

GT 07 | Direito à Cidade, Cultura e Memória: Reparação e Reconhecimento na Política Urbana Contemporânea – a Cidade como um Bem Comum

DIREITO À MORADIA EM ÁREAS PATRIMONIALIZADAS: O CASO DO FORTE DE SÃO PAULO DA GAMBOA, SALVADOR-BA

Nayara Amaral Muniz¹

Ana Clara Evangelista de Melo²

Liana Sílvia de Viveiros Oliveira³

1. INTRODUÇÃO

Marcada por um caráter secular, a Gamboa de Baixo é uma comunidade urbana localizada no Centro Antigo da cidade de Salvador (BA), constituída por uma população majoritariamente negra (95,2%)⁴ e fortemente reconhecida pela atividade tradicional pesqueira.

De forma intrínseca à história da comunidade, emerge o Forte de São Paulo da Gamboa, edificação militar do século XVII, tombada em 1937 pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). Em decorrência de sua inutilização pelo poder público, há décadas a edificação tem sido apropriada pela população local como moradia e espaço de socialização.

A partir da análise da Ação Civil Pública (ACP) nº 2009.3300.011447⁵, iniciada em 2009, que, em um primeiro momento, voltava sua atenção para a preservação do Forte, a pesquisa buscou entender se, e de que forma, as questões locais foram levadas em consideração no processo, sobretudo no que tange à garantia de segurança jurídica do direito à moradia para os membros da comunidade que habitam a fortificação.

O trabalho, para além de estudos teóricos, objetivando compreender a dinâmica da luta comunitária pelo direito à moradia e à cidade, pautou-se no princípio da “pesquisa-luta”, proposto

¹ Bacharela em Arquitetura e Urbanismo, UFBA, mestranda no programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, nayaramuniz@ufba.br

² Estudante de Direito da UEFS, anaclaraevangelistademelo@gmail.com

³ Doutora em arquitetura e urbanismo. UFBA. lianaviveiros@ufba.br

⁴ BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Censo Demográfico 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022

⁵ BRASIL. Ministério Público Federal contra Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e União. **Ação Civil Pública nº 2009.3300.011447**. Salvador: 3ª Vara Federal Cível, 03 de agosto de 2009.



por Tible⁶, por meio da participação ativa dos pesquisadores em atividades da comunidade, a partir de uma abordagem interdisciplinar e engajada nos processos locais.

2. APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS

Ao longo do tempo, conforme Fernandes⁷, o conceito de patrimônio passou por transformações, sobretudo no que se refere à extensão de seu significado. Na primeira metade do século XX, a ideia de patrimônio se restringia apenas a “bens de valor monumental”, ligados à ideia de Estado-nação - contexto em que o Forte foi tombado. Entretanto, a Constituição de 1988⁸ marca formalmente a ampliação de tal conceito, tendo como base a noção de cultura, contemplando, como exposto pelo artigo 216, não só os bens materiais, como também os imateriais “portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira”.

Construído em 1772, o Forte de São Paulo da Gamboa serviu a fins militares da marinha durante o século XVIII, mas foi abandonado já no século XIX e, desde então, a comunidade de pescadores se consolidou em seu entorno, dando novos usos e ressignificando a edificação⁹.

Ainda que, sabidamente, a fortaleza seja ocupada há décadas como espaço integrante do território, durante o processo, o IPHAN argumentou que sua atuação dependeria de ações prévias de desocupação e remanejamento da população pela Prefeitura Municipal de Salvador. Os documentos técnicos produzidos pela instituição e anexados à ACP revelam uma compreensão limitada de patrimônio cultural, pois focam exclusivamente na degradação do patrimônio material, sem considerar a dimensão imaterial, a qual abrange o modo de vida dos indivíduos que se relacionam diretamente com o bem.

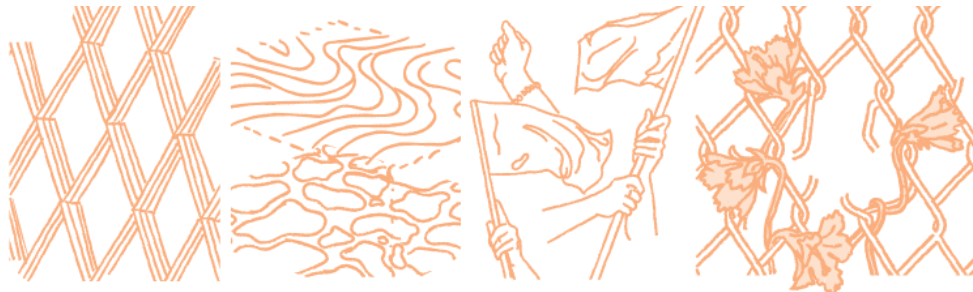
Apenas em 2014, após diversas tentativas de diálogo com os entes envolvidos na ACP, a comunidade recorreu à Defensoria Pública da União (DPU) para requerer a entrada no processo,

⁶ TIBLE, Jean. **Quer dizer, então, que a periferia é liberal? O que uma pesquisa recente revela sobre os limites do pensamento científico**. Outras palavras: cidades em transe. 2017.

