



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE ARQUITETURA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO

LARISSA GRAZIELLE SILVA DOS SANTOS

**DISCURSO X REALIDADE:
UMA ANÁLISE DA PROPOSTA DE ZONEAMENTO DE USO E OCUPAÇÃO DO
SOLO NO PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL (PDDM) DA
CIDADE DE AMARGOSA - BAHIA**

SALVADOR

2017

LARISSA GRAZIELLE SILVA DOS SANTOS

DISCURSO X REALIDADE:

UMA ANÁLISE DA PROPOSTA DE ZONEAMENTO DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO NO PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL (PDDM) DA CIDADE DE AMARGOSA - BAHIA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Arquitetura e Urbanismo. Área de concentração em Urbanismo e Linha de Pesquisa: Processos Urbanos Contemporâneos.

Orientador: Prof. Dr. Antonio Heliodoro Lima Sampaio
Coorientadora: Prof^a. Dr^a. Rosali Braga Fernandes

SALVADOR

2017

LARISSA GRAZIELLE SILVA DOS SANTOS

DISCURSO X REALIDADE:

UMA ANÁLISE DA PROPOSTA DE ZONEAMENTO DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO NO PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL (PDDM) DA CIDADE DE AMARGOSA - BAHIA

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal da Bahia. Área de concentração em Urbanismo e Linha de Pesquisa de Processos Urbanos contemporâneos.

Aprovada em ____/____/____

Banca Examinadora

Dr. Antônio Heliodório Lima Sampaio – Orientador _____
Doutor em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo
Universidade Federal da Bahia

Dra. Rosali Braga Fernandes – Coorientadora _____
Doutora em Geografia Humana pela Universidade de Barcelona
Universidade do Estado da Bahia

Dr. Jânio Roque Barros de Castro _____
Doutor em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal da Bahia
Universidade do Estado da Bahia

Dra. Naia Alban Suarez _____
Doutora em Escuela Técnica Superior de Arquitectura pela Universidad Politécnica de Madrid
Universidade Federal da Bahia

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, a Deus pela vida, pela força e por não ter desistido de mim nos momentos em que minha fé falhou, caminhando ao meu lado nos dias mais difíceis. A Nossa Senhora das Graças, pela interseção e graças alcançadas.

Às divindades que abriram meus caminhos.

Ao meu orientador Prof. Dr. Heliodório Sampaio, por ter aceitado o meu pedido de orientação e por toda a dedicação e paciência.

À minha coorientadora Prof^a. Dra. Rosali Fernandes, por aceitar, pela segunda vez, contribuir para a realização de mais um sonho. Agradeço por ter sido mais que uma excelente professora, por ter sido minha amiga.

Aos professores que compõem a banca examinadora pela presteza e atenção.

À Prefeitura Municipal de Amargosa, a seus funcionários do arquivo público, da câmara de vereadores, em especial, ao tesoureiro Samuel Rodrigues de Souza. E ao ex funcionário municipal Adelson Simões Cerqueira. Ao arquiteto municipal Ricardo Borges e ao engenheiro Luiz Gomes.

Ao professor Cosme Santos, pela presteza, gentileza e disponibilidade no apoio técnico.

À urbanista Francis Almeida, por ceder seus arquivos com presteza.

A Diva Ferlin, pela paciência e empenho.

Aos colegas de trabalho do MAB, pela compreensão, apoio e paciência. Em especial, a Lúcia, a Camila e a Pedro.

Ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, da Universidade Federal da Bahia, por todo apoio, infraestrutura e simpatia, principalmente, através de seus funcionários Maria e Luiz.

A Eleonora, bibliotecária da FAU, pela gentileza em transmitir seus conhecimentos.

A meus amigos, por todas as orações e apoio. Em especial, aos colegas de mestrado Constança e Jeferson.

A meus pais, a minha mãe Fátima por todo carinho, por acreditar em mim, mesmo quando eu mesma não acreditava. Mãe, obrigada pela confiança, por ter investido no meu aprendizado e conhecimento durante toda minha vida, sendo um exemplo como mãe, pessoa e profissional. Todo o amor do mundo eu dedico à senhora. A meu pai Raimundo, por ser um homem forte, íntegro e bom pai, ajudando sempre no que foi possível para realizar esta dissertação.

A meu cunhado, Denilson, por ter corrigido o projeto inicial e ter contribuindo para meu ingresso neste programa.

Por fim, dedico esta dissertação a minha irmã e madrinha, Lorena Michelle.

Minha irmã, obrigada por tudo, por ser minha amiga e exemplo de pesquisadora, norteando esta pesquisa do início até o fim, não medindo esforços para ajudar e ouvir minhas dúvidas, sempre preocupada e me dando muito amor e atenção.

RESUMO

A presente Dissertação trata da avaliação de Plano Diretor em pequenas cidades, considerando as discrepâncias entre o “Discurso versus a Realidade” nos pequenos municípios, tendo como estudo de caso o Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal (PDDM) da cidade de Amargosa, datado de 2006, a partir da instituição do Estatuto da Cidade, lei Federal nº 10.257 e resoluções do Concidades. Esta pesquisa se insere na Área de concentração em Urbanismo e na Linha de Pesquisa de Processos Urbanos contemporâneos, pertencentes ao PPGAU-FAUFBA. O texto contempla quatro capítulos centrais, além de Considerações Finais, Referências e Anexos. O primeiro capítulo configura-se na introdução, apresentando ao leitor o objeto de estudo, as questões de pesquisa, a justificativa e por fim, os procedimentos metodológicos. No segundo, sintetiza-se o percurso dos Planos Diretores na História do planejamento urbano brasileiro. No terceiro capítulo descreve-se a sede municipal de Amargosa à época da elaboração do Plano, o enquadramento histórico municipal e examina-se o processo de elaboração do PDDM, colocando em paralelo a estrutura do texto final legislativo e os conteúdos mínimos exigidos pela Resolução Nº 34 do Conselho das Cidades. O quarto capítulo consiste na observação dos possíveis reflexos ou implicações espaciais do PDDM, contrapondo a realidade espacial encontrada e o discurso do Plano, representado pela proposta de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo, os parâmetros urbanísticos que incidem sobre as zonas criadas por ela e sua articulação com a proposta de hierarquização viária. Os resultados desse processo investigativo revelam as contradições entre o discurso normativo e a realidade pesquisada, frente ao que estipula o Estatuto da Cidade que, ao oferecer instrumentos para que cada município possa intervir em processos de planejamento e gestão urbana e territorial, não vem sendo obedecido no que tem de mais essencial. Culminando na seguinte questão, o Plano Diretor é de fato um instrumento capaz de garantir a realização do “direito à cidade” ou o mesmo é um mero instrumento normativo, por excelência, insuficiente para assegurar, isoladamente, sem mecanismos de financiamento claros, a execução da Política Urbana no Brasil, em esfera local?

Palavras-chaves: Planejamento urbano; Estatuto da Cidade; Planos Diretores; PDDM; Amargosa; Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo.

ABSTRACT

This dissertation deals with the evaluation of the Master Plan in small cities, considering the discrepancies between the "Discourse versus Reality" in the small municipalities, having as a case study the Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal (PDDM) of the city of Amargosa, dated 2006, from the institution of the Estatuto da Cidade, Federal Law No. 10.257 and resolutions of the Concidades. This research is part of the Area of Concentration in Urbanism and the Line of Research of Contemporary Urban Processes, belonging to the PPGAU-FAUFBA. The text includes four central chapters, as well as Final Considerations, References and Annexes. The first chapter consists of the introduction, presenting the reader with the object of study, the questions of research, the justification and, finally, the methodological procedures. In the second, the course of the Master Plans is summarized in the History of Brazilian urban planning. The third chapter describes the municipal headquarters of Amargosa at the time of drawing up the Plan, the municipal historical framework and examines the process of preparing the PDDM, placing in parallel the structure of the final legislative text and the minimum contents required by Resolução Nº 34 of the Conselho das Cidades. The fourth chapter consists of observing the possible spatial implications or reflections of the PDDM, contrasting the spatial reality found and the Plan discourse, represented by the Land Use and Land Use proposal, the urban parameters that affect the zones created by it and its articulation with the proposed road hierarchy. The results of this investigative process reveal the contradictions between the normative discourse and the researched reality, as opposed to the Estatuto da Cidade, which, by offering instruments for each municipality to intervene in urban and territorial planning and management processes, has not been obeyed in what is most essential. If the Master Plan is indeed an instrument capable of guaranteeing the realization of the "right to the city", or if it is a mere normative instrument, par excellence, it is insufficient to ensure, in isolation, without clear financing mechanisms, the implementation of Urban Policy in Brazil in the local sphere?

