), privilegiando os empreendedores individuais e as micro e pequenas empresas, bem

como as atividades com forte capacidade de geração de empregos; (SALVADOR, 2016, p. 8-9)

Uma brecha que poderia ser considerada inofensiva, mas que, sobretudo no que se refere às ZEIS-5, pela localização geográfica costeira e pela quantidade de projetos da prefeitura voltados para a exploração econômica das águas e das áreas que margeiam a cidade, não foi despropositada (ATHAYDE, 2018, p. 1; MENDES, 2014, p. 1).

A proposta de não deixar de incluir as Zonas Especiais de Interesse Social no grande cerne do PDDU 2016, que é o incentivo à exploração econômica do maior número de áreas da cidade possível, fica ainda mais claro, se observarmos em outros artigos da referida lei que se inclui nas ZEIS, investimentos privados e Operações Urbanas Consorciadas como partes de um mesmo planejamento para uma mesma porção de território da capital baiana:

Art. 147. O ordenamento territorial da Macroárea de Reestruturação da Borda da Baía de Todos os Santos tem como estratégias: I - reestruturação urbana dos bairros da macroárea para fins de regularização urbanística e fundiária, produção de habitação de interesse social e de mercado popular e instalação de novas atividades econômicas, culturais e de lazer; II - regularização fundiária – urbanística e jurídico-legal – dos assentamentos precários (ZEIS), dotando-os de infraestrutura de saneamento básico, de acessibilidade aos modos de transporte, de equipamentos sociais e de serviços urbanos, estimulando a produção de Habitação de Interesse Social (HIS) e de atividades comerciais e de prestação de serviços, sempre que possível, em parceria com o setor privado;

Art. 152. Na Macroárea de Requalificação da Borda Atlântica aplicam-se prioritariamente os seguintes instrumentos de política urbana, dentre os previstos nesta Lei e facultados pelo Estatuto da Cidade: I - operação urbana consorciada; II - concessão urbanística; III - regularização fundiária, compreendendo: usucapião especial de imóvel urbano, demarcação urbanística e legitimação de posse, concessão de direito real de uso e concessão de uso especial para fins de moradia; IV - Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) (SALVADOR, 2016, p. 75)

Nesse sentido, de acordo com o mapa das ZEIS de Salvador, podemos verificar que todas as 06 (seis) ZEIS-5 listadas no PDDU, encontram-se em zonas costeiras, constituindo verdadeiros territórios integrados entre terra e mar e, por isso mesmo, há em cada uma dessas áreas pelo menos algum conflito que envolva e ameace essa integração. Quatro delas estão na ilha de Maré, uma no Subúrbio Ferroviário e outra no centro da cidade de Salvador. No mapa das ZEIS de Salvador, cada ZEIS é identificada com um número e cada tipo de ZEIS é identificada com uma legenda de cor diferente. As ZEIS-5 são identificadas pela cor cinza.

Na ilha de Maré temos as ZEIS de Bananeiras (n 189), Armenda/Ponta Grossa (n 190) e Porto dos Cavalos (nº 191):

Figura 2 - Destaque do Mapa das ZEIS de Salvador



Fonte: SALVADOR/SEDUR, 2016

A Ilha de Maré foi reconhecida como bairro de Salvador no ano de 2017 e está localizada na parte central da Baía de Todos os Santos, próxima à Baía de Aratu. É formada por diversas comunidades tradicionais pesqueiras representadas pela Colônia de Pescadores Z-4, além de abrigar seis comunidades quilombolas.

De acordo com Rios (2017), a ocupação da Ilha de Maré se intensifica junto com os históricos conflitos fundiários que ainda hoje são um fator determinante na dinâmica social e política do território. Inserida na economia colonial, desde o século XVI, quando surgem os primeiros engenhos de cana-de-açúcar na região, no século XVIII, já dividiam espaço na ilha, tanto engenhos quanto propriedades menores habitadas por uma população negra alforriada e as primeiras formações quilombolas (RIOS, 2020, p. 717-718).

Conforme relata Rios (2017), a ocupação quilombola na ilha aumentou quando, durante o século XIX, com a crise da produção açucareira, a intensificação do tráfico de escravizados e a intensificação das revoltas dos cativos. Isso, porque tanto os revoltosos já instalados na região quanto aqueles que escapavam durante o transporte pelos traficantes foram se instalando na região do recôncavo e ali formando quilombos, dentre os quais muitos se instalaram na Ilha de Maré.

Com a abolição, grande parte dos ex-escravizados permaneceu na ilha e novas relações de ocupação de terras e de trabalho passaram a ser praticadas. Com a venda de muitas das terras sedes de antigos engenhos para fazendeiros da região, além da ocupação de porções do território por novos proprietários, concomitantemente a presença da população negra liberta e a existência dos quilombos, os “proprietários das terras” onde se assentava a maior parte da população negra da ilha, impuseram como condição para a permanência dos não-proprietários, uma espécie de arrendamento de terras. Sem maiores garantias, essa população deveria pagar seu direito de posse com parte da produção oriunda da pequena porção de terra que ocupavam (SOUZA; ZAGATTO, 2020, p. 6).

Diante da posse precária, as arbitrariedades dos autointitulados proprietários em desfavor dos trabalhadores, diversos conflitos fundiários passaram a ser travados pelo direito de permanência na terra, sobretudo porque grande parte dos trabalhadores rurais não reconhecia os proprietários como tal, negando-se a pagar o arrendamento. O resultado predominante desses conflitos foi a expulsão dos trabalhadores das terras reivindicadas pelos “proprietários” durante a década de 1980, e sua instalação nas bordas da ilha - de propriedade da União -, onde se formaram comunidades que passaram a se dedicar à pesca artesanal e à mariscagem para sobreviver, utilizando o mar e o mangue como território de trabalho e subsistência (SOUZA; ZAGATTO, 2020, p. 6).

Considerando ainda, que o território pesqueiro deve ser considerado como uma integração entre terra e água, as disputas territoriais levadas a cabo contra as populações tradicionais da Ilha de Maré não se encerram em terra firme.

Na década de 1950, impulsionado pelos chamados projetos de desenvolvimento regional, após a descoberta de Petróleo na Baía de Todos os Santos, diversas instalações da indústria petrolífera brasileira brasileiro e outros empreendimentos associados passaram a se instalar na área. Já na década de 1960, como continuidade do projeto de modernização econômica do Estado, instalou-se na BTS o Centro Industrial de Aratu, trazendo para a região cerca de 144 empresas. A consolidação do polo industrial que se instalara na região viria nos anos 1970, com a chegada do Polo Petroquímico de Camaçari e do Porto de Aratu, reunindo mais de 90 empreendimentos industriais de diversas áreas na região (SOUZA; ZAGATTO, 2020, p. 6):

Criado pelo governo do Estado a partir de incentivos fiscais administrados na época pela Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), o CIA contém, além do Porto de Aratu, mais de 200 empresas dos setores químico,

metalúrgico, fertilizantes, eletroeletrônicos, alimentício, plásticos, bebidas, têxtil, serviços, comércio, termelétrico, minerais, cosméticos, entre outros.

Com a inserção do CIA e de suas unidades fabris nas décadas de 1960/70, a necessidade de viabilizar o escoamento da produção aumentou significativamente e, assim, a ideia de construir um porto para apoiar o desenvolvimento industrial do Estado materializou-se nas obras de construção do Porto de Aratu (RIOS, 2020, p. 730).

Para além dos impactos no modo de vida das populações locais, o próprio meio ambiente e a saúde dos habitantes passaram a ser impactada por acidentes e rejeitos oriundos da indústria, o que viria a gerar conflitos e disputas em torno da utilização que se estava fazendo das águas e dos recursos naturais na BTS. Oliveira (ano) chama a atenção para a mobilização que envolveu IBAMA, movimentos ambientalistas e de pescadores a fim de cobrar o órgão ambiental estadual à época pela emissão de licença ambiental para empresas responsáveis por alto grau de poluição. Como resultado da cobrança e mobilização foi criada em 1999 a Área de Proteção Ambiental da Baía de Todos os Santos, compreendendo uma área de 800 km<sup>2</sup> e 52 ilhas:

Na década de 1990, movimentos ambientalistas, de pescadores artesanais e o próprio órgão ambiental federal brasileiro (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA) passaram a manifestar publicamente a preocupação com a qualidade das águas, ameaçadas pela poluição por dejetos industriais e com a preservação dos manguezais da BTS. O órgão ambiental estadual da época vinha sendo cobrado pela emissão de licenças ambientais de grandes indústrias altamente poluidoras, com alto impacto sobre os modos e a qualidade de vida dos pescadores artesanais. Como medida compensatória, cria, em 1999, a Área de Proteção Ambiental Baía de Todos os Santos (APA BTS) (Zagatto, 2019), com aproximadamente 800 km<sup>2</sup> envolvendo o espelho d'água e um conjunto de 54 ilhas. (SOUZA; ZAGATTO, 2020, p. 8)

A transformação da região da Ilha de Maré e de parte da BTS em uma espécie de polo industrial significou para as comunidades tradicionais ali instaladas uma verdadeira invasão do seu território. 65% da área da BTS é ocupada por comunidades tradicionais pesqueiras, de modo que as transformações estruturais repentinas trazidas junto com as empresas (instalação de dutos, píeres, aberturas de estradas), impactaram fortemente os espaços públicos e os recursos naturais utilizados pela população como espaços de lazer, trabalho e tradição. Se já haviam sido obrigados a se instalar nas franjas da Ilha por conta da expulsão de latifundiários, agora se viam obrigados a disputar espaço nas águas e no mangue com empreendimentos de grande porte:

O território articulado das comunidades pesqueiras da Ilha de Maré abrange cerca de 65% da área da BTS, o que inclui faixas de terras, manguezais, apicuns, coroas, rios, ilhas, ilhotes etc. Observa-se que as transformações ocorridas na BTS, além de ter comprometido as condições naturais da baía, têm proporcionado diversos impactos (sociais, ambientais, culturais e econômicos) às comunidades locais. Daí o surgimento de inúmeras disputas e conflitos territoriais (RIOS, 2020, p. 721).

Das 11 comunidades tradicionais pesqueiras que ocupam a ilha de Maré, 6 são quilombos certificados e já iniciaram seu processo de demarcação junto à Fundação Cultural Palmares. Enquanto o processo de demarcação corre no âmbito federal, as comunidades de Bananeiras, Porto dos Cavalos e Ponta Grossa foram reconhecidas pelo poder público municipal como comunidades tradicionais pesqueiras e quilombolas ao serem classificadas como Zonas Especiais de Interesse Social. Neste sentido, além da saúde dos pescadores e do equilíbrio ambiental, a permanência e existência de comunidades tradicionais na Ilha de Maré também encontra-se ameaçada pela atividade industrial predatória (RIOS, 2020, p. 721):

De acordo com a Fundação Cultural Palmares (FCP), as comunidades quilombolas de Bananeiras, Praia Grande, Porto dos Cavalos, Martelo e Ponta Grossa da Ilha de Maré, em Salvador, lutam desde o início da década de 1990 pelo reconhecimento de sua identidade étnica e pela demarcação de seu território tradicional. Entre dezembro de 2004 e setembro de 2005, essas comunidades foram oficialmente reconhecidas pela FCP – órgão ligado ao Ministério da Cultura (MinC), responsável pelo reconhecimento público das comunidades quilombolas no Brasil – e tiveram seu processo de identificação e demarcação iniciado em setembro de 2006 junto ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). (FIOCRUZ, 2018, p. 1)

Diante do uso e acesso cada vez mais limitado ao território, em decorrência da crescente valorização econômica da área da BTS, os pescadores e quilombolas da Ilha de Maré têm se organizado cada vez mais para denunciar a degradação ambiental e reivindicar sua territorialidade.

Conforme cronologia disponibilizada no “Mapa de Conflitos” (2018), em 2008, o derramamento na BTS de cinco mil litros de óleo de um navio norueguês atracado no Porto de Aratu ocasionou a contaminação de fauna e flora local, expondo os pescadores à contaminação e prejudicando a venda do pescado para os fregueses, amedrontados pelo risco de intoxicação, gerando prejuízos para aqueles que vivem da pesca artesanal. Em 2010 pescadores e população, liderados pela colônia de pescadores Z-4 da ilha de Maré protestaram contra os danos ambientais e os riscos à saúde dos trabalhadores do mar trazidos pela atividade industrial na Baía de Todos os Santos:

Entre as denúncias levadas por pescadores e quilombolas, estavam:

- (1) poluição hídrica e atmosférica;
- (2) irregularidades ambientais derivadas da falta de licenciamento do porto;
- (3) falta de atuação dos órgãos ambientais diante das práticas degradantes levadas a cabo pelas empresas situadas perto do porto;

(4) ausência de estudos relacionados aos riscos a que a população local estaria exposta face à poluição provocada pelas indústrias químicas ali instaladas;

(5) impactos ambientais provocados pela dragagem realizada a fim de aumentar a competitividade do porto, processo que estaria causando a mortandade de peixes e prejudicando os pescadores, além do risco à saúde dos moradores representado pela suspensão de sedimentos do fundo da baía, contaminados por resíduos tóxicos. (FIOCRUZ, 2018, p. 2)

Em 2013, uma explosão decorrente de acidente na descarga de benzeno e propeno no Porto de Aratu fez casas de quilombolas e pescadores estremecerem e fez com que essas mesmas pessoas passassem mal com o odor oriundo da explosão, que espalhou uma fumaça densa por parte do território da Ilha (FIOCRUZ, 2018, p. 3). Esse mesmo acidente foi responsável por um novo vazamento de óleo nas águas da BTS (BAHIA, 2013, p. 1).

Em 2017 os moradores das comunidades da Ilha de Maré organizaram um novo protesto para denunciar a contaminação do seu território e ocuparam a CODEBA (CPP, 2017, p. 1).

No mesmo ano, foi publicado no Diário Oficial da União o Relatório técnico de Identificação e Delimitação do Quilombo da Ilha de Maré. Foi delimitada uma área de 644,7 hectares. Conforme Fiocruz (2018): “Esse é o passo mais complexo para a demarcação de um território quilombola, mas ainda não garante a titulação.” (FIOCRUZ, 2018, p. 4)

Em 2018 houve mais um vazamento que prejudicou as comunidades da Ilha de Maré. Um duto da Petrobras se rompeu, no município de Candeias, contaminado com óleo o Rio São Paulo (ATARDE, 2018, p. 1).

Para além da contaminação das águas, a destruição promovida pela expansão dos empreendimentos na área tem também destruído a vegetação e ameaçado os manguezais, prejudicando, além da pesca artesanal, a mariscagem. A denúncia do desmatamento promovido para a construção de mais um porto na região, no ano de 2020, prova que a disputa pelo território cada vez mais se intensifica e, a despeito de todas as denúncias feitas, o capital expande sua apropriação sob a região:

Pescadores e pescadoras artesanais de Ilha de Maré, que está localizada na Baía de Todos os Santos, no município de Salvador (BA), têm denunciado desde o começo do mês de setembro uma série de desmatamentos na vegetação de manguezal da baía de Aratu. A derrubada tem sido promovida para a construção de um empreendimento portuário da Bahia Terminais. Após se manifestarem na quarta-feira (09/09) contra a destruição do manguezal na foz do rio Aratu, próximo do Porto de Aratu, os pescadores e pescadoras

artesanais de Ilha de Maré retornaram ao local e registraram a continuidade da destruição do manguezal por parte dos funcionários responsáveis pela construção do empreendimento portuário da Bahia Terminais.

Os funcionários da empresa registraram imagens dos pescadores e pescadoras artesanais e agiram de maneira zombeteira quando flagraram a presença dos trabalhadores da pesca num barco próximo do local do desmatamento.