⁷ FERNANDES, Edésio. **Do tombamento ao planejamento territorial e à gestão urbana**. In: Revisitando o instituto do tombamento. Coordenadores: Edésio Fernandes; Betânia Alfonsin. Belo Horizonte: Fórum, 2010. Pg. 13-20.

⁸ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, 1988.

⁹ ZANOLI, Fabricio. **Ação patrimonial, ocupação popular e os conflitos da preservação: o caso da comunidade da Gamboa de baixo em Salvador- BA**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2017.



enquanto terceiro interessado. Assim, um caso que, a princípio, pretendia apenas dar cabo às ações que seriam tomadas para a manutenção material de um forte tombado, em razão da mobilização, organização e articulação da sociedade civil, adquiriu novas camadas, complexificando a disputa por direitos.

No contexto dessas negociações, o direito comunitário tensionou e ampliou a concepção do que constitui patrimônio, fortificando o reconhecimento, pelos poderes públicos, do uso do Forte para fins de moradia, conferindo, desse modo, efetividade ao princípio positivado da função social da propriedade e da cidade, sobre aquele bem abandonado e esvaziado da sua função de fortificação.

Cumprir destacar o instrumento legal acionado pela DPU, que introduziu os aspectos sociais e culturais da comunidade na negociação. Em 2016, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU)¹⁰ categorizou a Gamboa de Baixo enquanto Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) V, reconhecendo-a como Comunidade Tradicional Pesqueira. De acordo com o PDDU/2016, as ZEIS V são:

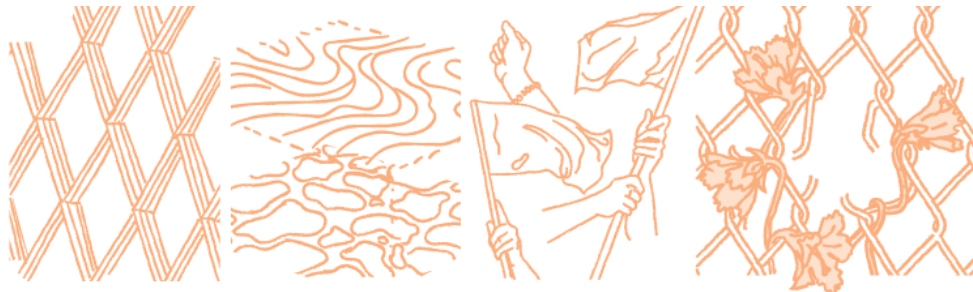
“[...] assentamentos de população remanescente de quilombos e comunidades tradicionais, vinculadas à pesca e mariscagem, em áreas públicas ou privadas, onde haja interesse público em promover a regularização fundiária e urbanística, a recuperação ambiental e as medidas necessárias à manutenção das suas tradições e cultura”.

No que concerne a experiência de Salvador em relação a implementação de ZEIS, até o PDDU de 2008, este instrumento tinha como objetivo principal a regularização fundiária, a fim de evitar a expulsão de comunidades em áreas de interesse do capital imobiliário. Nesse viés, nota-se a relevância da criação, em 1985, das Área de Proteção Sócio-Ecológica (APSE), por meio da Lei nº 3.525/1985¹¹, que instituiu o PLANDURB, haja vista que contribuiu para manutenção de comunidades residentes em áreas de interesse imobiliário em Salvador¹². A partir de 2008, segundo

¹⁰ SALVADOR, Bahia. **Lei nº 9069, de 2016: Dispõe sobre o Plano Diretor De Desenvolvimento Urbano do Município Do Salvador - PDDU 2016 e dá outras providências.** Salvador: Diário Oficial do Município, 2016.

¹¹ SALVADOR, Bahia. **Lei nº 3525, de 11 de setembro de 1985.** Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador para o período até 1992 e dá outras providências. Salvador: Câmara Municipal, 1985.

¹² LIMA, Adriana; VIVEIROS, Liana; GALINDO, Ernesto. **Zonas especiais de interesse social na crise política e sanitária: disputa em torno do direito à moradia e à cidade em Salvador – Brasil.** Revista de Direito da Cidade, 13(2), 982–1022, 2021.



Lima¹³, tal instrumento avança conceitualmente e passa a considerar diferentes tipologias de uso e ocupação, tendo em perspectiva características socioambientais e culturais dos territórios, bem como das comunidades a eles atreladas. Apesar deste avanço normativo ter ocorrido, apenas em 2016 a Comunidade da Gamboa de Baixo foi demarcada como ZEIS V.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante disso, extraordinariamente, em 2024, foi constituído um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC)¹⁴, de nº1.14.000.001469/2023-10, acordando, em termos gerais, o uso compartilhado do Forte, abrangendo o uso coletivo e a moradia para algumas famílias, conjuntamente com a realocação das demais para habitações construídas no território da Gamboa de Baixo. Ademais, estabeleceu-se também que haja participação direta da comunidade em todos os processos de formulação e execução dos projetos em torno do bem.