Keywords: Urban planning; Estatuto da Cidade; Executive Plans; PDDM; Amargosa; Land Use and Land Use Zoning.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Localização do município de Amargosa _____	15
Figura 2 – Localização da sede e dos distritos municipais _____	16
Figura 3 – Localização do município de Amargosa em relação aos municípios vizinhos ____	17
Figura 4 – Imagem aérea da sede municipal _____	18
Figura 5 – Divisão territorial da sede _____	19
Figura 6 – Estado da Bahia e a Região de Amargosa proposta por Santos e equipe (1963) _	92
Figura 7 – Esquema das Estações da Estrada de Ferro de Nazaré _____	95
Figura 8 – Antiga Praça Manuel Victorino _____	100
Figura 9 – Praça Lourival Monte e Igreja Matriz Nossa Senhora do Bom Conselho (1943)	100
Figura 10 – Praça Lourival Monte (década de 30 do séc. XX) _____	101
Figura 11 – Praça Lourival Monte (atualmente) _____	101
Figura 12 – Imagem aérea do centro da cidade de Amargosa _____	102
Figura 13 – Trecho da Rua Moreira Coelho com prédios em ruínas pertencentes à Santa Casa de Misericórdia e a mesma após seu alinhamento e alargamento na gestão de Raul Paranhos _____	104
Figura 14 – Feira livre na Praça do Cristo _____	105
Figura 15 – Desenhos realizados pela população nas oficinas de planejamento participativo realizadas de abril a setembro de 2005 em comunidades amargosenses _____	117
Figura 16 – Instrumentos do Estatuto da Cidade no PDDM (2006) _____	127
Figura 17 – Macrozoneamento Municipal – PDDM/Amargosa (2006) _____	145
Figura 18 – Zoneamento urbano-ambiental _____	149
Figura 19 – Divisão das Tipologias Habitacionais da Sede _____	164
Figura 20 – Tipologia Habitacional (IV) - Centro _____	165
Figura 21 – Domicílio em destaque no mapa da Tipologia Habitacional (VI) - Centro ____	166
Figura 22 – Exemplo de residências com potencial histórico no Bairro do Centro _____	166
Figura 23 – Tipologia Habitacional (III) - Cajueiro _____	168
Figura 24 – Domicílios em destaque no mapa da Tipologia Habitacional (III) - Cajueiro _	169
Figura 25 – Tipologia Habitacional (III) – Santa Rita _____	169
Figura 26– Domicílios em destaque no mapa da Tipologia Habitacional (III) – Santa Rita	170
Figura 27 – Exemplo do padrão de Tipologia Habitacional predominante no Bairro da URBIS II _____	170
Figura 28 – Tipologia Habitacional (II) – São Roque e Rodão _____	172
Figura 29 – Exemplo do padrão de ocupação da Tipologia Habitacional (II) – São Roque	173
Figura 30 – Exemplo do padrão de Tipologia Habitacional (II) predominante no Bairro Rodão _____	173
Figura 31 – Tipologia Habitacional (I) – Catiara _____	175
Figura 32 – Exemplo do padrão de ocupação da Tipologia Habitacional (I) – Catiara ____	175
Figura 33 - Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município do Salvador - Coeficiente De Aproveitamento _____	180
Figura 34 – Zoneamento e Limitação pelo Sistema Viário _____	187
Figura 35 – Sistema Viário da sede e trechos para análise em destaque _____	187

Figura 36 – Rua da Lapinha _____	188
Figura 37 – Rua da Lapinha (em destaque o galpão da antiga fábrica de calçados Daiby) _	188
Figura 38 – Rua da Marques de Herval _____	189
Figura 39 – Avenida Doutor Aberlado Veloso _____	189
Figura 40 – Rua João Leal Sales _____	190
Figura 41 – Avenida São Cristovão _____	190
Figura 42 – Rua Luís Sande _____	191
Figura 43 – Rua Luís Sande (em destaque pavilhões da Feira Municipal) _____	191
Figura 44 – Rua Getúlio Vargas (destaque para a Igreja Matriz Nossa Senhora do Bom Conselho e para o Jardim da Igreja) _____	192
Figura 45 – Rua Cel. Pedro Calmon (destaque para o prédio da Prefeitura à esquerda) ____	192
Figura 46 – Avenida Antônio Carlos Magalhães _____	193

LISTA DE QUADROS E GRÁFICOS

Gráfico 1 – População residente, situação do domicílio e sexo, 2010	16
Quadro 1 – Trecho da tabela elaborada pela população nas oficinas de planejamento participativo realizadas de abril a setembro de 2005 em comunidades amargosenses	117
Quadro 2 – Indicação de temas e diretrizes para o PDDM, a partir das propostas das oficinas de planejamento participativo	118
Quadro 3 – Composição do Poder Público e da sociedade no CSDM	132
Quadro 4 – Registros de licenciamento para habilitação à moradia por ano em Amargosa	137
Quadro 5 – Parâmetros urbanísticos para a Zona Industrial (ZI)	155
Quadro 6 – Parâmetros urbanísticos para a Zona de Expansão Urbana (ZEX)	156
Quadro 7 – Amargosa. População residente por ano, entre 1980 e 2016	157
Quadro 8 – Parâmetros urbanísticos para a Zona de Comércio e Serviços (ZCS)	159
Quadro 9 – Parâmetros urbanísticos para a Zona Residencial Consolidada (ZR 1)	164
Quadro 10 – Parâmetros urbanísticos para a Zona Residencial Estruturada (ZR 2)	168
Quadro 11 – Parâmetros urbanísticos para a Zona Residencial Desestruturada (ZR 3)	171
Quadro 12 – Parâmetros urbanísticos para a Zona Residencial Consolidada Prioritária (ZR 4)	174
Quadro 13 – Quadro síntese de usos permitidos e parâmetros urbanísticos de restrições de ocupação	178
Quadro 14 – Quadro Síntese de Tipos de Usos Permitidos nas Zonas	182
Quadro 15 – Características Físico-operacionais das vias que compõem o Sistema Viário da cidade de Amargosa	184
Quadro 16 – Quadro síntese das Observações sobre as Características físico-operacionais das vias que compõem o Sistema Viário de Amargosa	194
Quadro 17 – a Lei, a crítica, a cidade real e as propostas	200

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANSUR	Associação Nacional do Solo Urbano
BAHIATURSA	Empresa de Turismo da Bahia S/A
CAB	Coefficiente de Aproveitamento Básico
CAE	Conselho Municipal de Alimentação Escolar
CENTRO SAPUCAIA	Centro de Desenvolvimento Sustentável e de Agroecologia Sapucaia
CF	Constituição Federal
CMAS	Conselho Municipal de Saúde de Amargosa
CME	Conselho Municipal de Educação
CMSA	Conselho Municipal de Assistência Social
CMSDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CNC	Conselho Nacional do Café
COMAM	Conselho do Meio Ambiente
COMDRAS	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e Sustentável
Concidades	Conselho das Cidades
CONFIAR	Conferência Integrada de Amargosa
CSDM	Conselho Social de Desenvolvimento Social
DF	Distrito Federal
DNC	Departamento Nacional do Café
EFN	Estrada de Ferro de Nazaré
EIV	Estudo de Impacto de Vizinhança
FNRU	Fórum Nacional de Reforma Urbana
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
HIS	Habitação de Interesse Social
IBC	Instituto Brasileiro do Café
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IO	Índice de Ocupação
IP	Índice de Permeabilidade
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPPUR	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional
IU	Índice de Utilização
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MTB	Mapa do Turismo Brasileiro
MTBA	Mapa do Turismo da Bahia
MTDM	Modelo Territorial de Desenvolvimento Municipal
Mtur	Ministério do Turismo
ONG	Organização Não Governamental
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PD	Plano Diretor
PDDM	Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal
PDDU	Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano

PDHR	Plano Diretor de Recursos Hídricos
PDLI	Plano de Desenvolvimento Local Integrado
PDM	Plano Diretor Municipal
PDT	Partido Democrático Trabalhista
	Plano Popular Estratégico de Gestão e Afirmação Democrática por uma Amargosa Sustentável
PEGADAS	Programa Minha Casa Minha Vida
PMCMV	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PNDU	Partido Socialista Brasileiro
PSB	Partido dos Trabalhadores
PT	Secretaria de Articulação com Estados e Municípios
SAREM	Secretaria de Cultura do Estado da Bahia
SECULT	Secretaria de Planejamento do Governo do Estado da Bahia
	Secretaria de Trabalho e Ação Social
SEPLAN	Secretaria Nacional de Programas Urbanos
SETRAS	Transferência do Direito de Construir
SNPU	<i>Tram Road Nazareth</i>
TRANSCON	Unidade de Conservação
TRN	Universidade Federal do Recôncavo Baiano
UC	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFRB	Universidade de São Paulo
UFRJ	Zona de Centralidade Metropolitana
USP	Zona de Comércio e Serviços
ZCMe	Zonas Especiais de Interesse Social
ZCS	Zona de Expansão Urbana
ZEIS	Zona Industrial
ZEX	Zona de Interesse Histórico
ZI	Zona de Proteção Ambiental
ZIH	Zona Residencial Consolidada
ZPA	Zona Residencial Estruturada
ZR1	Zona Residencial Desestruturada
ZR2	Zona Residencial Prioritária
ZR3	Zona de Restrição de Uso
ZR4	
ZRU	