A área tem autorização para supressão de vegetação e dragagem, com licenciamento autorizado para o empreendimento portuário da Bahia Terminais. O espaço se tornará mais um porto na região, desconsiderando a capacidade de suporte do meio, o ecossistema e os impactos sociais e econômicos, especialmente a pesca artesanal. (CPP, 2020, p. 1)

Para Souza e Zagatto (2020), o que se configura com os recentes conflitos na Ilha de Maré em decorrência do avanço do capital sobre a área é verdadeira representação de uma necropolítica ambiental - derivação da necropolítica descrita por Mbembe em texto homônimo - de modo que a vida, a saúde e a integridade da população negra, quilombola nos territórios são variáveis a serem geridas e por vezes deliberadamente sacrificadas em prol de decisões administrativas que visam priorizar um modelo de desenvolvimento que necessita de “zonas de sacrifício” para operar.

Ao converterem esse território tradicional em uma “zona de sacrifício”, os portadores do desenvolvimentismo aplicam conscientemente uma política que desencadeia sistematicamente o terror psicológico, o adoecimento dos corpos e a morte. Nesse sentido, o território de Ilha de Maré não seria apenas um “ambiente enfermo” (Freitas et al. 2012), mas sim um “ambiente da morte”. Visto sob esse ângulo, o desenvolvimentismo assume o caráter de uma “necropolítica ambiental”, que impõe às comunidades quilombolas um lugar intermediário entre a condição de sujeitos e objetos, privando-os não apenas de seus direitos constitucionais ou territoriais, mas os obrigando a conviver de uma maneira perversamente *sui generis* com a experiência inexorável da morte. (SOUZA; ZAGATTO, 2020, p. 12)

Nesse sentido, as próprias despesas com eventuais indenizações para compensar possíveis acidentes estão incluídas no planejamento empresarial dos empreendimentos que operam nos territórios ameaçados:

Referimo-nos à capacidade do mercado financeiro de desenvolver instrumentos complexos que permitem securitizar uma variedade inaudita de processos e, assim, garantir que suas atividades não sejam perturbadas por “acidentes”, que na realidade já estão de certa maneira previstos e justamente por isso fazem parte da contabilidade dos empreendimentos desde o início. (SOUZA e ZAGATTO, 2020, p. 14)

Entretanto, nunca é demais reafirmar a capacidade de resistência e de mobilização que os pescadores e as comunidades tradicionais habitantes da Ilha de Maré herdada dos seus



estadunidense ali instalada durante a década de 1940, passou a funcionar em Aratú, a Base Naval Brasileira em 1970, possibilitada pela compra de terrenos de vários antigos moradores. Os primeiros impactos já surgem com a construção da estrada para a Base Naval de Aratu, também nos anos de 1970, trazendo consigo a instalação de diversos outros empreendimentos na área (NASCIMENTO, 2013, p. 34).

Conforme Nascimento (2013), desde então uma série de conflitos territoriais entre a marinha e a comunidade se instauraram, pois, a ocupação da área pelos militares demandou o cerceamento de acesso dos moradores a diversas áreas de pesca e mariscagem, impactando na sua subsistência, restringindo cada vez mais o próprio território tradicional pesqueiro utilizado historicamente pelos moradores e provocando uma série de mudanças no próprio meio ambiente. Durante todos esses anos de convívio entre os dois atores, há momentos de maior apaziguamento e de maior acirramento nas disputas, que se alternam de acordo com diversos aspectos, como por exemplo, a boa vontade ou não do comandante da marinha em exercício (JESUS, 2014, p. 80-81).

Como principais momentos de acirramento de conflito, Jesus (2014) chama atenção para o momento entre os anos de 1980 e 2000 e entre 2000 e 2014. A partir da década de 1980, a Marinha ao mesmo tempo que intensifica as desapropriações de moradores e a ocupação do entorno de áreas de mangue e de pesca, incentiva e cede áreas de sua propriedade para a instalação de empreendimentos e indústrias, diminuindo a área da comunidade, na medida em que a população do Alto do Tororó vinha aumentando.

As terras ocupadas pela Marinha eram onde estavam as fontes, as principais plantações e os lugares de cultivo de muitas famílias. Com o crescimento populacional, a comunidade se viu acuada, sem área suficiente para a construção de novas casas (JESUS, 2014, p. 83).

Com a expansão da chamada “cerca da marinha” morro acima, grande parte de áreas importantes do território, ocupada por árvores frutíferas foram perdidos para a Marinha e a vigilância do órgão quanto ao acesso e a utilização da terra pelos moradores foi se intensificando, havendo até situações de constrangimento intenso, como o corte de árvores plantadas pelos moradores para sua subsistência (JESUS, 2014, p. 82).

Conforme explicitado pelos estudos de Jesus (2014) e Nascimento (2013), em contrapartida à postura cerceante com relação à comunidade, a Marinha demonstrou muita permissividade com o setor privado, o que trouxe obras que causaram e até hoje trazem transtornos à comunidade.

Cabe destacar, nesse sentido, as obras feitas para dar suporte às indústrias que se instalaram na área causaram a erosão e deslizamento de terras que obrigaram diversas famílias da área a serem realocadas pela prefeitura para outro bairro (NASCIMENTO, 2013, p. 26). Além dos impactos sociais, cabe destacar também os impactos ambientais, a exemplo da perda de importante território de mariscagem da comunidade em decorrência da construção do Grande Moinho de Aratú, que fora construído em cima da área supracitada (JESUS, 2014, p. 76).

Entre os anos de 2005 e 2012, a comunidade foi surpreendida com as notícias de que a Marinha do Brasil planejava ampliar suas instalações, ampliando assim sua influência sobre o território da comunidade:

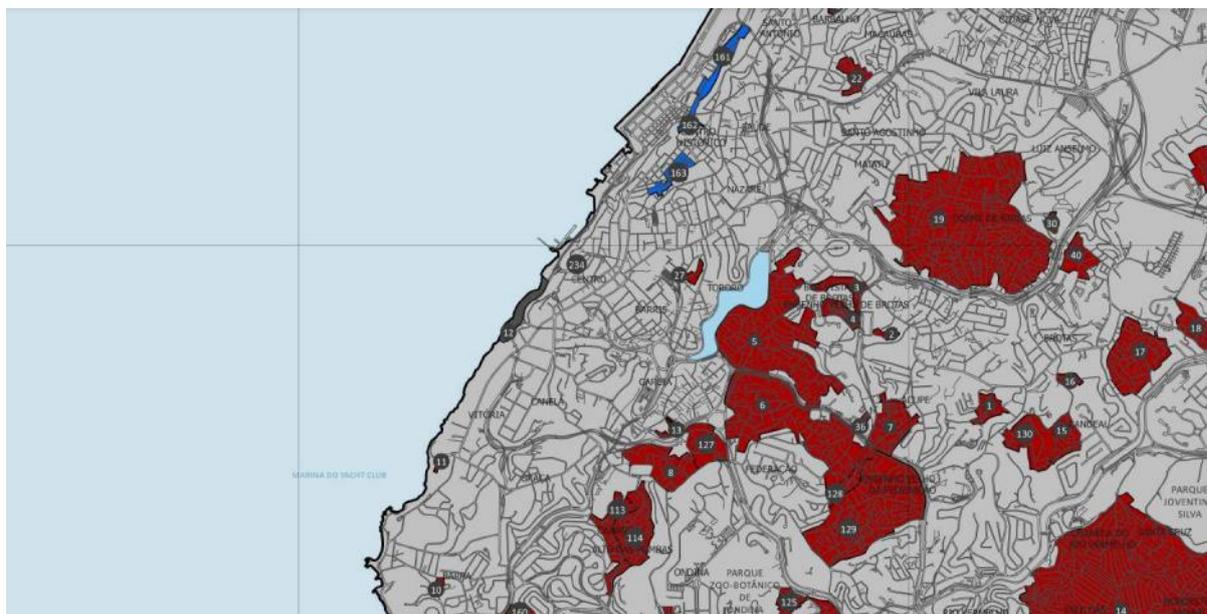
Os planos da Marinha para a Base Naval de Aratu envolve a ampliação de suas infraestruturas, através do Plano de Articulação e Equipamento da Marinha do Brasil (PAEMB) que prevê, até 2030, a construção de grandes obras para dar suporte a Marinha do Rio de Janeiro, que está sobrecarregada em sua capacidade de atender as novas demandas da Instituição (JESUS, 2014, p. 76)

Além da chegada de notificações aos moradores para desapropriação da área, em função da construção de uma linha férrea que passaria pelo quilombo. A função da linha férrea seria facilitar o transporte de carga entre o CIA, o Polo Petroquímico de Camaçari e o Porto Aratu (JESUS, 2014, p. 87).

Conforme Nascimento (2013), encurralados diante das incertezas e da pressão tanto da Marinha quanto do poder econômico de agentes privados, a comunidade do Alto do Tororó tem se organizado junto com outras comunidades remanescente de quilombolas da região que têm enfrentado as mesmas dificuldades, como o quilombo de Bananeiras de Rio dos Macacos. Um exemplo de mobilização foi uma série de protestos organizados pelas comunidades que fecharam a estrada de acesso à base naval durante dias. Outra estratégia de luta é a articulação para o reconhecimento frente a institucionalidade, como a que resultou na emissão de certidão de autodefinição pela FCP. Entretanto, a comunidade ainda aguarda a emissão do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação - documento importante para assegurar a permanência da comunidade e garantir a demarcação do território, sendo uma barreira a mais para o reconhecimento dos direitos da comunidade às terras historicamente ocupadas e à perpetuação de suas tradições (JESUS, 2013, p. 51).

No centro antigo de Salvador, temos a ZEIS da Gamboa/Unhão (ZEIS n° 12):

Figura 4 - Destaque do Mapa das ZEIS de Salvador



Fonte: SALVADOR/SEDUR, 2016

As comunidades da Gamboa de Baixo e do Unhão, embora estejam geograficamente separadas por uma falha geológica e tenham origens e históricos de luta próprios (OLIVEIRA, 2020, p. 82-86), foram incluídas no PDDU de Salvador como uma única ZEIS. De acordo com a FLMF (2020), a atividade da pesca é praticada na área desde o início da sua ocupação, a qual tem registros que constam de 1878.

A Gamboa de Baixo se localiza no Centro Antigo de Salvador, abaixo da Av. Lafayette Coutinho (Av. Contorno), entre a Comunidade do Unhão e o Corredor da Vitória, já a Comunidade do Unhão encontra-se entre a comunidade da Gamboa e o complexo do Solar do Unhão (Parque das Esculturas e Museu de Arte Moderna da Bahia). Embora vizinhas, as comunidades são separadas por uma falha geográfica que impede o acesso interno de uma à outra.

Conforme detalhada reconstituição histórica de Lis Oliveira (2020), a comunidade da Gamboa de Baixo tem suas origens em um aldeamento indígena, cujos registros remontam do século XVI, antes de passar a fazer parte de uma das capitânicas hereditárias montadas pela Coroa Portuguesa para ocupação do território do então Brasil Colônia. Local de importância estratégica, tanto para fazer a ligação entre capitânicas durante o século XVI, quanto para a defesa, durante o século XVIII, quando foi construído o Forte São Paulo da Gamboa.

A comunidade do Unhão, por sua vez, tem suas origens em edificações voltadas para a atividade naval durante o século XVI, que seriam ampliadas e utilizadas como engenho de açúcar a partir

do século XVII. A mesma localidade viria a se tornar uma fábrica de rapé no século XIX, passando a funcionar até o ano de 1926. Mais tarde, a região seria ocupada pelas comunidades do Unhão e da Água Suja.

Oliveira (2020) ainda revela que no local onde hoje é a Gamboa de Baixo era ocupada por um aldeamento indígena, cuja principal atividade praticada era a pesca. Nesse sentido “Gamboa” seria uma corruptela de Câmboa ou Cambôas - espécie de técnica de pesca que se apoiava da própria localização privilegiada da comunidade em frente ao mar para facilitar a construção de armadilhas para aprisionar o pescado:

O nome Cambôa em sua origem remonta à prática pesqueira artesanal, também conhecida como Gamboa ou Cômboas e, segundo apontam Magalhães e Baptista (2004), se tratavam de construções de pedra que eram feitas ou reparadas durante a maré baixa, se situando próximas à praia, em trecho de mar raso e no qual, a depender da vazante, os peixes que apareciam ficavam presos conforme o ir e vir das águas, o que posteriormente facilitava a retirada dos animais pelos pescadores (...) (Oliveira, 2020, p. 24).

Há versões também que dizem se tratar a palavra “Cambôa” da própria pesca ou “*arte de pescar*” (Oliveira, 2020, p. 23).

Quando do estabelecimento das freguesias no século XIX, quando a Gamboa fazia parte da freguesia da Vitória, já há registros históricos que apontam a pesca como principal atividade praticada na comunidade e até o desenvolvimento de certas práticas associativistas entre os pescadores ali instalados, através de abaixo assinados organizados para reivindicar a exclusividade de seus locais de pesca (OLIVEIRA, 2020, p. 47).

Dando um salto histórico de mais de um século, os primeiros conflitos urbanos na comunidade da Gamboa de Baixo começam em 1960, com a construção da Avenida Lafayette Coutinho, a Avenida Contorno, que separou a Gamboa de Baixo de bairros e territórios limítrofes, isolando a comunidade da integração urbana que havia antes:

A história de resistência desta comunidade tem início na década de 1960, quando o governo da Bahia começa a construção da avenida do Contorno (FERNANDES et al., 1999). A construção dessa avenida separou a Gamboa de Baixo de suas comunidades vizinhas como Politeama, Campo Grande e Aflitos. Alguns dos moradores dessa região resistiram à demolição de suas casas, mas perderam a luta contra a realocação forçada. (CAMINHA; PERRY, 2008, p. 4)

Caminha e Perry (2008) salientam o caráter racista e higienista dessa intervenção urbana, visto que o perfil de moradores da Gamboa era de pessoas negras e pobres em contraste com a

vizinhança que se formava, sendo o isolamento, apontado pelas autoras como estratégia de desocupação da comunidade:

A construção da Avenida Contorno significou para a comunidade da Gamboa de Baixo também a intensificação de uma cultura de mobilização e resistência interna da comunidade que duraria até os dias atuais. Isso, porque, após a construção da Avenida Contorno e a conseqüente obstrução do acesso dos moradores a cidade, foi a mobilização dos moradores, sobretudo sob a liderança de mulheres negras que se construiu a escada de acesso da comunidade à Contorno, através de um mutirão (CAMINHA; PERRY, 2008, p. 4).

Em 1992, mais uma vez uma grande crise na Gamboa provocou comoção e mobilização interna. Novamente sob a liderança de mulheres negras, a Gamboa de Baixo se articulou para denunciar a falta de assistência do estado diante de um surto de cólera que atingiu os moradores, devido às condições precárias de saneamento e da falta de acesso a serviços públicos básicos ali vivenciados (CAMINHA; PERRY, 2008, p. 06). Foi durante o surto de cólera que surgiu a Associação Amigos de Gegê de Moradores da Gamboa de Baixo - principal canal de articulação política comunitária até hoje (VIRGENS, 2018, p. 63).

Em 1995, tanto a Gamboa quanto o Unhão foram surpreendidos com notícias na mídia do Projeto de Revitalização da Avenida Lafayette Coutinho que ameaçava a permanência dos moradores no local. Com fins de tornar a beira-mar da cidade mais atrativa ao turismo, pretendia reformar a Avenida, a implantação do Parque das Esculturas e a retirada de famílias das comunidades que ocupavam a região. Todo o processo de denúncia, mobilização e negociação dos moradores com o poder público não impediu que a comunidade da Água Suja fosse retirada da região e que 97 famílias fossem retiradas da área e enviadas para o bairro de Jaguaribe, muito distante dali. (CAMINHA; PERRY, 2008, p. 7).