Nesse contexto, a ACP e sua finalização formalizada em um TAC, homologado judicialmente, é importante não só para a comunidade da Gamboa de Baixo, mas também para tantas outras comunidades envolvidas em disputas semelhantes; afinal trata-se de uma resolução jurídica em âmbito federal, que abre jurisprudência para todo o Brasil.

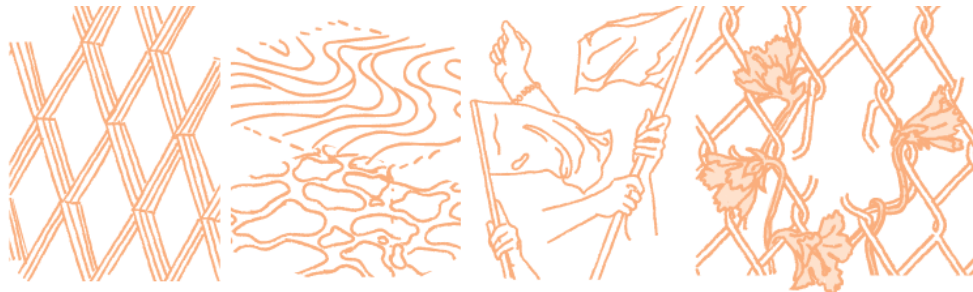
Sendo assim, reflete-se a partir desse caso que, ainda que o objetivo prático da ZEIS - a regularização fundiária - até hoje não ter sido alcançado, existe um objetivo simbólico do instrumento - o reconhecimento da existência - que, no âmbito desta disputa, pode ser acionado em defesa dos direitos territoriais da comunidade. Ainda, é interessante observar, como a comunidade, nas suas lutas, tensionou o entendimento de patrimônio que o próprio órgão de preservação por décadas não reconheceu, e como um instrumento de zoneamento foi subvertido a ponto de salvaguardar um patrimônio imaterial - ainda que não reconhecido oficialmente desta maneira - que é o modo tradicional de viver da pesca artesanal.

AGRADECIMENTOS

Bolsa - CNPq- Chamada nº 40/2022- Pro-Humanidades. Projeto Direito das Favelas.

¹³ LIMA, Adriana. **O direito à cidade e as zonas especiais de interesse social: um olhar sobre o município de Salvador**. In: XV ENANPUR, Recife, 2013, v. 15 n. 1 (2013): ANAIS DO XV ENANPUR. Disponível em: <https://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/384>. Acesso em: 22 jan. 2025

¹⁴ BRASIL. Ministério Público Federal, Defensoria Pública da União, Município de Salvador, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, e União. **Termo de Ajustamento de Conduta nº1.14.000.001469/2023-10**. Salvador: 12 de março de 2024.



Bolsa - FAPESB- Edital PPPG nº 01/2024- UEFS. Grupo de Pesquisa “Territorialidade, Direito e Insurgência”.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, 1988.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Censo Demográfico 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022

BRASIL. Ministério Público Federal contra Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e União. **Ação Civil Pública n.º 2009.3300.011447**. Salvador: 3ª Vara Federal Cível, 03 de agosto de 2009.

BRASIL. Ministério Público Federal, Defensoria Pública da União, Município de Salvador, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, e União. **Termo de Ajustamento de Conduta nº1.14.000.001469/2023-10**. Salvador: 12 de março de 2024.

FERNANDES, Edésio. **Do tombamento ao planejamento territorial e à gestão urbana**. In: Revisitando o instituto do tombamento. Coordenadores: Edésio Fernandes; Betânia Alfonsin. Belo Horizonte: Fórum, 2010. Pg. 13-20.

LIMA, Adriana. **O direito à cidade e as zonas especiais de interesse social: um olhar sobre o município de Salvador**. In: XV ENANPUR, Recife, 2013, v. 15 n. 1 (2013): ANAIS DO XV ENANPUR. Disponível em: <https://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/384>. Acesso em: 22 jan. 2025.

LIMA, Adriana; VIVEIROS, Liana; GALINDO, Ernesto. **Zonas especiais de interesse social na crise política e sanitária: disputa em torno do direito à moradia e à cidade em Salvador – Brasil**. Revista de Direito da Cidade, 13(2), 982–1022, 2021.

SALVADOR, Bahia. **Lei nº 9069, de 2016: Dispõe sobre o Plano Diretor De Desenvolvimento Urbano do Município Do Salvador - PDDU 2016 e dá outras providências**. Salvador: Diário Oficial do Município, 2016.

SALVADOR, Bahia. **Lei nº 3525, de 11 de setembro de 1985**. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador para o período até 1992 e dá outras providências. Salvador: Câmara Municipal, 1985.

TIBLE, Jean. **Quer dizer, então, que a periferia é liberal? O que uma pesquisa recente revela sobre os limites do pensamento científico**. Outras palavras: cidades em transe. 2017. Disponível: <https://outraspalavras.net/cidadesemtranse/quer-dizer-entao-que-a-periferia-e-liberal/>.

ZANOLI, Fabrício. **Ação patrimonial, ocupação popular e os conflitos da preservação: o caso da comunidade da Gamboa de baixo em Salvador-BA**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2017.