SUMÁRIO

<u>CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO</u>	15
1.1 OBJETO DE ESTUDO E QUESTÕES DE PESQUISA	15
1.2 JUSTIFICATIVAS: POR QUE ESTUDAR O PLANO DIRETOR DA CIDADE DE AMARGOSA?	21
1.3 PROCEDIMENTOS METOLÓGICOS	21
<u>CAPÍTULO 2 - PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS: PONTOS DE PARTIDA, OBRIGATORIEDADE E DIRCURSO</u>	26
2.1. PONTOS DE PARTIDA: BREVES CONSIDERAÇÕES E PERIODIZAÇÃO	26
2.1.1 1º PERÍODO – PLANOS DE EMBELEZAMENTO (1875 – 1930)	31
2.1.2. 2º PERÍODO – PLANO DIRETOR, PLANEJAMENTO URBANO INTEGRADO, OS SUPERPLANOS E OS “PLANOS SEM MAPA” (1930 – 1992)	33
2.1.3 3º PERÍODO – A REAÇÃO, O RETORNO AO PLANO DIRETOR E O ESTATUTO DA CIDADE (1992 – 2001)	45
2.2. OBRIGATORIEDADE: O PÓS-ESTATUTO DA CIDADE	47
2.2.1 NOTAS SOBRE A POLÍTICA URBANA DA CF/1988	49
2.2.2 ESTATUTO DA CIDADE: REFLEXOS DA OBRIGATORIEDADE DO PLANO DIRETOR	53
2.2.2.1 A Atuação do Ministério das Cidades em Apoio ao Planejamento Urbano nos Municípios Brasileiros e o Papel do Conselho das Cidades	62
2.3. O DESTINO DOS PLANOS ELABORADOS	66
2.3.1 IDEOLOGIA E DISCURSO NOS PLANOS	71
2.3.2 A ERA DO NÃO PLANEJAMENTO NO PÓS- ESTATUTO DA CIDADE	79
<u>CAPÍTULO 3 – O MUNICÍPIO DE AMARGOSA E O PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL (2006)</u>	82
3.1. O MUNICÍPIO DE AMARGOSA – BAHIA	83
3.2 AMARGOSA: ENQUADRAMENTO HISTÓRICO	89
3.2.1 A “REGIÃO DE AMARGOSA” E AS FASES REGIONAIS: BREVE SÍNTESE	91
3.2.1.1 Gênese Regional (1840-1889) e Consolidação Regional (1890-1940)	94
3.2.1.2 “Ilha de Inércia” (1941-1970)	106
3.2.1.3 Reestruturação Regional (1971-2005)	112
3.3 A ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL (PDDM)	112
3.4 A RESOLUÇÃO Nº 34 DO CONCIDADES E O PDDM (2006)	120
<u>CAPÍTULO 4 – A REALIDADE ESPACIAL E DISCURSO DO PDDM</u>	134
4.1 A REALIDADE ESPACIAL À ÉPOCA DA ELABORAÇÃO DO PLANO	135
4.2 O ZONEAMENTO E O DISCURSO	141

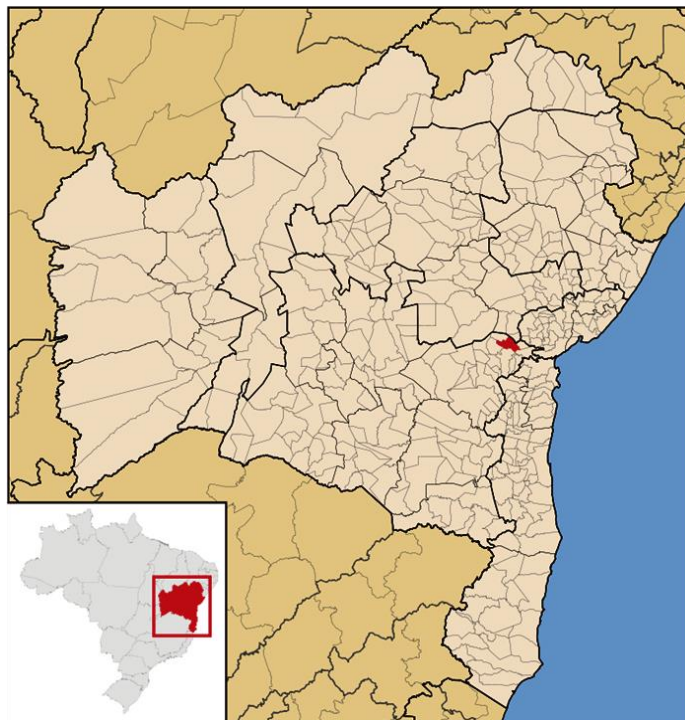
4.2.1 ZONEAMENTO URBANO-AMBIENTAL NO PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL (2006) DE AMARGOSA	143
4.2.2 AS ZONAS E OS PARÂMETROS URBANÍSTICOS: DISCURSO X REALIDADE	151
4.2.2.1 Zona de Proteção Ambiental (ZPA)	153
4.2.2.2 Zona Industrial (ZI)	154
4.2.2.3 Zona de Interesse Histórico (ZIH)	155
4.2.2.4 Zona de Expansão Urbana (ZEX)	155
4.2.2.5 Zona de Comércio e Serviços (ZCS)	159
4.2.2.6 Zona Especial de Interesse Social (ZEIS)	160
4.2.2.7 Zona Residencial Consolidada (ZR 1)	163
4.2.2.8 Zona Residencial Estruturada (ZR 2)	167
4.2.2.9 Zona Residencial Desestruturada (ZR 3)	171
4.2.2.10 Zona Residencial Prioritária (ZR 4)	173
4.2.2.11 Análise Crítica Preliminar dos Parâmetros Urbanísticos do PDDM (2006)	176
4.3 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A RELAÇÃO ENTRE O ZONEAMENTO E A HIERARQUIZAÇÃO VIÁRIA NO PDDM/AMARGOSA	183
CONSIDERAÇÕES FINAIS	196
REFERÊNCIAS	206
ANEXOS	212
ANEXO A – CÓDIGO DE OBRAS (LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL N.º 01/93) - ART. 5	212
ANEXO B – CÓDIGO DE OBRAS (LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL N.º 01/93) - ART. 13	212
ANEXO C - CÓDIGO DE OBRAS (LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL N.º 01/93) - ART 80 E ART. 81	213
ANEXO D – CÓDIGO DE OBRAS (LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL N.º 01/93) - ART. 130	214
ANEXO E – CÓDIGO DE POSTURAS MUNICIPAIS (LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL N.º 02/93) - ART. 9	214
ANEXO F – HIERARQUIZAÇÃO VIÁRIA DA SEDE MUNICIPAL	214

CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO

O propósito desta dissertação, desenvolvida dentro da linha de pesquisa Processos Urbanos Contemporâneos do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal da Bahia, é contribuir para a temática do planejamento urbano em pequenas cidades, com enfoque para a elaboração de Planos Diretores no pós - Estatuto da Cidade.

Para tanto, após discorrer sobre as questões centrais do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor, desenvolve-se uma análise crítica preliminar do Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal (PDDM) de Amargosa – Bahia (Figura 1), instituído pela Lei Complementar n°. 012 em 14 de dezembro de 2006. De posse dessa análise, faz-se um exame mais atento da proposta de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo contida no referido PDDM.

Figura 1 – Localização do município de Amargosa



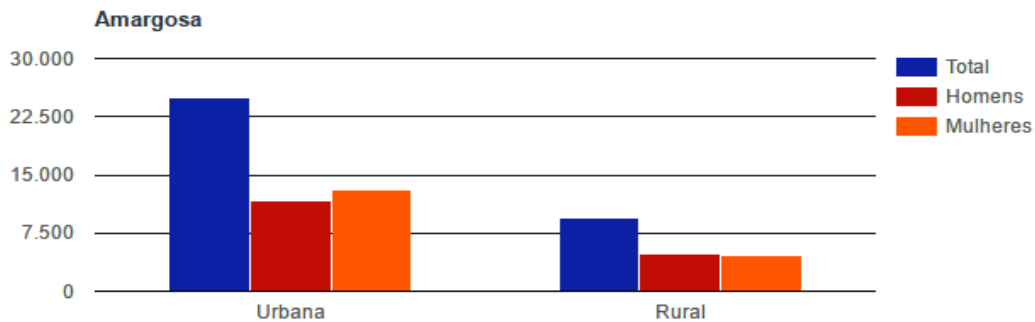
Fonte: Prefeitura Municipal de Amargosa (2017).

1.1 OBJETO DE ESTUDO E QUESTÕES DE PESQUISA

O município de Amargosa possuía, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE, 2010) para o ano de 2010, 34.351 habitantes, com população

predominantemente urbana (72,5%). Desses, 24.891 habitantes na sede municipal e 9.460 habitantes na zona rural (Gráfico 1). A estimativa populacional para o ano de 2016 é de 38.041 habitantes¹ (IBGE).