A chegada do Museu de Arte Moderna (MAM) e o parque das esculturas no território, antes transitado livremente pelos moradores da comunidade do Unhão. Isso porque o Parque das Esculturas e Unhão acabaram restringindo o acesso à praia por dentro da comunidade, de modo que até hoje moradores e trabalhadores locais encontram dificuldades para acessá-la até hoje, como se pode verificar no trecho abaixo de matéria do ano de 2021 da revista Piauí, que trata das reivindicações dos moradores da comunidade do Solar do Unhão quanto ao tratamento dispensado à comunidade pela administração do Museu:

O Coletivo de Entidades Negras, a Associação de Moradores do Solar do Unhão e o Museu Street Art Salvador, que convocaram o protesto, chamaram de “racista” a iniciativa de instalar a cerca e espalharam a frase: “Para a elite, pír e casarão. Para a comunidade, arame farpado.” Na reforma, o museu ganhou um pír, um atracadouro e uma reserva técnica.

A concertina, que tem 4 metros, foi colocada em janeiro sobre um muro próximo à entrada do MAM, na Avenida Lafayette Coutinho (mais conhecida como Avenida Contorno). Segundo a administração do museu, foi uma medida para impedir que as pessoas pulem o muro para chegar à Prainha do MAM, uma das faixas de areia mais disputadas pelos soteropolitanos e turistas, localizada na área ocupada pelo museu. O único acesso à Prainha é pelo portão principal, que está fechado desde dezembro de 2019, a fim de preservar as esculturas que ficam a céu aberto. Para chegar à Prainha, os banhistas, impedidos de ir pelo caminho do museu, contratam barqueiros que cobram 10 reais pela viagem de ida e volta. Alguns pulam o muro.

(...)

Dilson Vasconcelos dos Santos chegou em 1965 ao Solar do Unhão, então uma vila de pescadores com vinte casas. Criança, ele buscava água numa fonte do MAM. Nos fins de semana, ia até o museu para ver o pôr do sol. Raramente visitava as exposições. “O contato foi diminuindo com o tempo, e as coisas aqui cresceram muito”, diz sobre a comunidade, que atualmente tem 450 habitantes. (SANTANA, 2021, p. 1)

Em 2001, o território pesqueiro da Gamboa foi reduzido após a venda de terreno limítrofe à comunidade para o Condomínio Vivendas dos Cardeais, o que levou a construção de um deck e intervenções em moradias da comunidade (ZANOLI, 2015, p. 13).

Além do desrespeito representado pelas incessantes tentativas de remoção da comunidade, os moradores da Gamboa de Baixo se deparam com diversas promessas não cumpridas por parte do poder público. Em 2007, a Secretária de Patrimônio da União - responsável pela administração dos bens do patrimônio da União, cedeu a área ao município para fins de regularização fundiária. Entretanto, extinguiu-se o contrato em 2012, sem que qualquer regularização houvesse sido feita na área:

Em outubro de 2007, a União Federal, através da Superintendência do Patrimônio da União na Bahia cede a área ao Município de Salvador para fins de cadastramento e regularização fundiária, a partir do Programa “Papel Passado” do Ministério das Cidades, este contrato foi extinto em 2012 e o município não cumpriu a regularização das famílias. (ZANOLI, 2015, p. 13)

O Forte São Paulo da Gamboa é outro capítulo à parte na história da comunidade. Objeto de Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público Federal para obrigar o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional<sup>2</sup> (IPHAN), o município de Salvador e a União a tomarem medidas para recuperação e conservação do patrimônio, além de buscar dar ao imóvel

---

<sup>2</sup> O Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) é uma autarquia federal vinculada ao Ministério do Turismo que responde pela preservação do Patrimônio Cultural Brasileiro. Cabe ao Iphan proteger e promover os bens culturais do País, assegurando sua permanência e usufruto para as gerações presentes e futuras. (BRASIL, 2021, p.01).

um uso compatível com os motivos de seu tombamento e sua relevância cultural (ZANOLI, 2015, p. 13). Para Zanoli, a imposição quanto à destinação do Forte e ao fim das intervenções de particulares no local é uma “clara referência às famílias que habitam o local”. (ZANOLI, 2015, p. 14).

Em 2013, quando houve destinação de recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) cidades históricas para recuperação do Forte de São Paulo, as movimentações do IPHAN para remover as famílias moradoras do Forte a fim de viabilizar o seu restauro se intensificaram. Mais uma vez a comunidade da Gamboa de Baixo se mobilizou para, articulando rede de apoio composta por profissionais militantes e Faculdade de Arquitetura da UFBA, buscar reivindicar acesso e participação na elaboração do projeto a ser executado pelo IPHAN, de modo a garantir usos do Forte de São Paulo condizentes e compatíveis com o perfil da comunidade e a permanência das famílias moradoras do Forte no território. (ZANOLI, 2015, p. 14).

No ano de 2019, as ameaças de remoção se intensificam quando, após um período de chuvas severas, durante o mês de julho, ocorrem deslizamentos de terra na comunidade, destruindo totalmente a casa de uma moradora e o principal de caminho de ligação entre a parte mais baixa da comunidade e sua parte mais alta, de onde é possível ter acesso à cidade.

#### SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA NA GAMBOA DE BAIXO

Na madrugada do dia 08 de julho de 2019, em torno de 01:00 da manhã, após as fortes chuvas do domingo, a comunidade da Gamboa de Baixo foi surpreendida com o escorregamento de um muro de pedra que ocasionou o desabamento da casa da moradora Gleide Santos dos Passos, que não estava no local.

Além do desabamento da casa de Gleide, o escorregamento do muro causou a destruição da única passagem existente para cerca de cinquenta famílias que estão impossibilitadas de acessar a cidade, ir ao trabalho, à escola, e desenvolver suas atividades diárias e colocou em risco imediato pelo menos outras seis casas. Notou-se também que a rede elétrica foi afetada, deixando um poste em risco de queda imediata, bem como o rompimento da rede de esgotamento e distribuição de água, que provocou vazamento que acentuava o risco existente.

Desde o momento do desabamento, em torno de 01:00 da manhã, os moradores da comunidade empreenderam diversas tentativas de contato com a CODESAL - Defesa Civil de Salvador para que viesse atender emergencialmente a comunidade. Em paralelo, foram feitos contatos com a EMBASA para que viesse desligar a água, com receio de que o vazamento ocasionasse outros desabamentos.

Apesar das diversas tentativas de contato que duraram toda a madrugada, apenas em torno das 08:00 da manhã que a equipe técnica da CODESAL chegou ao local, e a EMBASA apenas às 10:00 da manhã, para realizar o fechamento da água.

Como resultado da visita da CODESAL, foi realizada a demolição do que restou da casa da senhora Gleide, e a interdição de outras três casas com o cadastramento das respectivas famílias, sem que fosse oferecido qualquer horizonte de resolução para o

restabelecimento da passagem, mantendo boa parte da comunidade sem acesso à cidade, bem como, da situação das demais famílias e casas que permanecem sob situação de risco, e em constante estado de aflição.

Registra-se que as famílias que tiveram suas casas interditadas e fizeram o cadastramento da CODESAL não tiveram respostas acerca do acesso ao aluguel social e do momento da sua percepção, assim como as demais que estão em situação de risco e não foram cadastradas permanecem inseguras quanto a possibilidade de habitação das suas casas, visto que há risco de novos desmoronamentos.

Diante disso, faz-se necessário que sejam tomadas medidas imediatas para atender às necessidades dos moradores e da comunidade, que reivindicam junto aos demais subscritores dessa nota:

- Restabelecimento imediato, ainda que provisório, da passagem;
- Religação imediata da rede de água e esgotamento;
- Religação imediata da rede elétrica e conserto do poste atingido;
- Direcionamento imediato das famílias que tiveram suas casas interditadas ao programa aluguel social;
- Resposta técnica efetiva por parte da CODESAL e demais órgãos do poder público acerca das condições reais de habitação e permanência das demais casas no entorno da área interditada;
- Efetuar o cadastramento na CODESAL dos demais moradores que estão em áreas de risco com sua inscrição no programa aluguel social;
- Solução definitiva do poder público em diálogo direto com a comunidade quanto ao problema de moradia das famílias cujas casas foram interditadas ou permanecem em situação de risco, assim como, em relação ao risco e as estruturas de acesso e drenagem na comunidade. (Nota Oficial da Associação Amigos de Gegê da Gamboa de Baixo, 08/07/2019)

Além disso, o temporal provocou a abertura de uma cratera no Forte de São Paulo - já fragilizado pelo abandono do IPHAN:

Uma cratera foi aberta nesta quarta-feira, 10, no bairro da Gamboa, após as fortes chuvas que atingiram Salvador nos últimos dias. O buraco está em uma parte do Forte São Paulo, que se encontra abandonado.

Os moradores alertam que há riscos de acidentes no local e de que o tamanho da cratera aumente. (ATARDE, 2019, p. 1)

Todos esses desastres criaram um clima de incertezas e instabilidade para os moradores quanto à sua permanência na Gamboa de Baixo, visto que, em decorrência do risco, muitas famílias tiveram que sair de suas casas, sem saber se irão voltar:

Cerca de nove famílias da Gamboa de Baixo saíram do local, por medo de um deslizamento durante a madrugada. E cinco famílias da Gamboa de Cima permanecem na região. Os moradores receberam visitas de órgãos como a Defesa Civil, Embasa, Coelba e Conder.

Segundo informações da Codesal, uma equipe esteve na manhã desta terça no local, realizando uma avaliação do imóvel e da área de acesso dos moradores. Foram realizadas demolições das partes remanescentes que apresentavam riscos a imóveis próximos ao do que desabou. (PEREIRA, 2019, p. 1)

Com o ano de 2020, novas chuvas vieram e, ainda sem a execução das obras emergenciais demandadas pela Gamboa, novos deslizamentos ocorreram, ocasionando a notificação de mais famílias e sua conseqüente saída da comunidade até que fosse avaliado o fim do risco de desabamento. Além disso, a pandemia de Covid-19 fez com que os complicados processos, tanto de negociação e reivindicação das obras de reparo dos desastres ocasionados pelas chuvas, quanto de discussão do projeto de regularização da ZEIS, ficassem ainda mais lentos e complexos, visto todas as restrições que a pandemia impôs:

**URGENTE!** Outro deslizamento de terra hoje na Gamboa - Ou morremos de pandemia ou morremos soterrados

Em meio à pandemia de coronavírus, a comunidade da Gamboa de Baixo continua na luta pela permanência em seu território de forma digna e segura. Queremos saber se a Prefeitura de Salvador e o Governo do Estado da Bahia vão novamente esperar mortes e soterramentos acontecerem para agir dentro da comunidade.

Hoje, 24 de maio, novamente um deslizamento de terra impacta a dinâmica cotidiana e põe em risco a vida de todas as famílias. Em menos de um ano, a Gamboa de Baixo foi impactada por quatro deslizamentos de terra, em três pontos distintos. Ressaltamos que a Associação Amigos de Gegê dos Moradores da Gamboa de Baixo está sempre aberta ao diálogo, porém a devolutiva, em termos de ação, torna-se necessária. As condições de precariedade a qual as famílias estão submetidas também agrava a situação, a insuficiência do sistema de drenagem, por exemplo, sobrecarregando as caixas coletoras da Embasa e resulta no encharcamento do solo, o que faz aumentar os riscos de deslizamento. Sem falar da precariedade do abastecimento de água, coleta de esgoto e limpeza urbana de forma geral, que impossibilitam o cumprimento de medidas de isolamento social, higiene e segurança habitacional.

Reiteramos que a negligência e o abandono do poder público frente a essa situação é o principal problema enfrentado neste momento, pois o diálogo já foi feito e linhas de atuação já foram estabelecidas, dependendo agora de sua execução para garantir a segurança dentro da Gamboa. A demora no início das obras emergenciais estão gerando novos desabamentos e deslizamentos de terra, deixando a comunidade ainda mais apreensiva e impotente frente a essa situação, agravada pela crise mundial decorrente do coronavírus. Lembramos que outras obras de infraestrutura estão a todo o vapor na cidade, como as obras do BRT, de reconstrução da orla de Amaralina e Pituba, entre outras.

Sofremos também com a falta de conhecimento dos técnicos, que propositalmente são sempre substituídos a cada nova ocorrência dentro da Gamboa, o que dificulta a comunicação e gera desgastes. No começo do mês (maio de 2020), após muitas solicitações, as equipes da Codesal estiveram na área atingida para reconstruir o caminho na rua Hamilton Sapucaia, porém os técnicos retiraram a estrutura colocada provisoriamente por moradores, alegaram que não tinham material suficiente e abandonaram o local da obra até os dias atuais.

Desde julho de 2019, a comunidade cobra uma solução frente ao deslizamento de terras ocorrido na rua Hamilton Sapucaia, que destruiu completamente uma casa, interditou outras 3, deixando famílias desabrigadas, e que também destruiu completamente o único caminho de acesso para cerca de 50 famílias acessarem de forma segura. Nesse mesmo período, uma cratera também se abriu no Forte São Paulo da Gamboa, causando ainda mais riscos e transtornos às famílias moradoras, pois interditou parte do acesso ao forte e até hoje não foi estabilizada, podendo continuar crescendo.

Estes acontecimentos não se configuram como fatalidades, são tragédias anunciadas. São resultado de anos de invisibilização da comunidade como parte da cidade e de ausência dos governos estaduais e municipais na inserção da Gamboa de Baixo no provimento de saneamento e infraestrutura urbana adequada.

Em meio a uma pandemia de coronavírus, as famílias temem as soluções a serem apresentadas pelos órgãos públicos, que sempre apontam a saída das famílias de suas casas. A comunidade aponta a contenção das encostas e reconstrução do caminho como vias possíveis para garantir a mínima segurança.

A comunidade da Gamboa de Baixo permanece em risco e exige medidas que garantam sua segurança e permanência.

A Gamboa de Baixo precisa ser vista e ouvida! (Nota Oficial da Associação Amigos de Gegê da Gamboa de Baixo, 24/05/2020)

Todos os conflitos a que são historicamente submetidas todas as ZEIS-5 de Salvador, remetem a racionalidade própria do, já citado por aqui, racismo ambiental (BULLARD, 2005, p. 01), na medida em que, tanto a atividade industrial na Ilha de Maré, quanto às atitudes da Marinha do Brasil no quilombo do Tororó, tão como as intervenções na Avenida Contorno e no MAM nas comunidades da Gamboa de Baixo e Unhão ilustram como o modelo de progresso e desenvolvimento incentivado pelo poder público na cidade de Salvador, impõe e se apoia na imposição dos ônus e danos às comunidades tradicionais pesqueiras e à população preta e pobre que as compõem (COSTA, 2011, p. 8; ROCHA; SANTANA FILHO, 2009, p. 2-3).

No caso da esperança ou segurança que a regulamentação das ZEIS-5 poderia significar para o combate a esse tipo de prática e às ameaças as quais estão submetidos esses territórios, a própria postura da prefeitura demonstra a omissão e o desinteresse na execução de políticas, decorrentes de uma vertente do racismo institucional que direciona às comunidades tradicionais, pretas e pobres às piores condições sanitárias, à insalubridade e a um meio ambiente desequilibrado (JESUS, 2020, p. 6):

estão incluídas no debate do racismo ambiental as carências de saneamento que afetam a saúde e as vidas tanto das populações negras urbanas de favelas, periferias e subúrbios quanto das populações negras tradicionais do campo, da floresta e das águas, como quilombolas, caiçaras, marisqueiras, pescadores, extrativistas, quebradeiras de coco, ribeirinhos e seringueiros. Tais vivências sanitárias marcadas por condições ambientais insalubres (na moradia, trabalho ou lazer) incluem: não acesso à água (potável ou não) e às instalações sanitárias; disputa pelo uso da água e privatização indevida de recursos hídricos; lançamento de esgoto e poluição no corpo hídrico; disposição inadequada e lançamento clandestino de resíduos (domésticos ou tóxicos); moradias em encostas perigosas ou em beiras de cursos d'água sujeitas a deslizamentos e enchentes; e vivência em lixões, áreas de enchentes, vazadouros de lixo e aterros de lixo químico. (JESUS, 2020, p. 6)

Isso porque, até o momento em que está sendo redigido esse texto, nenhuma das ZEIS-5 foi, de fato, regulamentada, em flagrante desacordo ao prazo de 04 (quatro) anos após a aprovação do plano, conforme disposto no PDDU (SALVADOR, 2016, p. 3 e p. 85).