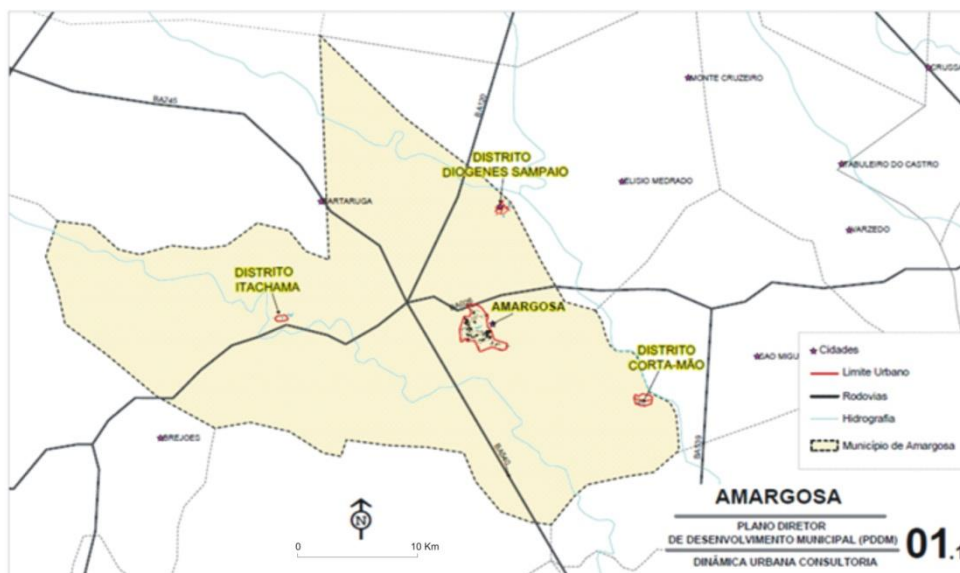
Gráfico 1 – População residente, situação do domicílio e sexo, 2010



Fonte: Censo Demográfico, IBGE. 2010.

A área da unidade territorial é de 431,67 Km², sendo constituída administrativamente por quatro distritos: a sede, Corta Mão; Itachama e Diógenes Sampaio (Figura 2). A composição territorial inclui ainda quatro povoados (Acaju, Baixa de Areia, Cavaco e Barreiro) e um grande número de localidades distribuídas em 29 setores rurais, abrangendo 109 comunidades (IBGE, 2010).

Figura 2 – Localização da sede e dos distritos municipais



Fonte: Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal de Amargosa (PDDM), 2006. Adaptado por SANTOS, C., 2018.

¹ Como se trata de uma estimativa, o IBGE não disponibilizou para o ano de 2016 uma previsão detalhada, distinguindo o quantitativo populacional por zona urbana e rural.

O município de Amargosa limita-se ao norte com o município de Santa Terezinha, ao sul com Ubaíra; o nordeste com Elísio Medrado; a leste com São Miguel das Matas; a sudoeste com Laje; no sentido oeste-sudoeste com Brejões e no sentido oeste-noroeste com Milagres. (Figura 3).

Figura 3 – Localização do município de Amargosa em relação aos municípios vizinhos



Fonte: PDDM de Amargosa, 2006. Adaptado por SANTOS, C., 2018.

A princípio, cumpre informar que até o presente ano de 2017, o PDDM de Amargosa (2006) consiste no primeiro e único Plano Diretor do município. Anterior a sua elaboração, os instrumentos normativos que incidiam sobre o município eram o Código de Obras (Lei Complementar Municipal n.º 01/93) e o Código de Posturas Municipais (Lei Complementar Municipal n.º 02/93).

É de suma importância esclarecer que nesta dissertação busca-se analisar as diretrizes do PDDM (2006) sobre a sede municipal. Objetiva-se apresentar como estudo de caso somente o distrito sede de Amargosa (Figura 4).

O fato de centralizar a análise desta produção na sede municipal não é reducionista. Desenvolver uma avaliação crítica das práticas de planejamento urbano requer demasiado esforço e conhecimento do pesquisador, trata-se de uma construção contínua. Esta pesquisa possui caráter introdutório, a análise da legislação do PDDM (2006) em relação à sede municipal, desperta inúmeras possibilidades e permite aprofundar conceitos e teorias que

embasarão estudos posteriores. Deste modo, há potencial futuro para ampliar esta discussão para os distritos amargosenses e até mesmo, para as cidades adjacentes.

Figura 4 – Imagem aérea da sede municipal



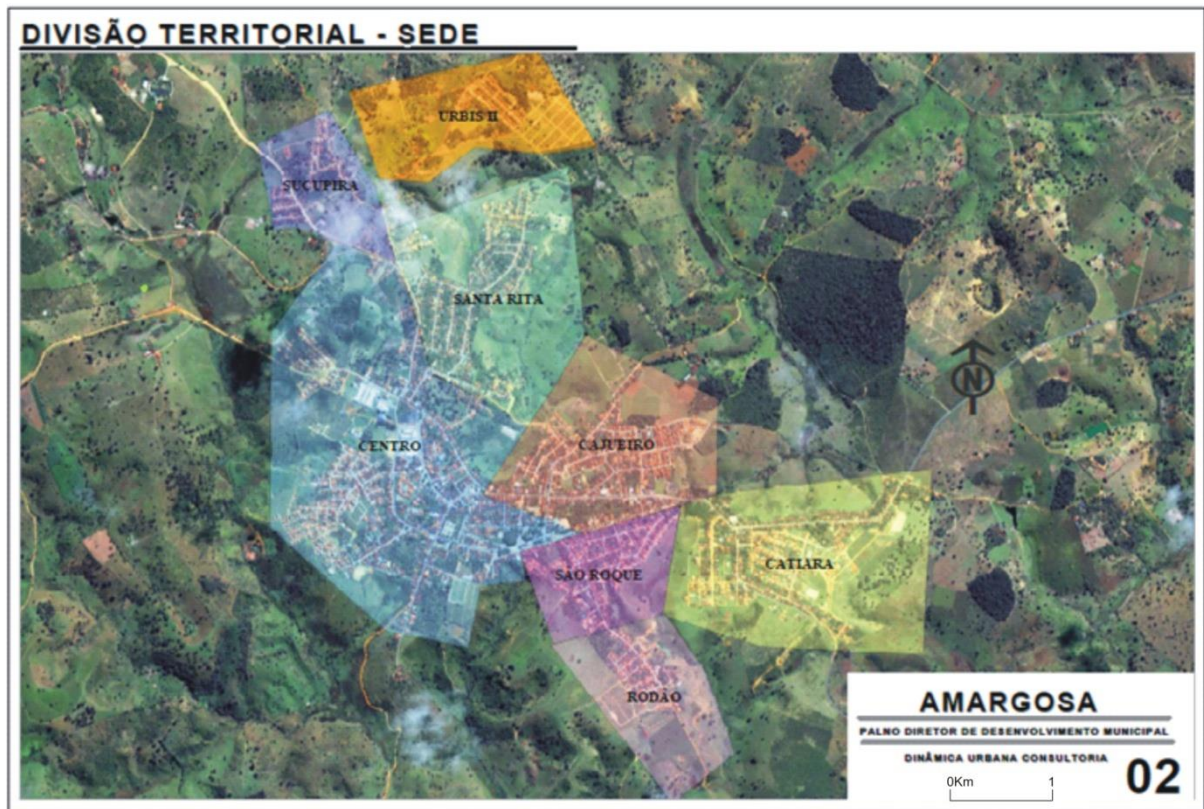
Fonte: PDDM de Amargosa, 2006.

Conforme dado não oficial², a área da sede municipal seria de aproximadamente 11km², e compreende os bairros³ do Centro, Rodão, São Roque, Santa Rita, Sucupira, Catiara, URBIS I e Cajueiro (Figura 5).

² Não foi possível localizar o valor referente à área da sede municipal nos dados do IBGE. Ausência igualmente observada nos dois relatórios que precedem a elaboração do PDDM (2006), o Relatório de Leitura da Cidade e o Relatório Final do Plano Diretor. Por esse motivo, a determinada área foi calculada por intermédio de uma ferramenta do aplicativo de localização geográfica *Google Earth*, por meio desta ferramenta é possível traçar um polígono referente à extensão desejada e calcular a sua área.

³ Compreende-se que o senso comum popularizou o conceito de bairro como simples divisões físicas de uma cidade, assim chamados de acordo com a conveniência dos grupos incorporadores e/ou de outros variados segmentos sociais. Porém, entende-se que as relações que se processam ao nível das diversas categorias geográficas e das interações com variáveis não espaciais remetem a uma conceituação de bairro mais complexa. Ao analisar os relatórios que precedem a elaboração do PDDM, bem como, o texto final aprovado, nota-se que não se priorizou uma conceituação fundamentada e com base metodológica sobre a concepção de bairro. Como esta dissertação se detém a análise do Plano, aqui se considera como bairro, aqueles lugares os quais o Plano denominou dessa forma.

Figura 5 – Divisão territorial da sede



Fonte: PDDM de Amargosa, 2006. Adaptado por SANTOS, C., 2018.

O esforço, nesta pesquisa, é no sentido de também contribuir para o avanço da análise da dimensão política no âmbito das cidades pequenas, que envolva aspectos relativos ao planejamento e às práticas de gestão pública urbana.

A Lei 10.257/01 – Estatuto da Cidade – regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, que conformam o capítulo relativo à Política Urbana. O art. 182 estabeleceu que a política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, definindo que o instrumento básico dessa política é o Plano Diretor.

O Estatuto ainda estabeleceu o conteúdo mínimo dos Planos Diretores, as cidades que obrigatoriamente devem elaborá-los, o prazo para sua revisão, a amplitude de seu alcance, a previsão da integração de suas diretrizes e prioridades na legislação orçamentária e a obrigatoriedade da participação popular em sua elaboração.

O Plano Diretor elenca uma série de diretrizes de Política Urbana a serem atendidas pelo município, aptas a garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da

propriedade urbana. Tais diretrizes atuam como verdadeiros princípios, que o município não pode se eximir de cumprir.

Nesse sentido, tem-se a inclusão da Gestão Democrática da cidade, na qualidade de diretriz do Plano Diretor, garantindo a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento do Plano. Contudo, há estudiosos, a exemplo de Villaça (1999a) que afirma que tal legislação se constitui em um discurso repleto de boas intenções, mas distante da efetiva prática.

Na realidade a população, de fato, não participa dos processos decisórios que envolvem os Planos Diretores. O que existe são setores ou grupos da população, ou ainda classes sociais que participam desses processos para terem seus interesses contemplados no Plano.

A elaboração em massa de Planos Diretores, pós-promulgação do Estatuto da Cidade, produziu Planos repetitivos, que reproduziam no corpo do texto legislativo, termos aludidos pelo Estatuto, de forma completamente solta e desconexa com as realidades sobre os quais irão legislar.

No intuito de cumprir o conteúdo mínimo exigido pela Resolução Nº 34, as diretrizes iam sendo dispostas no documento legal e posteriormente, após “tomar nota” da presença dos termos de ordem, o Plano era aprovado. Somente a presença dos instrumentos orientados pela Resolução Nº 34, pouco contribuía para o efetivo processo de planejamento, reduzindo o Plano ao discurso legislativo.

Este trabalho tem como objetivo geral problematizar esses desmembramentos do pós-Estatuto da Cidade, apresentando como estudo de caso o Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal da cidade de Amargosa (2006), questionando o embasamento de alguns instrumentos e das suas diretrizes.

Como objetivos específicos, aqui buscou-se analisar a proposta de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo, os parâmetros urbanísticos que incidem sobre as zonas criadas por ela e a proposta de hierarquização viária. A partir dessa análise tratou-se de avaliar sua aderência à realidade urbana da sede amargosense.

E ainda, analisando a realidade urbana indaga-se: houve possibilidade efetiva para a implementação do PDDM de Amargosa? As propostas contidas no referido PDDM se limitaram ao corpo da lei? Amargosa vive uma era de real planejamento ou, pelo contrário as intervenções públicas derivam de “atos da vontade” política dos gestores?

1.2 JUSTIFICATIVAS: POR QUE ESTUDAR O PLANO DIRETOR DA CIDADE DE AMARGOSA?

Tal pesquisa se justifica majoritariamente por dois aspectos, primeiramente, sabe-se que muito se discute sobre o planejamento urbano das grandes cidades e regiões metropolitanas, há um vasto conteúdo acadêmico em torno desta temática. Todavia, a literatura pouco conceitua, teoriza e principalmente, problematiza o planejamento urbano e a produção de Planos Diretores por cidades pequenas. Sobre as cidades baianas, são poucos os autores que contribuem nesse âmbito, perpassando pela compreensão da essência da pequena cidade, seu caráter híbrido urbano-rural, sua função e posição na rede urbana regional.

A exemplo, a cidade de Amargosa goza de discussões acadêmicas acerca da sua formação histórica, da sua memória e identidade, do período de ascensão regional, dos festejos juninos e carnavalescos, da produção agrícola, da influência das religiões de matriz africana⁴, mas pouco se discute sobre seu planejamento urbano. Em especial, nada foi produzido em relação a seu Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal (2006). É notório que a maioria da população desconhece a existência e a funcionalidade de tal instrumento.

Instrumento, esse, que não é novidade para a administração pública, pois, em dezembro do presente ano de 2017, o PDDM completa 11 anos de instituição. Este argumento ilustra o segundo aspecto que desencadeou a inquietação que gerou esta pesquisa acadêmica. O Estatuto da Cidade define que após a entrada em vigor do Plano Diretor, ele deve ser revisto, no máximo, a cada dez anos. Deste modo, o Plano Diretor de Amargosa já deveria estar em fase de revisão, fato que reforça a importância desta pesquisa, como possível material a contribuir com a revisão do PDDM de Amargosa.

1.3 PROCEDIMENTOS METOLÓGICOS

É imprescindível determinar os métodos utilizados para analisar cientificamente o objeto de estudo desta dissertação. Para Lakatos e Marconi (2003, p. 83), “[...] o método é o conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo - conhecimentos válidos e verdadeiros -, traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões do cientista.”.

⁴ Para maior entendimento, ver a Dissertação de Mestrado de Profª. Lorena Michelle Silva dos Santos, intitulada, ““Graças Aos Orixás, Inquices, Caboclos... Estamos Aqui”: Experiências, Práticas E Religiosidade Afro-Brasileira. Amargosa, 1940-1980.”, Universidade do Estado da Bahia, 2013.

Esta reflexão se propõe a analisar criticamente o PDDM de Amargosa, com enfoque na proposta de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo. Previamente discorre-se sobre a gênese do planejamento urbano brasileiro, o Estatuto da Cidade, a obrigatoriedade do Plano Diretor e o seu conteúdo mínimo. Note-se que a análise do fenômeno particular — o planejamento urbano de Amargosa —, suscita a prévia análise de leis e teorias anteriores e mais gerais, relativas ao país como um todo. Por essa estruturação, o caminho seguido por esta pesquisa corresponde ao Método Abordagem Dedutivo.

O Método de Abordagem Dedutivo compreende a investigação do conteúdo de uma determinada premissa, por intermédio de uma cadeia de raciocínio em ordem descendente, de análise do geral para o particular. (LAKATOS; MARCONI, 2003). Assim, toma-se a história do planejamento urbano e a constituição do instrumento Plano Diretor, em uma escala nacional e no decorrer da pesquisa afunila-se a análise para a escala local.

Tal método científico possibilita ao pesquisador decidir acerca do alcance de sua investigação, das regras de explicação dos fatos e da validade de suas generalizações. Assim, após identificar o método de abordagem utilizado para investigar e explicar o fenômeno, é preciso apontar quais foram as etapas dessa investigação. Estas etapas seriam os métodos de procedimento, que possuem finalidade mais restrita, em termos de explicação geral dos fenômenos, e são menos abstratas. (LAKATOS; MARCONI, 2003).

O percurso metodológico desta pesquisa baseia-se em dois métodos de procedimento que se desdobram em quatro etapas complementares. Estes métodos são: o método histórico – que

[...] consiste em investigar acontecimentos, processos e instituições do passado para verificar a sua influência na sociedade de hoje, pois as instituições alcançaram sua forma atual através de alterações de suas partes componentes, ao longo do tempo, influenciadas pelo contexto cultural particular de cada época. (LAKATOS; MARCONI, 2003, p. 107).

O método histórico coloca os fenômenos no ambiente social, econômico, político, cultural em que ocorreram, entre as suas condições “concomitantes”. Assim, torna-se mais fácil a análise do fenômeno e a sua compreensão, no que diz respeito à gênese e ao seu desenvolvimento, assim como às sucessivas alterações. (LAKATOS; MARCONI, 2003).

Já o método monográfico ou estudo de caso parte

[...] do princípio de que qualquer caso que se estude em profundidade pode ser considerado representativo de muitos outros ou até de todos os casos semelhantes, [...]. A investigação deve examinar o tema escolhido, observando todos os fatores que o influenciaram e analisando-o em todos os seus aspectos. (LAKATOS; MARCONI, 2003, p. 108).

Assim, as quatro etapas complementares são as seguintes:

1ª etapa — consiste no levantamento documental, cartográfico e histórico, partindo de uma perspectiva do município para em seguida focar nos aspectos referentes à sede municipal. Reunindo informações para subsidiar o entendimento de particularidades que eventualmente viessem a surgir nas fases seguintes.