Voltando ao ano 2019, cabe salientar que, paralelamente a todas as reivindicações por conta dos deslizamentos naquele ano, sem que houvessem sido feitas nenhuma das reformas emergenciais solicitadas pela comunidade, a prefeitura de Salvador anunciou que iniciaria o processo de regulamentação da ZEIS da Gamboa de Baixo/Unhão. Processo esse que deveria ser tocado, principalmente pela Fundação Mário Leal Ferreira<sup>3</sup> (FMLF) e pela Secretária de Infraestrutura (SEINFRA). O processo deveria ser finalizado até junho de 2020, conforme disposto no PDDU. Eis o relato da Fundação Mário Leal Ferreira (FMLF) de como está se dando o processo de regulamentação:

As comunidades da Gamboa de Baixo e do Unhão formam a ZEIS nº12 Gamboa de Baixo/Unhão, categorizadas pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) do Município do Salvador, Lei Nº 9.069 /2016, como ZEIS tipo 5, que são aquelas que correspondem aos assentamentos ocupados por comunidades quilombolas e comunidades tradicionais, em especial aquelas vinculadas a pesca e mariscagem.

O processo de regulamentação, se deu em consonância com as etapas preconizadas pelo PDDU e foi conduzido de forma participativa através de reuniões presenciais, virtuais e semipresenciais:

Elaboração de Plano Urbanístico participativo, com vistas à requalificação da área, respeitando o desenho urbano consolidado há décadas na comunidade, com indicação de solução de risco (deslizamento) e indicações para correção de déficits de infraestrutura existentes e implantação de zeladoria mínima na área;

Regularização fundiária urbana – Reurb -, sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras Públicas (Seinfra), que foi iniciada com a cessão de posse do terreno feita pela União para a Prefeitura, a qual proporciona aos moradores o direito real de uso das moradias por tempo indeterminado, o ponto de partida para uma série de ações da Prefeitura voltadas para a melhoria da qualidade de vida das quase 700 famílias que vivem no local. (Salvador, 2021, p. 1)

A ZEIS da Gamboa de Baixo/Unhão destaca-se das outras ZEIS de Comunidades Pesqueiras e Quilombolas por ser a única cujo processo de regulamentação já se iniciou, segundo consta no endereço eletrônico da Fundação Mário Leal Ferreira. Sendo a primeira ZEIS-5 a ter iniciado seu processo de regulamentação, há um fator de precedente relevante para o acompanhamento de eventuais futuros processos da mesma natureza.

---

<sup>3</sup> A Fundação Mário Leal Ferreira (FMLF) tem sua origem no Centro do Planejamento Municipal (CPM), fundação instituída em 1989 junto ao Gabinete do Prefeito com a finalidade de conceber e acompanhar o macroplanejamento do Município. Em 1997 assume a atual denominação e passa a ser vinculada à secretaria responsável pelo planejamento do desenvolvimento urbano de Salvador. (FMLF,2021,p.01)

Conforme consta em Resumo Executivo da Elaboração de Regulamentação Urbanística e Edilícia da ZEIS da Gamboa de Baixo/Unhão, já se encontram concluídos os trabalhos de diagnóstico da área, de elaboração do Plano de Massas da Urbanização e do Plano de Urbanização, sendo elaborada, com base nesses estudos, minuta de lei para regulamentar os parâmetros de uso e ocupação da área (Salvador, 2020, p. 10-11). O que causa perplexidade, entretanto, é que, embora o documento que declara a finalização da elaboração da regulamentação urbanística e edilícia dessas comunidades seja datado de setembro de 2020, a Comissão da ZEIS Gamboa de Baixo/Unhão (órgão deliberativo, o qual deve participar e aprovar todos os estudos e planos para a ZEIS em questão, conforme dispõe o PDDU 2016) só veio a ser formada em março de 2021 (SALVADOR, 2021, p. 1).

Este relatório conclui os trabalhos contratados voltados a regulamentação urbanística e edilícia da Zona de Especial Interesse Social V, composta pelas comunidades da Gamboa de Baixo e solar do Unhão, delimitada conforme Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano-PDDU, Lei 9.069/2016. (SALVADOR, 2020, p. 1)

(...)

Desta forma, foram executadas três reuniões presenciais na comunidade da Gamboa de Baixo e uma reunião na comunidade do Solar do Unhão para apresentação de um resumo dos produtos desenvolvidos, diagnóstico urbanístico, plano de massas, plano urbanístico e as diretrizes iniciais da minuta de lei de regulamentação. (SALVADOR, 2020, p. 17)

Além disso, de acordo com o Resumo Executivo elaborado pela própria FMLF, o processo de regulamentação urbanística da ZEIS da Gamboa de Baixo/Unhão, a elaboração do projeto urbanístico e das normas de regulamentação edilícia (Plano de Massas da Urbanização e Plano de Urbanização) ficou sob responsabilidade do referido órgão, enquanto a regularização jurídico legal ficou sob responsabilidade da Secretária de Infraestrutura do Município de Salvador (SEINFRA).

A regularização fundiária urbana-Reurb, foi tratada especificamente pela SEINFRA, com grupo específico de trabalho. Já a regulamentação urbanística foi desenvolvida neste contrato, em duas partes, a primeira através do plano de massa e posteriormente finalizando com a minuta de lei. O plano de massa desenvolvido buscou apresentar toda a base de legislação local, suas inconformidades assim como a leitura de cada setor identificado, subsidiando assim a posterior criação do subzoneamento conforme características comuns das comunidades. (SALVADOR, 2020, p. 11)

Cabe destacar, portanto, a subdivisão do processo de regulamentação da ZEIS da Gamboa de Baixo/Unhão entre diferentes órgãos da prefeitura, como procedimentos autônomos.

Um dos aspectos mais complexos para a regularização fundiária e urbanística da Gamboa de Baixo/Unhão e das outras ZEIS-5 dispostas no PDDU é que se trata de áreas cuja faixa

territorial (ou poligonal de ZEIS) estão localizados em terrenos de Marinha e, portanto, por disposição constitucional, de propriedade da União: *Art. 20. São bens da União: (...)VII - os terrenos de marinha e seus acréscidos;*

Ou, nas palavras da professora Silvia Zanella Di Pietro:

De acordo com o artigo 2º do Decreto-lei nº 9.760/46, “são terrenos de marinha, em uma profundidade de 33 metros, medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição da linha do premar-médio de 1831: (a) os situados no continente, na costa marítima e nas margens dos rios e lagoas, até onde se faça sentir a influência das marés; (b) os que contornam as ilhas situadas em zona onde se faça sentir a influência das marés”.

(...)

Muita controvérsia já se lavrou sobre qual a pessoa jurídica a que pertencem os terrenos de marinha. Hoje a Constituição os inclui entre os bens da União (art. 20, VII). Têm a natureza de bens dominicais, uma vez que podem ser objeto de exploração pelo Poder Público, para obtenção de renda (...) (DI PIETRO, 2020, p. 1619)

O que significa que, embora o município preveja uma série de intervenções no território, no que se refere principalmente àquelas voltadas para a regularização jurídico-legal (ou fundiária) dos imóveis ocupados pelos moradores das ZEIS-5, nada ou quase nada poderá ser feito sem a “autorização” da União.

Os direitos de utilização dos bens imóveis da União, sejam construções, terras, águas ou florestas públicas podem ser destinados pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU) a agentes públicos ou privados, visando efetivar a função socioambiental desse patrimônio, em harmonia com os programas estratégicos para a nação. (BRASIL, 2020, p. 1)

Nesse caso, o exemplo da Gamboa é emblemático, visto que, para que se viabilizasse o início do processo de regularização fundiária na comunidade, foi necessário antes que o Município de Salvador solicitasse junto à Superintendência de Patrimônios da União - órgão responsável pela gestão do patrimônio da União - a cessão da área correspondente à poligonal de ZEIS para fins de regularização fundiária. Para isso, convencionaram o Município e a União a assinatura de um contrato de Concessão de Direitos Reais de Uso (CDRU), instrumento vocacionado pela legislação brasileira para a cessão de direitos reais quando se tratam de bens públicos, a rigor inalienáveis. Dentre esses bens da União passíveis de cessão via CDRU estão inclusos os Terrenos de Marinha:

Art. 18. A critério do Poder Executivo poderão ser cedidos, gratuitamente ou em condições especiais, sob qualquer dos regimes previstos no Decreto-Lei no 9.760, de 1946, imóveis da União a:

I - Estados, Municípios e entidades, sem fins lucrativos, de caráter educacional, cultural ou de assistência social;

I - Estados, Distrito Federal, Municípios e entidades sem fins lucrativos das áreas de educação, cultura, assistência social ou saúde; (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007)

II - pessoas físicas ou jurídicas, em se tratando de interesse público ou social ou de aproveitamento econômico de interesse nacional, que mereça tal favor. (Vide Medida Provisória nº 335, de 2006)

II - pessoas físicas ou jurídicas, em se tratando de interesse público ou social ou de aproveitamento econômico de interesse nacional. (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007)

§ 1º A cessão de que trata este artigo poderá ser realizada, ainda, sob o regime de concessão de direito real de uso resolúvel, previsto no art. 7º do Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967, aplicando-se, inclusive, em terrenos de marinha e acrescidos, dispensando-se o procedimento licitatório para associações e cooperativas que se enquadrem no inciso II do caput deste artigo. (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007)

§ 2º O espaço aéreo sobre bens públicos, o espaço físico em águas públicas, as áreas de álveo de lagos, rios e quaisquer correntes d'água, de vazantes, da plataforma continental e de outros bens de domínio da União, insusceptíveis de transferência de direitos reais a terceiros, poderão ser objeto de cessão de uso, nos termos deste artigo, observadas as prescrições legais vigentes.

§ 3º A cessão será autorizada em ato do Presidente da República e se formalizará mediante termo ou contrato, do qual constarão expressamente as condições estabelecidas, entre as quais a finalidade da sua realização e o prazo para seu cumprimento, e tornar-se-á nula, independentemente de ato especial, se ao imóvel, no todo ou em parte, vier a ser dada aplicação diversa da prevista no ato autorizativo e conseqüente termo ou contrato. (BRASIL, 1998, p. 1)

Nesse sentido, a cessão utilizada para fins de regularização fundiária deve ser usada estritamente para esse fim, ainda que transmissíveis os direitos reais sobre imóveis da União, sob pena de resolução do termo ou contrato antes do convencionado:

Art. 7º É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas. (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007)

§ 1º A concessão de uso poderá ser contratada, por instrumento público ou particular, ou por simples termo administrativo, e será inscrita e cancelada em livro especial.

§ 2º Desde a inscrição da concessão de uso, o concessionário fruirá plenamente do terreno para os fins estabelecidos no contrato e responderá por todos os encargos civis, administrativos e tributários que venham a incidir sobre o imóvel e suas rendas.

§ 3º Resolve-se a concessão antes de seu termo, desde que o concessionário dê ao imóvel destinação diversa da estabelecida no contrato ou termo, ou descumpra cláusula resolutória do ajuste, perdendo, neste caso, as benfeitorias de qualquer natureza.

§ 4º A concessão de uso, salvo disposição contratual em contrário, transfere-se por ato inter vivos, ou por sucessão legítima ou testamentária, como os demais direitos reais sobre coisas alheias, registrando-se a transferência. (BRASIL, 1967, p. 1)

O ministério da economia, inclusive em seu próprio endereço eletrônico, reforça e explica a utilização do CDRU, como instrumento de cessão de direitos reais sobre Terrenos de Marinha, sobretudo para fins de regularização fundiária:

A Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) pode ser gratuita ou onerosa (paga), individual ou coletiva. Trata-se do Contrato Administrativo que transfere direitos reais da propriedade e pode ser transmissível por ato inter vivos e causa mortis.

Prevista no Decreto-Lei nº 271, de 1967, e na Lei nº 9.636, de 1998, poderá ser aplicada nos casos previstos em Terrenos de Marinha e acrescidos – áreas inalienáveis. A CDRU também pode ser aplicada:

- em áreas vazias destinadas à provisão habitacional;
- em áreas ocupadas, sujeitas à pressão imobiliária ou em áreas de conflito fundiário;
- no uso sustentável das várzeas e para a segurança da posse de comunidades tradicionais;
- para fins comerciais.

A CDRU é aceita como garantia real nos contratos de financiamento habitacional e é alternativa à Concessão de Uso Especial para fins de Moradia – CUEM, pois não exige requisitos de posse, tamanho de terreno, etc.

A CDRU pode ser gratuita ou onerosa (paga), nos casos de atividades comerciais ou outras atividades econômicas em áreas de regularização fundiária de interesse social. (BRASIL, 2020, p. 2)

Há no próprio PDDU 2016, a menção à CDRU como instrumento passível de ser utilizado para regularização fundiária de “assentamentos precários”:

Art. 71. O Executivo Municipal deverá promover a regularização fundiária – urbanística e jurídico-legal – dos assentamentos precários urbanizáveis, por meio dos seguintes instrumentos:

I - Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS);

II - Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), de acordo com o Decreto-Lei nº 271, de 1967 (SALVADOR, 2016, p. 36)

Foi seguindo essa lógica que, em março de 2020, através de portaria de nº 7.365/2020, a Secretaria do Patrimônio da União - SPU<sup>4</sup> autorizou a cessão do Terreno de Marinha onde se encontra a ZEIS da Gamboa de Baixo/Unhão para viabilizar o processo de regularização urbanística e fundiária da ZEIS:

PORTARIA Nº 7.365, DE 13 DE MARÇO DE 2020

O SECRETÁRIO DE COORDENAÇÃO E GOVERNANÇA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO, DA SECRETARIA ESPECIAL DE DESESTATIZAÇÃO, DESINVESTIMENTO E MERCADOS, DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA no uso da atribuição que lhe confere o art. 102 do Anexo I do Decreto 9.745, de 8 de abril de 2019, com fundamento no art. 5º, Parágrafo único, do Decreto-Lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, e nos elementos que integram o Processo nº 10154.119903/2019-81, resolve:

Art. 1º Declarar de interesse do serviço público, para fins de regularização fundiária de interesse social, o imóvel da União, classificado como terreno de marinha e acrescido de marinha, localizado na Avenida Contorno, Gamboa de Baixo, subdistrito de São Pedro, zona urbana de Salvador/BA, com área de 21.146,84 m², inscrito no SIAPA sob o RIP nº 3849.0113985-82.

Parágrafo único. O imóvel descrito no caput se encontra registrado no 5º Ofício de Registro de Imóveis de Salvador-BA, sob a matrícula nº 15.608, com área de 19.298,57 m², a qual deve retificada mediante averbação no registro respectivo.

Art. 2º O imóvel descrito no art. 1º é de interesse público na medida em que será destinado à execução de projeto de regularização fundiária e urbanística da área, a ser executado pela Prefeitura Municipal de Salvador, integrando, aproximadamente, 631 (seiscentos e trinta e um) famílias de baixa renda.

Art. 3º A SPU/BA remeterá ofício informando o teor desta Portaria ao Ofício de Registro de Imóveis da Circunscrição e ao Município de Salvador - BA.