2ª etapa – recorre-se aos relatórios realizados, anteriores à elaboração do instrumento legislativo, o Relatório de Leitura da Cidade (Parte I - Perfil Urbanístico Local; Parte II - Análises Setoriais; Parte III – Análise de Design da idade Desejada) e o Relatório Final do Plano Diretor, ambos datados de 2006. No sentido de compreender a implementação do planejamento participativo em Amargosa, foram analisados o Relatório Sintético da Conferência Integrada de Amargosa (CONFIAR) e o Plano Popular Estratégico de Gestão e Afirmação Democrática por uma Amargosa Sustentável (PEGADAS), datados de 2005.

3ª Fase — põe-se em foco a versão final instituída do PDDM (2006), dedicando-se atenção ao corpo da Lei, comparando-o em relação ao que dispõe a Resolução nº 34 do Conselho das Cidades (2005), que versa sobre o conteúdo mínimo dos Planos Diretores.

4ª fase — analisa-se a cidade real e o discurso contido no Plano e o reflexo espacial do PDDM sobre a cidade. Examinando a proposta de zoneamento e as restrições de uso e ocupação do solo impostas pelo Plano e, atomizando a investigação até a escala do lote. Utilizou-se como ferramenta analítica o Modelo de Quadro Síntese, proposto pelo Professor Dr. Antônio Heliodório Lima Sampaio. Nesses quadros, comparam-se as zonas, as localizações, os usos permitidos, os parâmetros urbanísticos e por fim, listam-se as observações críticas.

Ainda, com intenção de compreender as implicações espaciais do Plano e localizar prováveis incoerências, analisa-se paralelamente o Mapa da Proposta de Zoneamento e o Mapa da Proposta de Hierarquização Viária. Para tanto, seleciona-se como objeto de estudo quatro trechos que compreendem as seguintes vias e interseções entre zonas:

- Trecho 1 – Rua da Lapinha, Rua Marquez de Herval e a Avenida Doutor Abelardo Veloso. Corresponde à interseção de parte da Zona de Comércio e Serviços (ZCS), com parte da Zona Residencial Estruturada (ZR2);
- Trecho 2 – Rua João Leal Sales e Avenida São Cristovão. Corresponde à interseção da Zona de Restrição de Uso (ZRU), com a Zona Residencial Prioritária (ZR4)

- Trecho 3 – Rua Luís Sande, Rua Getúlio Vargas, Rua Cel. Pedro Calmon. Corresponde à interseção de parte da Zona de Comércio e Serviços (ZCS), com a Zona Residencial Consolidada (ZR1)
- Trecho 4 – Avenida Antônio Carlos Magalhães. Corresponde à interseção da Zona Residencial Desestruturada (ZR3), com parte da Zona de Comércio e Serviços (ZCS)

Os critérios para escolha dos quatro trechos, primeiramente, se referem à localização das vias citadas em relação às zonas residenciais de uso e ocupação do solo. Em segundo lugar, todos os trechos escolhidos limitam zonas residenciais, favorecendo a compreensão da realidade urbana de Amargosa. Finalmente, em terceiro lugar, considerou-se a categoria das vias, os trechos 1 e 2 correspondem no Mapa de Hierarquização Viária à chamada via extruturante (*sic*), que desempenha a função de uma via arterial e, os trechos 3 e 4 correspondem a uma das vias coletoras do sistema viário de Amargosa.

Sendo assim, por meio desta construção, esta dissertação se estrutura em quatro capítulos:

O primeiro capítulo configura-se nesta introdução, apresentando ao leitor o objeto de estudo, as questões de pesquisa, a justificativa e por fim, os procedimentos metodológicos.

O segundo capítulo introduz o leitor ao tema escolhido, inicialmente. Sintetiza-se, nele, o percurso dos Planos Diretores na História do planejamento urbano brasileiro, por meio das conclusões da análise desenvolvida por Flávio Villaça no ensaio intitulado “Uma contribuição para a história do Planejamento Urbano no Brasil”, 1999a. Em seguida, percorrem-se os caminhos que levaram à obrigatoriedade dos Planos Diretores pós-Estatuto da Cidade. Finalmente, discorre-se sobre o destino dos Planos Diretores elaborados, teorizando a respeito da ideologia e do discurso nos Planos e a era do não planejamento.

No terceiro capítulo, descreve-se a sede municipal de Amargosa à época da elaboração do Plano. Ainda nesse terceiro capítulo narra-se o enquadramento histórico municipal a partir da periodização regional idealizada por Lins (2007). Posterior a essa apresentação, examina-se o processo de elaboração do PDDM de Amargosa e se encerra o capítulo colocando em paralelo a estrutura do texto final legislativo e os conteúdos mínimos exigidos pela Resolução Nº 34 do Conselho das Cidades.

O quarto capítulo consiste na observação dos possíveis reflexos ou implicações espaciais do PDDM, contrapondo o discurso do Plano e a realidade espacial encontrada. Para tanto, elegeu-se como instrumento analítico a proposta de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo, examinando cada zona e os parâmetros urbanísticos que incidem sobre ela. Ainda com a

intenção de investigar possíveis incongruências no discurso do Plano, analisa-se a relação entre o sistema viário e as zonas de uso e ocupação do solo.

Por fim, o estudo traz uma síntese conclusiva e propositiva acerca do objetivo da pesquisa. Pois, como defende Lacaze (1993) a única coisa que distingue o Urbanismo do domínio da Geografia Urbana é a existência de uma vontade de ação, entendendo-se, desse modo, a perspectiva de exercer um poder que modifique o espaço da cidade.

Para Lacaze (1993) o urbanismo é a práxis, a ação, o exercício de aplicação, de execução, de maneira de fazer, um confronto com a realidade. O urbanismo é uma prática, de onde nasce mais a experiência do que o conhecimento. Sendo assim, como esta dissertação consiste em uma reflexão de urbanismo, faz-se necessário incluir a prática. É preciso contribuir propondo.

Considera-se, evidentemente, que esta pesquisa não se finda aqui. Na verdade, ao fim, fazem-se algumas indagações que fomentam a necessidade de estudos complementares. Assim, com esta dissertação, espera-se abrir possibilidades de diálogo em vários campos do saber que se interessem pelo planejamento urbano das pequenas cidades.

CAPÍTULO 2 - PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS: PONTOS DE PARTIDA, OBRIGATORIEDADE E DIRCURSO

As recorrentes discussões técnicas detalhadas sobre posturas urbanísticas ignoram esse fosso existente entre lei e gestão e ignoram também que a aplicação da lei é instrumento de poder arbitrário. A leitura das justificativas de planos ou projetos de leis urbanísticas, no Brasil, mostra o quão pode ser ridículo o rol de boas intenções que as acompanham. Ridículo sim, porém não inocente. Cumprem o papel do **plano-discurso**. (MARICATO, 2007b, p.148, grifo nosso)

2.1. PONTOS DE PARTIDA: BREVES CONSIDERAÇÕES E PERIODIZAÇÃO

Com a Revolução Industrial, nos séculos XVIII e XIX e o desenvolvimento fabril, muitas cidades européias e norte-americanas enfrentaram um vertiginoso acréscimo populacional. O decréscimo dos trabalhos no campo atraiu milhares de pessoas em direção às cidades, em busca de oportunidades de sustento através da indústria. A repentina superlotação das cidades acarretou problemas sanitários, sonoros, estruturais e mesmo de surtos epidêmicos.

A cidade, então, passou a ser vista como problema. De acordo com Benevolo (2001), o planejamento urbano surge, justamente, como uma resposta aos problemas enfrentados pelas cidades, tanto àqueles não resolvidos pelo urbanismo moderno, quanto aos causados por ele.

Segundo De Las Rivas e Vegara (2004), o surgimento e a consolidação do urbanismo moderno não podem ser compreendidos desassociados da noção de plano.

En una sociedad que comienza a ser urbana el plan es la herramienta en la que concluye la diagnosis y se plantea la terapia, destinadas a concretar la forma que necesita la ciudad en el futuro. “Un trazado regulador es un seguro contra la arbitrariedad”, afirma Le Corbusier con su característico énfasis, porque “...hacer un plano es precisar fijar ideas. Es haber tenido ideas. Es ordenar esas ideas para que se hagan inteligibles, posibles, transmisibles.”. (DE LAS RIVAS; VEGARA, 2004, p. 19, grifo nosso).

Citando Le Corbusier, os autores De Las Rivas e Vegara (2004) explicam que, no urbanismo moderno, o plano surge como regulador, como uma ferramenta contra a arbitrariedade instaurada nessa nova cidade industrial, vista como problemática. Partindo da premissa que fazer um plano consiste em formular ideias, ordenando-as para que se tornem inteligíveis, possíveis e transmissíveis, os autores supracitados completam que se materializa no plano, enquanto ferramenta, uma forma de expressão formulada, uma regra, um modelo, uma estratégia de ordem frente à desordem que parecem ter assumido as cidades industriais.