Art. 4º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

FERNANDO ANTON BASUS BISPO (BRASIL, 2020, p. 25)

Posteriormente a SPU, em junho de 2020, firmou com o Município de Salvador contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), por prazo indeterminado, para fins de regulamentação da ZEIS da Gamboa de Baixo/Unhão:

EXTRATO DE CONTRATO

CESSÃO SOB REGIME DE CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO GRATUITO

---

<sup>4</sup> Entre as competências da SPU incluem-se, entre outras, a incorporação e regularização do domínio dos bens; sua adequada destinação; além do controle e da fiscalização dos imóveis. Elas estão descritas no art. 31 do Decreto nº. 9.035, de 2017 (ECONOMIA, 2021, p. 1)

Nº Processo: 04941.119903/2019-81

Outorgante: UNIÃO

Outorgado: Município de Salvador

Objeto: Cessão sob regime de concessão de direito real de uso gratuito, por prazo indeterminado, do imóvel localizado na Avenida Contorno, s/n, Gamboa de Baixo, subdistrito de São Pedro, Município de Salvador, Bahia, com área total de 21.146,84m<sup>2</sup>, sendo objeto do presente contrato apenas 19.128,21m<sup>2</sup>, que se destina à implantação de projeto de regularização fundiária de interesse social, beneficiando 631 famílias carentes e de baixa renda, que residem no local citado.

Prazo de Vigência: Indeterminado

Fundamento Legal: art. 18, inciso II e art. 19, incisos I e IV, da Lei nº 9.636/1998.

Data da Assinatura: 26/06/2020, Livro nº BA-012-PN, Folhas 54/76. (BRASIL, 2020, p. 30)

Não obstante a cessão da área para fins de regularização fundiária possa representar um passo a mais no processo de regulamentação da primeira ZEIS-5 a iniciar sua regulamentação em Salvador, além de ter rendido mais um produto de marketing político para a prefeitura (MUITA INFORMAÇÃO, 2020, p. 1), cumpre salientar que a SPU não é obrigada a celebrar qualquer termo ou contrato a fim de viabilizar qualquer projeto de outro ente federativo.

Constatar isso significa dizer que, no caso de ZEIS costeiras, tratando-se de comunidades pesqueiras ou não, por conta de sua localização em terrenos de marinha, a efetiva regularização fundiária e urbanística de seus territórios, muito embora, se trate de compromisso criado para o Poder Executivo Municipal, depende, portanto, da aquiescência da União - a qual entra no processo de regularização, como um terceiro ente, que, *a priori*, não tem qualquer comprometimento ou interesse com a efetivação do disposto em qualquer plano urbanístico municipal.

Há, portanto, no que se refere às demais ZEIS-5 de Salvador, por estarem localizadas em terreno de marinha, grande insegurança jurídica quanto a sua regulamentação, visto que há grande dependência de articulações políticas entre o poder executivo municipal e o poder executivo da União para que a regulamentação prometida no PDDU deixe de ser mera promessa vazia e seja, de fato, efetivada.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um verso cantado com afinco pelos foliões em Carnavais de outrora, indagava “*em que cidade você se encaixa?*” Salvador é a cidade das contradições. As mesmas águas que justificaram o fato de ser fundada aqui, a primeira capital do Brasil, também foram responsáveis pela travessia forçada de diversos povos africanos. Das águas de Salvador, vieram, junto com essas pessoas, os traços mais marcantes da cidade: sua culinária, seu espírito, sua população. As franjas da cidade, de ponto de chegada para o povo negro, passaram a ser ponto de partida, na medida em que a pesca artesanal se mostrou alternativa bastante usual de sobrevivência. As águas de Salvador, então apropriadas pelo povo preto, sobretudo através das religiões de matriz africana, diante das demandas da economia global, torna-se bem de consumo e, por conseguinte, objeto de disputas entre especuladores imobiliários e agentes de mercado e as comunidades que tradicionalmente ocuparam esses territórios.

Há, portanto, na dinâmica da expansão urbana de Salvador, elementos de racismo institucional e capitalismo neoliberal que passaram a reproduzir, através do processo de urbanização da cidade, a expulsão da população pobre e preta da região hoje conhecida como Orla soteropolitana, colocando em ameaça os territórios tradicionais pesqueiros soteropolitanos e as comunidades tradicionais pesqueiras que neles vivem. A própria definição de comunidade tradicional pesqueira e de pesca artesanal está intrinsecamente ligada à constituição de uma territorialidade complexa, formada por elementos de terra e água e não somente ligados a extração do pescado, mas à sociabilidade da própria comunidade tradicional e do desenvolvimento de atividades auxiliares à pesca propriamente dita, como a confecção e reparo dos petrechos.

Diante do contexto nacional de política urbana excludente e segregadora, movimentos sociais e coletivos organizados, sobretudo da luta por moradia e direito a cidade, organizaram-se para disputar instrumentos normativos que pudessem “frear” a expulsão dos chamados “assentamentos consolidados informais” e a intensificação das desigualdades socioespaciais. Dentre os resultados mais significativos dessa luta, estão o Estatuto Da Cidade e a disposição na legislação nacional das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). As ZEIS servem para delimitar zonas dentro das cidades, através dos respectivos Planos Diretores, que devem ter normas de uso e ocupação do solo específicas para permitir a regularização urbanística e fundiária das áreas já ocupadas e reservar as áreas desocupadas para a execução de projetos de moradia popular.

Em Salvador, com a aprovação do PDDU 2016, as comunidades tradicionais pesqueiras e quilombolas foram categorizadas como ZEIS-5, havendo, entretanto, somente seis comunidades tradicionais soteropolitanas contempladas dentro dessa categoria: As comunidades de Gamboa de Baixo/Unhão, Amêndoa/Ponta Grossa, Bananeiras, Porto dos Cavalos e Quilombo do Tororó. Entretanto, mesmo que o PDDU tenha estipulado que, a partir do ano de 2016, em quatro anos, as áreas classificadas como ZEIS-5 deveriam ser regulamentadas, no ano de 2021, somente a ZEIS da Gamboa de Baixo/Unhão teve iniciado seu processo de regulamentação.

Dessa forma, a se considerar todos os conflitos enfrentados pelas comunidades tradicionais pesqueiras de Salvador para conseguirem manter suas atividades e territórios característicos, o PDDU 2016 de Salvador reforça seu caráter racista e desconectado da realidade da cidade, a categorizar somente seis localidades como comunidades tradicionais pesqueiras e remanescentes de quilombolas. Ora, acusação é grave, mas também se trata de constatação óbvia a sub-representação dessas comunidades. Basta confrontar a dificuldade de se localizar as seis marcações de cor cinza que representam as ZEIS-5 no mapa de ZEIS de Salvador, com a própria história da ocupação da cidade de Salvador, a quantidade de colônias de pescadores e o mapa-levantamento elaborado por Kássia Rios (Figura 1) acerca das disputas em territórios tradicionais pesqueiros e quilombolas na Baía de Todos os Santos.

É gritante a distinção entre uma cidade que tem toda a extensão de sua zona costeira historicamente ocupada por comunidades tradicionais pesqueiras e um mapa que só consegue identificar seis dessas localidades. A considerar a quantidade de projetos voltados para a valorização turística da capital baiana propagandeados pela atual gestão, essa discrepância não é mera casualidade ou incompetência, mas o reforço do discurso racista, neoliberal e segregacionista que considera o mar de Salvador somente como bem de consumo, desvinculando-o cada vez mais da territorialidade pesqueira.

Em um outro aspecto, na medida em que a efetiva regulamentação das ZEIS-5 poderia trazer maior segurança ou eventuais garantias para essas comunidades quanto ao direito a seu território, o descumprimento do prazo de quatro anos para regulamentação das ZEIS-5 disposto no PDDU também não se mostra despropositado. Afinal, faz parte das práticas do racismo ambiental, a omissão do poder público quanto a execução de políticas públicas que possam dar a grupos marginalizados condições sanitárias e ambientais dignas. Dessa forma, a falta de compromisso com uma lei que obriga o município a estabelecer padrões mínimos de

habitabilidade em territórios precarizados, sobretudo em territórios tradicionais, é sintomático. Afinal, as ilegalidades já cometidas na criação de “zonas de sacrifício”, em função da exploração industrial, mercadológica e predatória dos recursos naturais, ficariam ainda mais explicitadas.

Ademais, a falta de uma política nacional e articulada de regulamentação das ZEIS, condena ou, ao menos força o instrumento a ineficácia, sobretudo quando se trata de comunidades tradicionais pesqueiras, pois esses territórios tendem a se encontrar em áreas cuja propriedade divide-se entre mais de um ente federativo. Desse modo, a regulamentação fica mais dependente de costuras políticas em gestões diversas, entre diferentes órgãos de diferentes entes federativos, e menos do que está disposto nos respectivos planos ou mesmo no Estatuto da Cidade. Há, portanto, na atual forma de configuração das ZEIS, um alto grau de incerteza e insegurança jurídica quanto a sua regulamentação, pois permite a centralização das articulações e da tomada de decisões mais no gestor público e menos na população moradora das ZEIS.

É necessário, por conseguinte, uma necessidade de reflexão e discussão mais ampla acerca do próprio instrumento para torná-lo mais passível de controle e de apropriação por parte da sociedade civil, e assim, mais eficiente. Na cidade de Salvador há iniciativas, como a Campanha ZEIS Já! que tem promovido o debate público sobre ZEIS e sua regulamentação através de ações de comunicação e oficinas organizadas com população moradora de ZEIS. Há, por outro lado ações da própria prefeitura que ignoram completamente as restrições impostas a intervenções públicas ou privadas que confrontem a permanência da população moradora de ZEIS em seus territórios. Um exemplo é o caso da Rua Monsenhor Rubens Mesquita, localizada na ZEIS do bairro do Tororó, onde os moradores estão praticamente sendo expulsos de suas casas pela prefeitura, para viabilizar a construção do estacionamento e um shopping center.

Além disso, no que compete a regularização fundiária de ZEIS de comunidades tradicionais, é necessário pensar em outros modelos de propriedade ou de posse que não o individual, por se tratarem as comunidades tradicionais de sujeitos coletivos de direitos. Um exemplo a ser considerado é o Estatuto da Igualdade Racial de Salvador (Lei 9.451/2019), que dispõe que, para a regularização de terrenos em que se situam templos e espaços de culto das religiões de matrizes africanas, deverá ser emitido título de domínio coletivo e pró-indiviso em nome da associação legalmente constituída (art.39, par. Único, Lei 451/2019). Isso, porque, assim como nas comunidades tradicionais pesqueiras, há uma ligação muito forte entre a preservação das

tradições e a preservação do território, de modo que individualizar uma escolha coletiva quanto a permanência ou não no território põe em risco a sobrevivência de práticas ancestrais.

São reflexões que devem ser levadas em consideração, pois o atual PDDU logo mais entrará em processo de revisão e a apropriação das ZEIS pela sociedade civil organizada é essencial para garantir a visibilidade das comunidades tradicionais pesqueiras não categorizadas como ZEIS-5 pelo PDDU como Ladeira da Preguiça e Alto da Sereia, além da diminuição do prazo para a regulamentação de outras ZEIS, como as ZEIS-3 (conhecidas como as ZEIS de vazios), dada sua importância para execução de projetos de habitação popular.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Jayme Amparo. Biópolis, necrópolis, blackpolis: notes for a new political lexicon on the socio-spatial analysis of racism. **Geopauta**, [S. l.], v. 4, n. 1, p. 5-33, 2020. Disponível em <https://periodicos2.uesb.br/index.php/geo/article/view/6161/4749>. Acesso em: 25 nov. 2021.

AVELAR, Laís da Silva. “O ‘pacto pela vida’, aqui, é o pacto pela morte!”: o controle racializado das bases comunitárias de segurança pelas narrativas dos jovens do grande nordeste de Amaralina. Dissertação (mestrado). Universidade de Brasília. Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares. Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Cidadania. Universidade de Brasília. 2016. Disponível em <https://repositorio.unb.br/handle/10482/23414>. Acesso em: 25 nov. 2021.

ALVES, Taíse dos Santos. Da organização a produção do espaço pesqueiro: a pesca artesanal em Vera Cruz (BA) in: Congresso Brasileiro de Geógrafos, 7, 2014, Vitória. **Anais [...]** Vitória: Associação dos Geógrafos Brasileiros, 2014. Disponível em: [https://geografar.ufba.br/sites/geografar.ufba.br/files/geografar\\_taise\\_pesca\\_artenasal\\_em\\_ver\\_a\\_cruz.pdf](https://geografar.ufba.br/sites/geografar.ufba.br/files/geografar_taise_pesca_artenasal_em_ver_a_cruz.pdf). Acesso em :25 nov.2021.

ALVES, Taíse dos Santos; GERMANI, Guiomar Inez. A organização do espaço pesqueiro: considerações sobre a pesca artesanal na Bahia in: Encontro da Rede de Estudos Rurais, 6, 2014, Rio de Janeiro. **A organização do espaço pesqueiro: considerações sobre a pesca artesanal na Bahia**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2014. Disponível em: [https://geografar.ufba.br/sites/geografar.ufba.br/files/geografar\\_a\\_organizacao\\_do\\_espaco\\_pesqueiro.pdf](https://geografar.ufba.br/sites/geografar.ufba.br/files/geografar_a_organizacao_do_espaco_pesqueiro.pdf). Acesso em :25 nov.2021.

AMADO, Jorge. **Mar Morto**. Editora Companhia das Letras, 2012.127 p.

AMORE, Caio Santo. **Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade: um estudo sobre as zeis e os impasses da reforma urbana na atualidade**. Tese (Doutorado – Área de Concentração: Planejamento Urbano e Regional). FAUUSP. Universidade de São Paulo. 2013. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-05072013-102906/en.php>. Acesso em: 25 nov. 2021.

ANCONA, Ana Lucia. **Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS**. SueloUrbano.org 2017. Disponível em: <http://www.suelourbano.org/wp-content/uploads/2017/08/ANCONA-ZEIS-anexo-SANTOS-JUNIOR-e-MONTANDON-planos-diretores-pos-estatuto-2011.pdf>. Acesso em: 25 nov.2021.

Após deslizamento de terra, três famílias são evacuadas de imóveis na Gamboa. **A Tarde**. Salvador, 24 mai. 2020. Disponível em: <https://atarde.uol.com.br/bahia/salvador/noticias/2128294-apos-deslizamento-de-terra-tres-familias-sao-evacuadas-de-imoveis-na-gamboa>. Acesso em: 25 nov. 2021.

A Região Nordeste de Amaralina. ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO NORDESTE DE AMARALINA (AMNA). s/data. Blog da Associação de Moradores do Nordeste de Amaralina.2021. Disponível em:[http://amnaluta.blogspot.com/p/historia\\_25.html](http://amnaluta.blogspot.com/p/historia_25.html). Acesso em: 2 nov. de 2021.

Associação Amigos de Gegê dos Moradores da Gamboa de Baixo. 08 de ago. 2019.

Disponível em:

<https://www.facebook.com/associacaogamboadebaixo/posts/2226774834301613/>. Acesso em: 25 de nov. de 2021.

Associação Amigos de Gegê dos Moradores da Gamboa de Baixo. 24 de mai. 2020.

Disponível em: <https://www.facebook.com/associacaogamboadebaixo/posts/urgente-outro-deslizamento-de-terra-hoje-na-gamboa-ou-morremos-de-pandemia-ou-mo/2491488087830285/>. Acesso em: 25 de nov. de 2021.

ATHAYDE, Eduardo. Eduardo Athayde: Salvador, capital da Amazônia Azul. **Correio 24**

**Horas**. Salvador, 23 ago. 2017. Disponível em:

<https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/eduardo-athayde-salvador-capital-da-amazonia-azul/>. Acesso em: 25 nov. 2021.

ATHAYDE, Eduardo. Baía de Todos os Santos - sede da Amazônia Azul. **Correio 24 Horas**.

Salvador, 06 fev. 2018. Disponível em: <https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/baia-de-todos-os-santos-sede-da-amazonia-azul/>. Acesso em: 25 nov. 2021.

BAHIA. Acidente com o navio Golden Miller: Inema se reúne com comunidade em Ilha De Maré. **Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (INEMA)**. Salvador, 20 dez. 2013.

Disponível em: <http://www.inema.ba.gov.br/2013/12/esclarecimentos-sobre-o-acidente-com-o-navio-golden-miller/>. Acesso em: 25 nov. 2021.

BALTRUSIS, Nelson. Instrumentos urbanísticos e o acesso à terra urbana em Diadema: o caso das AEIS. **Ambiente Construído**, v. 3, n. 4, p. 49-59, 2003. Disponível em

<https://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/6453/5270>. Acesso em: 25 de nov. de 2021.

BALTRUSIS, Nelson; MOURAD, Laila Nazem. AEIS em Diadema 10 Anos: a propriedade cumprindo a sua função social in: Seminário De História Da Cidade E Do Urbanismo,8, 2018, São Paulo. **Sessão 4 – Políticas públicas e instrumentos do urbanismo e do planejamento urbano e regional**, São Paulo, FAUUSP, 2018. Disponível em:

<http://www.labhab.fau.usp.br/2018/01/10/aeis-em-diadema-10-anos-a-propriedade-cumprindo-a-sua-funcao-social/>. Acesso em: 25 nov. 2021.

BISOL, Claudia Alquati. Estratégias de pesquisa em contextos de diversidade cultural: entrevistas de listagem livre, entrevistas com informantes-chave e grupos focais. **Estudos de Psicologia (Campinas)** [online]. 2012, v. 29, Epub 21 Fev 2013 , pp. 719-726. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-166X2012000500008>. Acesso em: 23 nov.2021.

BRASIL, Armíria Bezerra. **A ineficácia das ZEIS: um problema de legislação ou uma questão político social? O caso de Fortaleza**. Tese (Doutorado) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-01092016-162034/pt-br.php>. Acesso em: 23 nov.2021.

BRASIL. Artes de pesca: artesanal. **Ministério do Meio Ambiente-ICMBIO**. [online],s/data. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/cepsul/artes-de-pesca.html>. Acesso em: 25 nov.2021.

BRASIL. Dicionário: Zona Especial de Interesse Social (ZEIS). **CAPACIDADES, Programa Nacional de Capacitação das Cidades-Ministério do Desenvolvimento Regional**. Disponível em: <https://www.capacidades.gov.br/dicionario/index/letra/z>. Acesso em: 25 nov.2021.

BRASIL. Secretaria do Patrimônio da União (SPU): Sobre. **Ministério da Economia**. [online], s/data. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/planejamento/unidades/spu>. Acesso em: 25 nov. de 2021.

BRASIL. Extrato de contrato. Cessão sob regime De Concessão De Direito Real De Uso Gratuito. Nº Processo: 04941.119903/2019-81.Outorgante: UNIÃO. Outorgado: Município de Salvador. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Ministério da Economia/Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados/Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União/Superintendência na Bahia. 30 jun. 2020, v. 123, Seção: 3, p. 30. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/extrato-de-contrato-264188664>. Acesso em: 25 nov.2021.

BRASIL Ficha de Tramitação: PL131/2020. **CÂMARA DOS DEPUTADOS**. [online], sem data. Disponível em:<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2236610>. Acesso em: 25 nov. 2021.

BRASIL. Instrumentos de destinação: formas de transferência de direitos. **Ministério da Economia**. [online], em 10 set. 2020. Disponível em:<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/instrumentos-de-destinacao#8--concess-o-de-direito-real-de-uso---cdru> . Acesso em: 25 nov. de 2021.

BRASIL. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN): O IPAHN. **Ministério do Turismo**. [online], s/data. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/872>. Acesso em: 25 nov. de 2021.

BRASIL. **Decreto-lei nº 221, de 28 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a proteção e estímulos à pesca e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 28 fev. 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0271.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0271.htm). Acesso em: 25 nov.2021.

BRASIL. **Decreto-lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do Ioteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 28 fev. 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0271.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0271.htm). Acesso em: 25 nov.2021.

BRASIL. **Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007**. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.2007. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 8 fev. 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm). Acesso em: 25 nov.2021.

BRASIL. **Lei Nº 11.959, de 29 de Junho 2009**.Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, regula as atividades pesqueiras, revoga a Lei no 7.679, de 23 de novembro de 1988, e dispositivos do Decreto-Lei no 221, de

28 de fevereiro de 1967, e dá outras providências.2009. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 30 jun. 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/111959.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111959.htm). Acesso em: 25 nov.2021.

**BRASIL. Lei Nº 8.212, de 24 De Julho de 1991.** Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências.1991. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 30 jun. 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/111959.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111959.htm). Acesso em: 25 nov.2021.

**BRASIL. Lei No 10.779, de 25 de Novembro de 2003.** Dispõe sobre a concessão do benefício de seguro desemprego, durante o período de defeso, ao pescador profissional que exerce a atividade pesqueira de forma artesanal.2003. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 nov. 2003. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/110.779.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.779.htm). Acesso em: 25 nov.2021.

**BRASIL. Lei Nº 13.465, de 11 de Julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União.2017. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 8 set. 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm). Acesso em: 25 nov.2021.

**BRASIL. Lei No 10.257, de 10 de Julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.2001. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em: 25 nov.2021.

**BRASIL. Lei Nº 11.977, de 7 de Julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.2009. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 8 jul. 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm). Acesso em: 25 nov.2021.

**BRASIL. Portaria nº 7.365, de 13 de março de 2020. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil,** Ministério da Economia/Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados/Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União/Superintendência na Bahia. 02 abr. 2020, v. 64, Seção: 1, p. 25. Disponível em <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-7.365-de-13-de-marco-de-2020-250847116>. Acesso em: 25 nov.2021.

**BRASIL. Resolução Normativa n. 414, de 9 de setembro de 2010.** AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). Brasília, 9 set. 2010. Disponível em: [:http://www.aneel.gov.br/home?p\\_p\\_id=101&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=maximized&p\\_p\\_](http://www.aneel.gov.br/home?p_p_id=101&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_)

mode=view&\_101\_struts\_action=%2Fasset\_publisher%2Fview\_content&\_101\_returnToFullPageURL=%2Farea.cfm%3FidArea%3D739&\_101\_assetEntryId=15058415&\_101\_type=content&\_101\_groupId=656835&\_101\_urlTitle=zona-especial-de-interesse-social-zeis&inheritRedirect=true. Acesso em 25 nov. 2021.

BRITTO, Lays; MELLO, Márcia; DA MATTA, Raissa. O processo de transformação urbana de Salvador-Ba. **RDE-Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, v. 2, n. 37, p.111-127, 2017. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/view/4680/3232>. Acesso em :25 nov.2021.

BULLARD, Robert. Ética e racismo ambiental. **Revista Eco.21**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 15, 2005. Disponível em: <http://www.eco21.com.br/textos/textos.asp?ID=996>. Acesso em 25 nov. de 2021.

CALDAS, Nisimar Martinez Perez. **Os novos instrumentos da política urbana: alcance e limitações das ZEIS**. 2009. Tese (Doutorado – Área de Concentração: História e Fundamentos da Arquitetura e Urbanismo). FAUUSP. Universidade de São Paulo. 2009. Disponível em: [https://teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16133/tde-05032010-110732/publico/TESE\\_ZEIS\\_pdf.pdf](https://teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16133/tde-05032010-110732/publico/TESE_ZEIS_pdf.pdf). Acesso em: 25 nov. 2021.

CAMINHA, Ana Cristina Da Silva; PERRY, Keisha-Khan Y. “daqui 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/30956/18045>. Acesso em 25 nov.2021.

CARDOSO, Eduardo Schiavone. **Pescadores artesanais: natureza, território, movimento social**. Tese (Doutorado - Geografia Física). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. FAUUSP. São Paulo. 2001. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8135/tde-14012003-160032/pt-br.php>. Acesso em: 25 nov.2021.

CARVALHO, Inaiá de Maria Moreira; PEREIRA, Gilberto Corso. Segregação socioespacial e desigualdades em Salvador. **Cadernos do CEAS: Revista crítica de humanidades**, Salvador, n. 235, p. 5-22, 2015. Disponível em <https://cadernosdoceas.ucsal.br/index.php/cadernosdoceas/article/view/22>. Acesso em: 25 de nov. de 2021.

CARVALHO, Inaiá de Maria Moreira; PEREIRA, Gilberto Corso. **Como anda Salvador e sua Região Metropolitana** [online]. 2nd. ed. rev. and enl. Salvador: EDUFBA, 2008. 228 p. ISBN 85-232-0393-1. Disponível em <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/1724>. Acesso em: 25 de nov. de 2021.

CARVALHO, Ingrid Gil Sales; RÊGO, Rita de Cássia Franco; LARREA-KILLINGER, Cristina; ROCHA, Júlio César de Sá da; PENA, Paulo Gilvane Lopes; MACHADO, Louise Oliveira Ramos. **Por um diálogo de saberes entre pescadores artesanais, marisqueiras e o direito ambiental do trabalho**. *Ciência & Saúde Coletiva* [online]. v. 19, n. 10, pp.4011-4022. 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-812320141910.09432014>. Acesso em: 25 nov.2021.

CAYMMI, Dorival. O Mar. Intérprete: Dorival Caymmi. *In: Dorival Caymmi: Canções Praieiras*. EMI – Music Brasil, 1954. 1 CD (ca. 23 min 39 seg).

COELHO, Pedro Andrade; GURGEL, Victor De Assis. O PDDU de Salvador é uma ideologia? **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v. 7, n. 5, p. 44854-44868, 2021. Disponível em: <https://www.brazilianjournals.com/index.php/BRJD/article/view/29331>. Acesso em: 25 nov.2021.

COSTA, Lara Moutinho da. Territorialidade e racismo ambiental: elementos para se pensar a educação ambiental crítica em unidades de conservação. **Pesquisa em Educação Ambiental**, v. 6, n. 1, p. 101-122, 2011.

CPP (Assessoria de Comunicação [ASCOM]). Pescadores e pescadoras de Ilha De Maré (BA) denunciam o grave desmatamento de manguezal na região. **Conselho Pastoral De Pescadores (CPP)**. 10 set.2020. Disponível em:<http://www.cppnacional.org.br/noticia/pescadores-e-pescadoras-de-ilha-de-mar%C3%A9-ba-denunciam-o-grave-desmatamento-de-manguezal-na>. Acesso em: 25 nov. de 2021.

CPP (ASCOM, CPT). **Comunidades tradicionais pesqueiras**: arte e sustento nas terras brasileiras. CPP. [online], 10 mar. 2015. Disponível em: <http://cppnacional.org.br/noticia/comunidades-tradicionais-pesqueiras-arte-e-sustento-nas-terras-brasileiras>. Acesso em: 25 nov. 2021.

CPP; NASCIMENTO, Francisco Nonato do. A resistência negra que acontece nos territórios tradicionais pesqueiros. **CPP**. [online] s/data. Disponível em: <http://www.cppnacional.org.br/opiniao/resistencia-negra-que-acontece-nos-territ%C3%B3rios-tradicionais-pesqueiros>. Acesso em: 25 nov. 2021

CPP [Org.]; Tomáz, Alzení de Freitas & Santos, Gilmar. **Conflitos socioambientais e violações de direitos humanos em Comunidades Tradicionais Pesqueiras no Brasil**. Olinda: Brasília/DF ,2016. 104p.ISBN 978-85-60917-56-3

CPP. Quem Somos: Breve Histórico. **CPP**. [online] s/data. Disponível em:<http://www.cppnacional.org.br/node/3>. Acesso em: 25 nov. 2021

CPP. Campanha pelo Território Pesqueiro. **CPP**. [online] s/data. Disponível em: <http://www.cppnacional.org.br/campanhas/campanha-pelo-territ%C3%B3rio-pesqueiro>. Acesso em: 25 nov. 2021

CPP. Pescadores de Ilha de Maré ocupam sede da CODEBA. **CPP**. [online], 01 fev. 2017. Disponível em:<http://www.cppnacional.org.br/noticia/pescadores-de-ilha-de-mar%C3%A9-ocupam-sede-da-codeba>. Acesso em: 25 nov. 2021

DA SILVA, Adriano Prystho da. **Pesca artesanal brasileira**: aspectos conceituais, históricos, institucionais e prospectivos. Palmas: Embrapa Pesca e Aquicultura-Boletim de Pesquisa e Desenvolvimento (INFOTECA-E), 2014.32 p. 2014. Disponível em: <https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/108691/1/bpd3.pdf4>. Acesso em: 25 nov.2021.

DA SILVA, Caio Vinícius Deiró Teixeira; ARAÚJO, Mayara Mychella Sena. Boca do Rio: Histórico. ObservaSSA – Observatório de Bairros de Salvador. **Universidade Federal da Bahia**. Salvador, 13 nov. 2020. Disponível em: <https://observatoriobairrossalvador.ufba.br/bairros/boca-do-rio>. Acesso em 25 nov. 2021.

DA SILVA, Maria Alice P. Salvador-Roma Negra: cidade diaspórica *in*: COPENE,10, 2018, Uberlândia, MG. **Salvador-Roma Negra: Cidade Diaspórica**. Uberlândia: X COPENE,2018. Disponível em: [https://www.copene2018.eventos.dype.com.br/resources/anais/8/1530393388\\_ARQUIVO\\_Salvador-RomaNegra.pdf](https://www.copene2018.eventos.dype.com.br/resources/anais/8/1530393388_ARQUIVO_Salvador-RomaNegra.pdf). Acesso em: 25 nov. 2020.

DAS VIRGENS, Leonardo Soares. **Diretrizes para ZEIS V: Gamboa de Baixo – Parâmetros para um Plano de Urbanização.TCC - Especialização em Assistência Técnica, Habitação e Direito à Cidade (AUE)**. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade Federal da Bahia.2019. Disponível em:<http://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/29387>. Acesso em: 25 nov. 2021.

DE PAULA, Aline Batista. Territórios desiguais–racismo e o acesso à cidade. (SYN) **THESIS**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 64-82, 2016. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/synthesis/article/view/46031>. Acesso em: 25 nov. 2020.

DE PAULA, Cristiano Quaresma. Impactos ambientais na pesca artesanal brasileira: uma interpretação geográfica. **Revista PerCursos**, Florianópolis, pp. 79 – 106, v. 19, n.41, set./dez. 2018.

DE PAULA, Cristiano Quaresma. Conflitos por território na pesca artesanal brasileira. **Revista NERA**, Pres. Prudente, pp. 180-204, v. 23, n. 51, 2020. ISSN: 1806-6755.

DIAS, Solange Gonçalves. Regularização fundiária em Zonas De Especial Interesse Social. **Revista Integração**,São Paulo,Abril/maio/junho, v.13, n.53, p. 143-149, ISSN 1413-6147, 2008. Disponível em: <https://www.usjt.br/prppg/revista/integracao/53.php>. Acesso em 25 nov.2021.

DIEGUES, Antônio Carlos Sant'Ana. **A pesca construindo sociedades: leituras em antropologia marítima e pesqueira**. São Paulo: NUPAUB-USP, 2004. 315 p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo / Maria Sylvia Zanella Di Pietro**. – 33. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020,1985 p.

FERNANDES, Ana Suassuna. **Zeis e moradia: uma alternativa formosa Para Brasília Teimosa?**. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Gestão e Pública p/ o Desenvolvimento do Nordeste. Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2010. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/7613>. Acesso em: 25 nov.2021.

FIGUEIREDO, Glória Cecília; AMORIN, Nayara Cristina Rosa; MOREIRA, Tayane. Cidade de Salvador: o desencontro entre a política e o urbano *in*: GOMES, Hortênsia; SERRA, Ordep; NUNES, Débora. **Salvador e os descaminhos do plano diretor de desenvolvimento urbano: Construindo Novas Possibilidades**.pp.19-49. EDUFBA, 2019. 347 p.

FIOCRUZ. BA – Comunidade da ilha da maré luta para afirmar identidade, titular territórios quilombolas e combater práticas de racismo e degradação ambiental. **Mapa de Conflitos Ambientais: Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil**. [online] 20 dez. 2020. Disponível em:<http://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/conflito/ba-comunidade-da-ilha-da-mare-com-apoio-de-movimentos-sociais-e-entidades-publicas-luta-para-afirmar-identidade-titular-territorios-quilombolas-e-combater-praticas-de-racismo-e-degradacao-ambient/>.Acesso em: 25 nov. 2021.