De Las Rivas e Vegara (2004) apontam que a literatura especializada tende a concentrar as origens do urbanismo moderno, desde meados do século XX, com o *Der Städtebau*⁵ na Alemanha e o *town planning* britânico, locais onde a realidade urbana, condicionada pela expansão industrial, manifestava suas condições mais extremas. Neste momento singular para a história das cidades, surge aquilo que os autores chamam de “Plano Regulador”, um plano capaz de integrar orientações sobre ordenamento de edificações, zoneamento e diversas técnicas urbanísticas em resposta ao crescimento urbano.

De acordo com tais autores, na Alemanha, como no resto da Europa e da América do Norte, desenvolve-se uma cultura ligada ao “reformismo social”, a partir da qual surgem os primeiros modelos e planos para cidades industriais, tais como Bruch, Orth, Arminiu, entre outras cidades alemãs.

Assim, vão surgindo os “Planos Reguladores”, uma série de tratados que introduzem a ideia de controle do crescimento urbano, apoiados por estudos sobre o aumento demográfico, organização por zonas e controle da densidade em áreas com menor ou nenhuma condição de habitabilidade. Em um processo que influenciaria às próximas gerações de trabalhos sobre o planejamento urbano, o “Plano Regulador” permitia que os primeiros instrumentos fossem articulados, tais como intervenção urbana no nível municipal, planos de alinhamento e ordenação urbana, novas regras que materializavam a ruptura entre o processo de urbanização e construção das cidades. (DE LAS RIVAS; VEGARA, 2004)

Os mesmos autores destacam que, de fato, embora as transformações ocorressem na cidade consolidada, o “Plano Regulador” é principalmente um plano de extensão urbana, para cidades que “crescem como nunca cresceram”. Nesse cenário, havia duas figuras que se destacavam, os estudiosos Reinhard Baumeister (1833-1917) e Joseph Stubben (1845-1936). Baumeister introduz o princípio do zoneamento pela primeira vez em seu artigo intitulado “Extensões urbanas em seus aspectos técnicos, normativos e econômicos”, publicado em 1876, aplicado em Berlim e, a partir de 1891, vindo a ser introduzido no Plano Regulatório de Frankfurt elaborado por Ernst May.

Em 1859, desenvolvia-se a proposta precursora de Ildefons Cerdà i Sunyer para a cidade de Barcelona. Com o objetivo de aumentar a área total da cidade, permitir sua expansão além dos limites da antiga muralha medieval e fornecer uma alternativa mais ordenada de ruas e

⁵ Para Lersch (2014), o conceito de *der Städtebau*, desenvolvido na Alemanha em meados do século XIX, consiste, literalmente, na “construção de cidades”. Para aclarar o entendimento sobre o conceito de *der Städtebau* sugere-se a leitura da tese de doutorado de Ines Martina Lersch, com o título “A busca de um ideário urbanístico no início do século XX: *der Städtebau* e a Escola de Engenharia de Porto Alegre” Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2014.

quarteirões. O plano de Cerdá para a cidade de Barcelona é considerado um dos primeiros tratadistas de Arquitetura e Urbanismo a reivindicar a salubridade das habitações de maneira radical e efetiva, como a primeira condição a ser satisfeita na criação de uma nova cidade, considerando a moradia como o suporte fundamental para garantir uma qualidade de vida.

O urbanismo moderno adquire uma nova dimensão com a expansão da cidade industrial, seus problemas e a necessidade de resolvê-los. Na Inglaterra, onde cidades como Londres, considerada a maior metrópole do mundo no início do século XX, experimentavam um crescimento extraordinário, ideais como os de Ebenezer Howard para o movimento das Cidades-Jardins ganharam fôlego. Para além de resolver os problemas das cidades já consolidadas, pensava-se criar outras inteiramente novas.

Expande-se a prática de pensar o urbano e as intervenções urbanas com pretensões científicas. Tais práticas, iniciadas ao final do século XIX nas grandes metrópoles européias, vão se propagando em todo o resto do mundo, atingindo as colônias e ex-colônias. Entretanto, para Monte-Mór (2006) o caso mais emblemático e que influenciou todo o mundo ocidental e suas colônias, foi a experiência do Barão Georges-Eugène Haussmann, em Paris.

Haussmann foi administrador do Sena entre 1853 e 1869, quando projetou e implantou o que é considerado o primeiro “Plano Regulador” para uma metrópole moderna. “Visto de hoje, o plano Haussmann expressou a forte intervenção do Estado sobre a parte central de uma metrópole industrial em intensa transformação, que chegou a 1870 com cerca de dois milhões de habitantes.”. (MONTE-MÓR, 2006, p. 3).

Como mencionado por Monte-Mór (2006), as influências de Haussmann atingiram todo o mundo ocidental, refletindo-se no Brasil, principalmente, nas intervenções urbanas na cidade do Rio de Janeiro, na década de 1920. Assim, como Haussmann, o movimento das “Cidades Jardins” de Howard influenciou incisivamente os planos de embelezamento que foram efetuados em várias cidades brasileiras, na virada e no início do século XX. Nesse período, o mundo europeu exerceu forte influência intelectual sobre boa parte dos temas que constituíam o ideário e o desejo das elites dominantes brasileiras.

Para além da influência européia, no Brasil, as ações de melhoramentos urbanos e, particularmente, o embelezamento das áreas urbanas centrais, por meio da construção de grandes parques urbanos e de praças adornadas com arte pública, caracterizaram-se como sendo uma influência norte-americana do movimento chamado *City Beautiful* por Foglesong (1986) o qual, baseando-se no arquiteto Daniel Burnham, expoente da Escola de Arquitetura de Chicago que, juntamente com Louis Sullivan e outros, planejou a área central de Chicago. (MONTE-MÓR, 2006).

De fato, as influências que se seguem no Brasil – e no mundo – a partir do século XX são extremamente variadas e múltiplas em seus princípios. Porém, cada país absorveu as essas influências de forma particular. Para compreender tais influências, as recorrentes discussões técnicas, bem como, as articulações, justificativas e contexto que conduziram à elaboração de planos ou projetos de leis urbanísticas no Brasil faz-se necessário retroceder e desenvolver um balanço histórico do planejamento urbano brasileiro. Na impossibilidade de realizar tamanho procedimento, neste subitem serão sintetizadas, muito brevemente, as conclusões da análise elaborada por Flávio Villaça (1999a), no ensaio que leva o título "Uma contribuição para a história do Planejamento Urbano no Brasil".

Segundo Santos (1993)⁶, o Brasil deixou o século XIX com aproximadamente 10% da sua população residindo em cidades. Assim, entende-se que nosso processo de transição de um país predominantemente agrário, para um país em acelerado ritmo de urbanização, só se configurou como fenômeno na segunda metade do século XX.

A partir da segunda metade do século XX, ainda que muito lentamente, as cidades brasileiras conheceram algumas reformas urbanas, iniciativas que para Maricato (2001)⁷ impulsionaram o crescimento da população nas cidades e lançaram as bases das primeiras intervenções urbanísticas, tais como obras de saneamento básico para a eliminação de epidemias, que ao mesmo tempo em que promoviam a modificação da paisagem urbana, implantavam as bases legais para um mercado imobiliário de corte capitalista.

O êxodo rural, a industrialização tardia, o aumento do poder de consumo da população, a inovação tecnológica e o crescimento da produtividade da indústria de bens de consumo, pouco a pouco, contribuíram para ascensão e hegemonia política de uma burguesia industrial.

A partir de 1930, o impacto da urbanização iminente provocou iniciativas por parte do Estado e modificações na administração pública brasileira. Para Maricato (2001), neste processo, o Estado modifica sua postura em relação ao urbano, passando a investir de fato nas cidades, dotando-as de melhor infraestrutura urbana e de melhores condições físicas para o desenvolvimento industrial, visando atender as demandas locais, mas, sobretudo, a substituição de importações. Essa realidade marca o despontar do processo de urbanização brasileira.

⁶ Para maior compreensão do processo de urbanização do Brasil, ver a produção intitulada de "A Urbanização Brasileira" de Milton Santos, 1993.

⁷ Para aprofundar o entendimento sobre os elementos essenciais do processo de urbanização brasileira e sua relação com a constituição das condições socioeconômicas das metrópoles do país, como também, compreender aspectos importantes da discussão em torno da crise urbana no Brasil, cabe a leitura do livro "Brasil, cidades: alternativas para a crise" de Ermínia Maricato, 2001.

Para Deák e Schiffer (1999, p. 12-13, grifo nosso) toda essa mudança na ação do Estado resulta

[...] no aparecimento de uma nova atividade governamental com a finalidade específica de tratar dessas novas entidades que estavam surgindo: aglomerações urbanas. É o nascimento do planejamento e, particularmente, do planejamento urbano, cujos primórdios podem ser situados no Estado Novo – no advento do qual Otavio Ianni⁸ via, significativamente, a consolidação de “uma vitória importante [...] da cidade sobre o campo.” [...] **Entendia-se por planejamento urbano o conjunto de ações de ordenação espacial das atividades urbanas que, não podendo ser realizadas ou sequer orientadas pelo mercado, tinham de ser assumidas pelo Estado, tanto na sua concepção quanto na sua implementação.**

Deste modo, de acordo com Deák e Schiffer (1999), o planejamento urbano foi uma alternativa pública para solucionar os novos problemas que acompanharam o surgimento das aglomerações urbanas. Visando superar a “desordem” decorrente da industrialização e do crescimento demográfico, o planejamento urbano emerge justificado pelo discurso de ser capaz de assegurar e/ou restabelecer a ordem nas cidades. Para tanto, nesta leitura de cidade vista como problema, a solução por meio do planejamento consistiria em seguir diretrizes as quais estariam materializadas na elaboração de um plano.