GILROY, Paul. **O Atlântico Negro: modernidade e dupla consciencia**. Ed. 34. Rio de Janeiro: Universidade Candido Mendes, Centro de Estudos Afro-Asiáticos. 2001.432 p.

GOMES, Hortênsia; SERRA, Ordep; NUNES, Débora. **Salvador e os descaminhos do plano diretor de desenvolvimento urbano: Construindo Novas Possibilidades**. EDUFBA, 2019. 347 p.

GOTTMANN, Jean. A evolução do conceito de território. Campinas: **Boletim Campineiro de Geografia**, v. 2, n. 3, p. 523-545, 2012.

GUSMÃO, Roney. Requalificação pela desqualificação: o discurso da reurbanização no “novo” Rio Vermelho. **GEOUSP Espaço e Tempo** (Online), [S. l.], v. 21, n. 2, p. 531-549, 2017. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/121837>. Acesso em: 25 nov.2021.

HAESBAERT, Rogério. Dilemas de conceitos: espaço-território e contenção territorial. In: SAQUET, M. A.; SPOSITO, E. S. **Território e territorialidades: teorias, processos e conflitos**. pp. 95-120. São Paulo: Expressão Popular, 2009. 368 p.

HARVEY, David. **O Direito À Cidade** - Traduzido do original em inglês “The right to the city”, por Jair Pinheiro, professor da FFC/UNESP/ Marília. São Paulo: Lutas sociais, n. 53, pp. 73-89, 2008.

HÜBNER; Juliana Conti [Organização]. [et al.]. **Mapeando conflitos ambientais envolvendo pescadores e pescadoras artesanais no litoral fluminense: um convite a colaborar conosco!** [Organização Visual] Murilo Antônio Rodrigues Silva, Leon Gonçalves, Cristiane Simões Netto Costa. São Lourenço do Sul: Projeto Impactos na Pesca Laboratório Maréss - Mapeamento em Ambientes, Resistência, Sociedade e Solidariedade [FURG], 2019. 20 p. Disponível em: [https://maress.furg.br/images/PROJETOS/IMPACTOSNAPESCA/PUBLICACOES/HubnerEtal2019\\_Cartilha\\_MapeandoConflitosAmbientais.pdf](https://maress.furg.br/images/PROJETOS/IMPACTOSNAPESCA/PUBLICACOES/HubnerEtal2019_Cartilha_MapeandoConflitosAmbientais.pdf). Acesso em: 25 nov. 2021.

JESUS, Daiane Batista de. **Conflitos sociais socioambientais em comunidades tradicionais: Marinha Do Brasil E O Quilombo Do Alto Do Tororó Em Salvador/BA**. Mestrado Multidisciplinar e Profissionalizante. Escola de Administração Universidade Federal da Bahia. Salvador. 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/19638>. Acesso em: 25 de nov. de 2021

JESUS, Victor de. **Racializando o olhar (sociológico) sobre a saúde ambiental em saneamento da população negra: um continuum colonial chamado racismo ambiental**. Pesquisa financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Saúde e Sociedade [online]. v. 29., n.2.2020. Disponível em:<https://doi.org/10.1590/S0104-12902020180519>. Acesso em: 23 nov. 2021.

KILOMBA, Grada. **Memórias da plantação: episódios de racismo cotidiano** [tradução: Jess Oliveira]. Rio de Janeiro, Editora Cobogó, 2020.207 p.

KOEHLER, Ana Luiza Goulart. Modernização periférica: a segregação da população negra e o modelo haussmanniano no Brasil. **Revista do Instituto Histórico e Geográfico do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, n. 155, p. 61-75, 2018. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/revistaihgrgs/article/view/86698/513361>. Acesso em: 25 nov. 2020.

KUHN, Ednizia Ribeiro Araujo; GERMANI, Guiomar Inez. Pensar o campo baiano a partir da pesca artesanal: relações e possibilidades *in*: ENCONTRO NACIONAL DE GEÓGRAFOS, 16, 2010, Porto Alegre. **Anais [...]**. Disponível em: [https://geografar.ufba.br/sites/geografar.ufba.br/files/geografar\\_khungermani\\_pensarcampobaiianopescaartesanal.pdf](https://geografar.ufba.br/sites/geografar.ufba.br/files/geografar_khungermani_pensarcampobaiianopescaartesanal.pdf). Acesso em 25 nov.2021.

LAURENTINO, Ptrucio Maciel Argolo. **Transitoriedades e mudanças provocadas pela festa de Yemanjá no Rio Vermelho em Salvador/Ba**. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade Federal de Sergipe. Laranjeiras. 2021.

LE CORBUSIER, 1887-1965. **A Carta de Atenas (versão de Le Corbusier: tradução de Rebeca Scherer)**. São Paulo: HUCITEC: EDUSP (Estudos Urbanos), ISBN 85.271.090-8 , 1993. 95 p.

LIMA, Adriana Nogueira Vieira. O direito à cidade e as Zonas Especiais De Interesse Social: um olhar sobre o município de Salvador *in*: ENANPUR, 15, 2013, Recife. **Anais [...]**. Recife: XV ENANPUR,2013. Disponível em: <http://www.anpur.org.br/ojs/index.php/anaisenanpur/article/view/384>. Acesso em: 25 nov. 2021.

LIMA. **A (in)segurança da posse: regularização fundiária em salvador e os instrumentos do Estatuto Da Cidade**. Faculdade de Arquitetura. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Universidade Federal da Bahia. Salvador. 2013b. Disponível em:<http://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/26197>. Acesso em: 25 nov.2021.

LISIAK, Janaína. **O limiar em disputa: produção do espaço litorâneo de Salvador (BA)**. 2020. Dissertação (mestrado). Universidade Federal de Minas Gerais. Escola de Arquitetura.2020. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1843/35305>. Acesso em: 25 nov.2021.

MARICATO, Ermínia. As metrópoles e a questão social brasileira. *in* DE QUEIROZ RIBEIRO, Luiz Cesar; DOS SANTOS JUNIOR, Orlando Alves (Org.). **As Metrópoles E A Questão Social Brasileira**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2007.p.52-76. Disponível em: <https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2012/09/as-metropoles-e-a-questao-social-brasileira.pdf>. Acesso em 25 de nov. de 2021.

MARICATO. Conhecer para resolver a cidade ilegal *in* CASTRIOTA, Leonardo Barci (Org.) **A Urbanização Brasileira: Redescobertas**. Belo Horizonte: 2003, p 78-96. Disponível em:<https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2012/09/urbanizacao-brasileira.pdf>.Acesso em: 25 nov. de 2021.

MARQUES, Lorena Lima Marques. Salvador, 470 anos: diáspora, religiosidade e resistência. **Fundação Cultural Palmares**. 29 mar.2019. Disponível em: <https://www.palmares.gov.br/?p=53773>. Acesso em: 25 nov. 2021.

MARX, Karl. **O Capital, livro I, tomos 1-2**. Tradução F. Kothe. São Paulo: Abril, 1983. 473 p.

MATTOS, Fernanda Cavalcante. ZEIS no Brasil: da construção do ideário às limitações de sua aplicação *in*: ENANPUR, 17, 2019, Natal. **Anais [...]** Rio de Janeiro: XVIII ENANPUR,2019. Disponível

em:<http://anpur.org.br/xviiienanpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=1369>. Acesso em: 25 nov. 2021.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2016. 853 p. ISBN: 978-85-7420-880-0.

MENDES, Henrique. Baía De Todos-Os-Santos é declarada como sede da 'Amazônia Azul' no País. **G1/BAHIA**. Salvador, 25 set. 2014. Disponível em: <http://g1.globo.com/bahia/noticia/2014/09/baia-de-todos-os-santos-e-declarada-como-sede-da-amazonia-azul-no-pais.html>. Acesso em: 25 nov. 2021.

MINAYO, Maria Cecília De Souza (Org.); DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 2009. 28 ed. Editora Vozes. Petrópolis, RJ. 96 p.

MORAES, Demóstenes Andrade de. **Entre a subcidadania e o direito à cidade: estudos críticos sobre a urbanização de favelas no Brasil e as Zonas Especiais De Interesse Social (ZEIS) no Recife–PB**. Tese (Doutorado - Área de concentração: Arquitetura e cidade: processo e produto). PPGAU. Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa. 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/17177>. Acesso em: 25 nov. 2020.

MORENO, Larissa Tavares. **A luta pra pescar: reconhecimento e direito social dos pescadores artesanais**. PEGADA-A Revista da Geografia do Trabalho, Pres. Prudente, v. 16, n. 2, p.16-42. 2015. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/pegada/article/view/3812/3191>. Acesso em: 25 nov. 2021.

MPP. **Cartilha-Projeto de Lei de Iniciativa Popular Sobre o Território Pesqueiro**. Fortaleza: MPP, 2014. 30 p. Disponível em: [https://geografar.ufba.br/sites/geografar.ufba.br/files/cartilhaterritoriopesqueiro\\_projetolei.pdf](https://geografar.ufba.br/sites/geografar.ufba.br/files/cartilhaterritoriopesqueiro_projetolei.pdf) : 25 nov. de 2021.

MPP. **Cartilha Para Trabalho De Base Da Campanha Pelo Território Pesqueiro**. [online] MPP, 2016. Disponível em: <https://geografar.ufba.br/sites/geografar.ufba.br/files/cartilhaterritoriopesqueiro.pdf>. Acesso em: 25 nov. de 2021.

MPP. A campanha pelo território pesqueiro. **MPP**. [online] 2013. Disponível em:<http://campanhaterritorio.blogspot.com/2013/04/campanha-nacional-pela-regularizacaodo.html>. Acesso em: 25 nov. 2021.

MPP. **Cartilha Projeto de Lei de Iniciativa Popular Sobre Território Pesqueiro**. [online], 2012b. 30 p. Disponível em: [https://geografar.ufba.br/sites/geografar.ufba.br/files/cartilhaterritoriopesqueiro\\_projetolei.pdf](https://geografar.ufba.br/sites/geografar.ufba.br/files/cartilhaterritoriopesqueiro_projetolei.pdf) . Acesso em: 25 nov. 2021

MPP. **Cartilha Para Trabalho de Base de Campanha Pelo Território Pesqueiro**. [online], 2012. 30 p. Disponível em:<https://geografar.ufba.br/sites/geografar.ufba.br/files/cartilhaterritoriopesqueiro.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2021

MPP. O Movimento de Pescadores e Pescadoras. **MPP**. [online] s/data. Disponível em: <http://mpppeloterritorio.blogspot.com/2013/10/o-movimento-de-pescadores-e-pescadoras.html>. Acesso em: 25 nov. 2021.

Bruno Reis anuncia entrega de título de posse a moradores da Gamboa. **MUITA INFORMAÇÃO**. Salvador, 26 jun. 2020. Disponível em: <https://muitainformacao.com.br/post/12632-bruno-reis-anuncia-entrega-de-titulo-de-posse-a-moradores-da-gamboa>. Acesso em: 25 nov. 2021.

NASCIMENTO, Abdias. **O genocídio do negro brasileiro: processo de um racismo mascarado**. 3 ed. São Paulo: Perspectivas, 2016. 232 p. 19 cm.

NASCIMENTO, Laura. "**Aqui são usos e frutos**": Uma análise antropológica sobre a comunidade quilombola do Alto do Tororó na Baía de Aratu, Salvador (BA). 2013. Dissertações (PPGA) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas (FFCH), Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/18660>. Acesso em: 25 de nov. de 2021.

Nota da articulação de movimentos e comunidades do centro antigo sobre o PDDU de Salvador. **Passapalavra**. Salvador, 07 jun. 2016. Disponível em: <https://passapalavra.info/2016/06/108365/>. Acesso em: 25 nov. de 2021.

NIKYEL, Antônio. Salvador 360 chega ao Centro Histórico. **Associação Comercial da Bahia (ACB)**. Salvador, 17 ago. 2017. Disponível em: <https://acbahia.com.br/salvador-360-chega-ao-centro-historico/>. Acesso em: 25 nov. de 2021.

OLIVEIRA, Lis Santana Marques. **Passado e presente das relações da Gamboa De Baixo com seu entorno e a luta de seus moradores pela sobrevivência no espaço**. Dissertações (PPGA). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas (FFCH). Universidade Federal da Bahia. 2020. Disponível em: <http://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/26197>. Acesso em: 25 de nov. 2021.

OLIVEIRA, Queila de Brito. **Ilha De Maré, Salvador/BA: espaço, tempo, territórios e identidades**. Dissertações (PPGA). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas (FFCH). Universidade Federal da Bahia. 2012. Disponível em: <http://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/6653>. Acesso em: 25 de nov. 2021.

Oposição diz que PDDU é 'segregador e racista'. **BRASIL 247**. [online] 27 out. 2015 (atualizado 27 mai. 2019). Disponível em: <https://www.brasil247.com/geral/oposicao-diz-que-pddu-e-segregador-e-racista>. Acesso em: 25 nov. 2021.

PANTA, Mariana Aparecida dos Santos. **Relações raciais e segregação urbana: trajetórias negras na cidade**. Universidade Estadual Paulista (Unesp). Faculdade de Filosofia e Ciências. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). 2018. Disponível em: [https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/157155/panta\\_mas\\_dr\\_mar.pdf?sequence=3&isAllowed=y](https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/157155/panta_mas_dr_mar.pdf?sequence=3&isAllowed=y). Acesso em: 25 nov. 2020.

PAULINO, Eliane Tomiasi; DOS SANTOS, Roseli Alves. **A Urbanização Brasileira**. Formação (Online), Presidente Prudente, v. 1, n. 3, pp.171-182. 1996. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/formacao/article/viewFile/2446/2201>. Acesso em: 25 nov. 2020.

PEQUENO, Renato; FREITAS, Clarissa F. Sampaio. Desafios para implementação de Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 14, n. 28, pp. 485-505, jul/dez 2012. Disponível em:

[http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/12304/1/2012\\_art\\_cfsfreitas.pdf](http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/12304/1/2012_art_cfsfreitas.pdf). Acesso em: 25 nov. 2021.

PEREIRA, Keyla. Após deslizamento de terra, três famílias são evacuadas de imóveis na Gamboa. **A TARDE**. Salvador, 09 jul. 2019. Disponível em:

<https://atarde.uol.com.br/bahia/salvador/noticias/2073565-moradores-da-gamboa-temem-risco-de-novos-desabamentos>. Acesso em: 25 de nov. de 2021.

PINHEIRO, Otilie Macedo. **Plano Diretor e gestão urbana**. 3. ed. rev. atual. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2014. 126 p. Disponível em: <http://cegpm.virtual.ufpb.br/wp-content/uploads/2013/07/PLANO-DIRETOR-E-GEST%C3%83O-URBANA3.pdf>. Acesso em: 25 de nov. 2021.

PINHO, Hortênsia Gomes. PDDU de Salvador e a apropriação empresarial da cidade. *in*: GOMES, Hortênsia; SERRA, Ordep; NUNES, Débora. **Salvador e os descaminhos do plano diretor de desenvolvimento urbano: Construindo Novas Possibilidades**. pp.155- 198 EDUFBA, 2019. 347 p.

PÓLIS, Instituto. **As Áreas Especiais De Interesse Social – Aeis Em Diadema: Viabilizando O Acesso À Terra Urbana**. Rio de Janeiro: [s/data], Observatório Das Metrôpoles (Ippur/Ufrj-Fase); FAUUSP. 50 p. Disponível em:[http://www.labhab.fau.usp.br/wp-content/uploads/2018/01/baltrusis\\_aeis\\_final.pdf](http://www.labhab.fau.usp.br/wp-content/uploads/2018/01/baltrusis_aeis_final.pdf). Acesso em: 25 nov. 2021.

PORTELA, Rafael Davis. O caso da canoa incendiada: perfis e relações de pescadores em Salvador (1853-1880). **Mundos do Trabalho**, Santa Catarina, v. 7, n. 14, p. 127-144, 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/mundosdotrabalho/article/view/1984-9222.2015v7n14p127/32007>. Acesso em: 25 nov. 2021.

RAMIRES, Milena et al. A pesca e os pescadores artesanais de Ilhabela (SP), Brasil. **Boletim do Instituto de Pesca**, São Paulo, v. 38, n. 3, p. 231-246, 2012. Disponível em: [https://www.pesca.agricultura.sp.gov.br/38\\_3\\_231-246.pdf](https://www.pesca.agricultura.sp.gov.br/38_3_231-246.pdf). Acesso em: 25 de nov. de 2021.

RÊGO, Jussara Cristina Vasconcelos. **Ilha de Maré vista de dentro: um olhar a partir da comunidade de Bananeiras/Salvador-BA**. Teses (POSGEO). Instituto de Geociências (IGEO). Universidade Federal da Bahia.2020. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/31699>. Acesso em: 25 nov. de 2021.

RIOS, Kássia Aguiar Norberto. **A questão da luta na/pela terra e água dos pescadores artesanais: desafios e perspectivas do processo de regularização dos territórios pesqueiros de Ilha De Maré (BA)**. Teses (POSGEO). Instituto de Geociências (IGEO). Universidade Federal da Bahia.2017. Disponível em: <https://geografar.ufba.br/rios-kassia-aguiar-norberto-questao-da-luta-napela-terra-e-agua-dos-pescadores-artesanais-desafios-e>. Acesso em: 25 nov. 2021.

RIOS, Kássia Aguiar Norberto. As comunidades tradicionais pesqueiras da Baía De Todos Os Santos. **Mares: Revista De Geografia E Etnociências**, Altamira, v. 1, n. 1, p. 27-38, 2019. Disponível em: <https://revistamares.com.br/index.php/files/article/view/15/23>. Acesso em: 25.nov.2021.

RIOS, Kássia Aguiar Norberto. Comunidades tradicionais pesqueiras da Bahia: um histórico de contradições e resistência. **Cadernos do CEAS**, Salvador, 2016, n. 237, p. 347-364, 2016. Disponível em:

[https://geografar.ufba.br/sites/geografar.ufba.br/files/rios\\_comunidades\\_tradicionais\\_pesqueiras\\_da\\_bahia\\_contradicoes\\_e\\_resistencia\\_enga2016\\_0.pdf](https://geografar.ufba.br/sites/geografar.ufba.br/files/rios_comunidades_tradicionais_pesqueiras_da_bahia_contradicoes_e_resistencia_enga2016_0.pdf). Acesso em: 25 nov. 2021.

RIOS, Kássia Aguiar Norberto. Crises, disputas e resistências: os territórios tradicionais das comunidades pesqueiras e quilombolas da Ilha De Maré–Ba. **Cadernos do CEAS: Revista crítica de humanidades**, Salvador, v. 45, n. 251, p. 716-741, 2020. Disponível em:

<https://periodicos.ucsal.br/index.php/cadernosdoceas/article/view/612>. Acesso em: 25 nov. 2021.

RIOS, Kássia Aguiar Norberto. Conflitos e resistência: comunidades tradicionais pesqueiras da Bahia. **Cadernos do CEAS: Revista crítica de humanidades**. Salvador, n. 237, p. 347-364, 2016. Disponível em:

<https://cadernosdoceas.ucsal.br/index.php/cadernosdoceas/article/view/224>. Acesso em: 25 nov. 2021.

ROCHA, Julio Cesar; SANTANA FILHO, Diosmar Marcelino. **Justiça ambiental das águas e racismo ambiental** in: SEMOC-Semana de Mobilização Científica-Segurança: A paz é o fruto da justiça, 12, 2009 Salvador. **Justiça Ambiental Das Águas E Racismo Ambiental**. Salvador: UCSAL, 2009. Disponível em: <http://ri.ucsal.br:8080/jspui/handle/prefix/4188>.

Acesso em: 25.nov.2021.

RODRIGUES, Arlete Moysés. Desigualdades socioespaciais—a luta pelo direito à cidade. **Revista Cidades**, São Paulo, v. 4, n. 6, p. 73-88, 2007. Disponível em :

<https://revista.fct.unesp.br/index.php/revistacidades/article/viewFile/571/602#:~:text=A%20desigualdade%20socioespacial%20%C3%A9%20express%C3%A3o,agruras%20e%20dificuldades%20da%20maioria>. Acesso em 25 de nov. de 2021.

ROLNIK, Raquel. **Zonas De Especial Interesse Social**. Dicas: idéias para ação municipal. São Paulo: PÓLIS, n.117, 1998. Disponível em:<http://www.fag.edu.br>. Acesso em: 25 nov. 2021.

ROLNIK, Raquel. **Territórios Negros nas Cidades Brasileiras (etnicidade e cidade em São Paulo e Rio de Janeiro)**. [online]: Raquel Rolnik, 1989. Disponível em:

<https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/04/territc3b3rios-negros.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2021.

ROLNIK, Raquel; SANTORO, Paula Freire. **Zonas Especiais De Interesse Social (Zeis) em cidades brasileiras: trajetória recente de implementação de um instrumento de política fundiária**. Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy, 2013.30 p. Disponível em:

<https://www.lincolninst.edu/publications/working-papers/zonas-especiais-interesse-social-zeis-em-cidades-brasileiras>. Acesso em: 25 nov.2021.

ROMEIRO, Paulo Somlanyi et al. **Zonas Especiais de Interesse Social**: materialização de um novo paradigma no tratamento de assentamentos informais ocupados por população de baixa renda. 2010. Dissertação (Mestrado). Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito. Pontifícia Universidade Católica. São Paulo. 2010. Disponível em:

<https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/8944>. Acesso em: 25 nov. 2021.

ROSSI, Rinaldo de Castilho.; GUIMARÃES JUNIOR, João Carlos. Transformações no rio Camarajipe (Salvador, Ba) e impactos na pesca artesanal. **Mares: Revista De Geografia E Etnociências**. Altamira, v. 1, n. 1. p. 39-48. 2019. Disponível em: <http://revistamares.com.br/index.php/files/issue/view/3/Revista%20Completa%20V.1%20N.2>. Acesso em: 25 nov.2021.

SANTOS, Denise dos. **Perspectivas para a reforma urbana no Brasil: abordagem do instrumento das ZEIS na segunda geração dos planos diretores pós-Estatuto da Cidade**. Dissertação (mestrado). Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo. Universidade Estadual de Campinas. Campinas. 2020. Disponível em: [https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/CAMP\\_590c75d1b6f3a160ca8794c9e6e0f0d6](https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/CAMP_590c75d1b6f3a160ca8794c9e6e0f0d6). Acesso em: 25 de nov. de 2021

SANTANA, Leonardo Silvério G. de. et al. Uma análise sobre o crescimento da cidade de Salvador (BA) e os reflexos na segregação socioespacial. **Conjuntura & Planejamento**, Salvador, n. 198, p. 61-73, 2020. Disponível em: [encurtador.com.br/qALY4](http://encurtador.com.br/qALY4). Acesso em: 25 de nov. de 2021

SANTOS, Maria Elisabete Pereira dos. **A cidade do Salvador e as águas**. Tese (doutorado). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Estadual de Campinas. Campinas. 1999. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/279908>. Acesso em: 25 nov. 2021 1999. 380p.

SANTOS, Jullie Souza de Santana. **Manifestações culturais em Salvador: Um Estudo Da Festa De Yemanjá, Numa Perspectiva Geográfica Multidimensional**. Monografia (Conclusão de Curso). Instituto de Geociências. Universidade Federal da Bahia. Salvador. 2014. Disponível em: <http://www.geografia.ufba.br/JULLIE%20SOUZA%20DE%20SANTANA%20SANTOS.pdf>. Acesso em: 25 de nov. de 2021

SANTOS, Milton. O dinheiro e o território. **GEOgraphia**, Niterói, v. 1, n. 1, p. 7-13, 1999. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/geographia/article/view/13360>. Acesso em: 25 nov. 2020.

SANTOS, Milton. **A urbanização Brasileira**. São Paulo: HUCITEC: EDUSP, 1993. 157 p.

SANTOS, Milton. **O Centro da Cidade do Salvador: Estudo de Geografia Urbana**. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo; Salvador: Edufba, 2008. 208 p.; 21 cm. - (Coleção Milton Santos; 13).

SALVADOR. **Decreto 33.680 de 22/03/21**. PMS, v.34, n.7.963, p. 4, 23 mar. 2021. Diário Oficial do Município, Salvador. Disponível em <http://biblioteca.fmlf.salvador.ba.gov.br/phl82/pdf/recorteDOM/fmlf2178.pdf>. Acesso em: 25 nov.2021.

SALVADOR. **Lei Nº 9.069 /2016**. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador – PDDU 2016 e dá outras providências.2016

SALVADOR. **Lei Nº 9.451/2019**. Institui o Estatuto da Igualdade Racial e de Combate à Intolerância Religiosa no âmbito do Município de Salvador e dá outras providências.2019. Ex., v.33, n.7.397, p. 5, 28 jun. 2019. Diário Oficial do Município, Salvador. Disponível em

[http://www.dom.salvador.ba.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6100:dom-7397&catid=1:dom](http://www.dom.salvador.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=6100:dom-7397&catid=1:dom). Acesso em: 25 nov.2021.

SALVADOR. Fundação Mário Leal Ferreira. **Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)**.2021. Disponível em: <http://www.fmlf.salvador.ba.gov.br/index.php/planos-e-projetos/planos/zonas-especiais-de-interesse-social-zeis>. Acesso em :25 de nov. de 2021.

SALVADOR. Fundação Mário Leal Ferreira. **Quem somos: Histórico. 2021**. Disponível em: <http://fmlf.salvador.ba.gov.br/index.php/fmlf/historico>. Acesso em: 25 de nov. de 2021.

SALVADOR. Fundação Mário Leal Ferreira. Diretoria de Planejamento. Gerência de Planejamento e Informações. **Projeto Unesco: Instrumentos e Estratégias para o Desenvolvimento Sustentável do Centro Antigo de Salvador. Regulamentação da Zona Especial de Interesse Social - ZEIS nº 12 - Gamboa de Baixo/ Unhão**. Consultoria: Fabrício Oliveira Zanoli. Salvador: [s.n.], 2020. Documento Digital. Disponível em:[http://biblioteca.fmlf.salvador.ba.gov.br/phl82/pdf/livros/Resumo\\_Executivo.pdf](http://biblioteca.fmlf.salvador.ba.gov.br/phl82/pdf/livros/Resumo_Executivo.pdf). Acesso em: 25 de nov. de 2021.

SILVA, Aryelle de Almeida. **A repercussão dos decretos 8.424 e 8.425 de 2015 nas atividades das pescadoras artesanais da comunidade quilombola e pesqueira Graciosa**. Monografia (Graduação em direito). Faculdade de Direito. Universidade do Estado da Bahia. Valença. 2020.

SILVA, Caio Bandeira Nascimento. **Cidade mercadoria: paisagem e consumo na orla marítima do bairro Da Barra, Salvador – BA, Entre Os Anos De 2013 E 2017**. Dissertações (POSGEO). Instituto de Geociências (IGEO). Universidade Federal da Bahia. 2020. Disponível em:<https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/32382>. Acesso em: 25 nov. 2021.

SILVA, Joilson Cruz da. **Infraestrutura Urbana e Desigualdade Socioespacial na Cidade de Salvador-Bahia**. Teses (IGCE). Pós-graduação. Geografia – IGCE. UNESP. Rio Claro. 2016. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/139454>. Acesso em: 25 nov. 2021.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. atual. rev. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

SILVA, Joyce Reis Ferreira da. **Zoneamento e forma urbana: ausências e demandas na regulação do uso e ocupação do solo**. Dissertação (Mestrado – Área de Concentração: Planejamento Urbano e Regional). FAUUSP. Universidade de São Paulo. 2014. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-30062014-114611/publico/MESTRADO\\_JOYCE\\_REIS.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-30062014-114611/publico/MESTRADO_JOYCE_REIS.pdf). Acesso em: 25 nov. 2021.

SILVA, Leidisangela Santos da. **A economia pesqueira artesanal no município de Salvador-BA: Da Organização Produtiva A Comercialização Nas Colônias De Pescadores**. Dissertações (PPGECO). Faculdade de Economia (FCE). Universidade Federal da Bahia. 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/16344>. Acesso em: 25 nov. 2021.

SILVA, Renata Vincentin; BUENO, Adriano Rafael Escher; MADUREIRA, Eduardo Miguel Prata Madureita. O surgimento do urbanismo: planejamento urbano *in*: Encontro Cultural Científico Interinstitucional, 14, 2016, Cascavel. **Anais[...]** SSN 1980-7406. Disponível em: <https://1library.org/document/z3j9wg7y-anais-do-14o-encontro-cientifico-cultural-interinstitucional-issn.html>. Acesso em: 25.nov.2021.

SOARES, Antonio Mateus de Carvalho et al. Segmentação urbana: o lugar do pobre e do rico em Salvador-BA *in*: **SEMOC-Semana de Mobilização Científica-Meio Ambiente e**

**Desenvolvimento Sustentável**,10. UCSAL, Salvador,2007. Segmentação urbana – o lugar do pobre e do rico em Salvador-BA. Disponível em: <http://ri.ucsal.br:8080/jspui/handle/prefix/3069>. Acesso em: 25.nov.2021.

SOUZA, Angela Maria Gordilho; TEIXEIRA, Aparecida Netto; DO ESPÍRITO SANTO, Maria Teresa Gomes. GT1-638 O Desafio da Regulamentação de ZEIS-Zonas Especiais de Interesse Social *in*: ENANPUR, 12, 2007, Belém. **Anais[...]** n. 1. Disponível em: <https://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/1072>. Acesso em: 25 nov. de 2021.

SOUZA, Murillo; LIBRELON, Rachel. Projeto cria mecanismos de proteção a territórios de comunidades tradicionais pesqueiras. **BRASIL - Agência Câmara de Notícias**. [ online], 05 mar. 2020. Disponível em:<https://www.camara.leg.br/noticias/641253-projeto-cria-mecanismos-de-protecao-a-territorios-de-comunidades-tradicionais-pesqueiras/>. Acesso em: 25 nov. 2021.

VELOSO, Lucas. ‘O que gente vive na Ilha da Maré é racismo ambiental’, denuncia Eliete Paraguassu -Alma Preta Editorial. **Combate Racismo Ambiental**.21 de junho de 2019. 2019. Disponível em: <https://racismoambiental.net.br/2019/06/21/o-que-gente-vive-na-ilha-da-mare-e-racismo-ambiental-denuncia-eliete-paraguassu/>.Acesso em: 25 nov. de 2021.

VIVEIROS, Liana Silvia de. et al. Zonas Especiais de Interesse Social na crise política e sanitária: disputa em torno do direito à moradia e à cidade em Salvador e Recife– Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, v. 13, n. 2, p. 982-1022, 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/54868>. Acesso em: 25 de nov. de 2021.

ZAGATTO, Bruna Prasto; SOUZA, Luiz Henrique Vieira de. A necropolítica ambiental nos quilombos de Ilha de Maré, Bahia, Brasil. **Amazônica - Revista de Antropologia**. Pará, v.12, n.1, p.253-276, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/amazonica/article/view/8551>. Acesso em: 25 de nov. de 2021.

ZANOLI, Fabrício Oliveira. **Projeto de Relocação das Famílias do Forte de São Paulo, Gamboa de Baixo**. TCC - Especialização em Assistência Técnica, Habitação e Direito à Cidade (AUE). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade Federal da Bahia. 2018. Disponível em: <http://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/26044>. Acesso em 25 de nov. de 2021.