Segundo Villaça (1999a), é no ano de 1875 que de fato ocorre o nascimento do planejamento urbano brasileiro, ano em que foi produzido o primeiro documento significativo que fez menção à ideia de plano. O documento mencionado pelo autor é o primeiro relatório realizado em 12 de janeiro daquele ano, pela Comissão de Melhoramentos da Cidade do Rio de Janeiro⁹.

Assim, tomando 1875 como ponto de partida, elabora-se uma breve periodização do planejamento urbano no Brasil, a partir das conclusões desenvolvidas por Villaça (1999a) e analisando as características dos planos elaborados para cada período.

⁸ Os autores Deak e Schiffer (1999) fazem referência ao livro “Estado e Planejamento Econômico no Brasil” de Otávio Ianni, 1971, que analisa as relações entre o Estado e a economia, no decorrer dos anos de 1930 a 1970, através das políticas econômicas governamentais, isto é, busca as últimas conexões entre o poder político e o poder econômico, acrescentando elementos importantes para a compreensão da prática do planejamento governamental no Brasil.

⁹ A Comissão de Melhoramentos da cidade do Rio de Janeiro foi criada em 1874, pelo ministro do Império João Alfredo Corrêa de Oliveira, com o propósito de abrir, alargar, retificar e embelezar várias ruas da cidade do Rio de Janeiro. Composta pelos engenheiros Francisco Pereira Passos, Jerônimo Rodrigues de Moraes Jardim e Marcelino Ramos da Silva, a comissão elaborou dois relatórios, um apresentado em 1875 e outro em 1876. O primeiro relatório foi apresentado apenas dez meses após a nomeação da comissão e concentrava suas propostas somente para a área da Cidade Nova, sendo considerado o primeiro plano urbanístico a ser levado a conhecimento público. Diante das inúmeras críticas por não abarcar a Cidade Velha, a comissão elaborou um segundo relatório apresentado em 1876, com semelhanças com as ideias do primeiro, porém, desta vez, abrangendo também a Cidade Velha. Somente uma pequena parcela das propostas começou a ser colocada em prática, principalmente por problemas financeiros. No entanto, além de levantar a questão urbanística para discussão pública, a Comissão de Melhoramentos foi fundamental para moldar o pensamento de Francisco Pereira Passos, que viria a ser prefeito da cidade do Rio de Janeiro alguns anos mais tarde.

Para Villaça (1999a, p.174),

Uma determinada prática e/ou discurso do Estado sobre o espaço urbano estará tão mais próxima do conceito de plano (portanto mais afastada da idéia de projeto) quanto mais forte e simultaneamente estiverem presentes os seguintes componentes ou características:

- Abrangência de todo o espaço urbano e apenas desse espaço e seus vários elementos constitutivos no tocante aos objetivos (a organização e equipamento desse espaço), mas não necessariamente no tocante ao diagnóstico feito para fundamentar a intervenção.
- Continuidade de execução e necessidade de revisões e atualizações.
- Interferência da ação sobre a maioria ou grandes contingentes da população.
- Papel e importância das decisões políticas, especialmente dos organismos políticos formais, com maior participação dos organismos municipais e menor dos federais estaduais.

Valendo-se de tal definição e baseando-se na periodização a ser desenvolvida, objetiva-se compreender os pontos de partida que conduziram à atual conjuntura dos Planos Diretores Municipais brasileiros. Cabe atentar, que cada período aqui deve ser apreendido como um conjunto de representações que refletem a sociedade da época e as técnicas em ação, permitindo também já perceber os discursos por detrás das mudanças das nomenclaturas, dos conteúdos e da metodologia de cada plano.

2.1.1 1º Período – Planos de Embelezamento (1875 – 1930)

Para Villaça (1999a), o surgimento do planejamento urbano brasileiro (*lato sensu*)¹⁰ vem atrelado à égide dos planos de embelezamento e melhoramentos. Era necessário melhorar os problemas e embelezar a feição da cidade que emergia do processo de urbanização. Assim, os planos de embelezamento e melhoramentos consistiam basicamente na busca pela fluidez, através do alargamento e retificação de vias existentes e da abertura de novas vias, seguindo o mesmo padrão daquelas reformadas. Também, na apologia à salubridade física e social, através da erradicação de ocupações consideradas insalubres e da implementação de infraestrutura de saneamento. E ainda, na valorização da estética, por meio do ajardinamento e da construção de novas praças e parques.

¹⁰ Para Villaça (1999a) o planejamento urbano brasileiro (*lato sensu*) refere-se tanto as práticas quanto aos discursos ligados as ações de responsabilidade do Estado sobre o espaço intra-urbano.

O termo embelezar¹¹ contido tanto no discurso propagandístico da época, quanto nas ações urbanas provenientes dos planos de embelezamento e melhoramentos compreendiam muito além da busca por novos valores estéticos e por uma nova fisionomia arquitetônica para a cidade. Geralmente, limitando-se a intervenções pontuais em áreas específicas, na maioria das vezes nas áreas centrais da cidade, as ações de embelezamento encobriam a erradicação da população de baixa renda que residia no centro, bem como, a mudança da função dele, estratégias que atendiam aos interesses especulativos e às exigências da acumulação e circulação do capital comercial e financeiro.

Através dos planos de embelezamento e melhoramentos, entre 1875 e 1906, a classe dominante brasileira teve condições suficientes para, abertamente, sugerir e discutir o plano de obras que viria ser implantado. De acordo com Villaça (1999a), esse período foi altamente ideológico, o caráter hegemônico que as propostas da classe dominante tinham para as cidades era tão acentuado que lhe era possível impor as intervenções que lhes parecessem mais adequadas as suas intenções.

O plano de melhoramentos de Pereira Passos para o Rio de Janeiro (1903)¹² marca o ápice desse período em que a classe dominante brasileira possuía uma proposta urbana, que era antecipadamente discutida e de fato implementada. Villaça (1999a) destaca que o plano Pereira Passos foi integralmente aceito e cumprido com exatidão e pontua que isso nunca mais viria a acontecer na história do planejamento urbano brasileiro.

Desta forma, o plano Pereira Passos finda o período em que a classe dominante assumia e implantava o plano de obras e ao mesmo tempo marca o início do declínio dos planos de melhoramentos e embelezamento.

A partir de então as condições de hegemonia da nossa classe dominante no trato do urbano serão cada vez mais difíceis. As transformações sofridas pelo planejamento urbano representarão formas de adaptação do discurso

¹¹ No livro “Pereira Passos: um Haussmann tropical” de Jaime Larry Benchimol, 1990, o autor analisa, em relação às obras de remodelamento urbano ocorridas no Rio de Janeiro no início do século XX, as intenções e a frequência com que a expressão embelezar era utilizada no discurso e na ação concreta do Estado. Porém, é possível estender tal análise para outras ações de embelezamento ocorridas no mesmo período em outras cidades brasileiras.

¹² A nomeação de Francisco Pereira Passos para prefeito da cidade do Rio de Janeiro e de Oswaldo Cruz para o cargo de diretor da saúde pública, em 3 de janeiro de 1903, corroborou com a elaboração e a execução do plano de reforma urbana e sanitária da cidade. Aproveitando o conhecimento adquirido enquanto membro da Comissão de Melhoramentos da Cidade do Rio de Janeiro, Pereira Passos preparou seu plano de reformas de 1903 a 1906, derivado diretamente de projetos de estilo parisiense, no intuito de remodelar a cidade carioca aos moldes de Paris. De acordo com Leme (1999) entre as principais reformas contidas no plano de melhoramentos para a viação urbana do Rio de Janeiro de Pereira Passos, destacam-se a criação da Avenida Central (atual Avenida Rio Branco), da Avenida Beira Mar, conectando a Avenida Rio Branco até o fim da Praia de Botafogo e da Avenida Mem de Sá, ligando o bairro Lapa aos bairros da Tijuca e de São Cristóvão. O fim da gestão de Pereira Passos à frente da prefeitura do Rio de Janeiro ocorre no ano de 1906, ano de inauguração da Avenida Central, acima mencionada.

hegemônico à nova realidade urbana no sentido de sempre ter uma versão para explicar e justificar o fracasso da classe dominante na solução dos problemas que se agravavam nas cidades. (VILLAÇA, 1999a, p. 198).

As mudanças no discurso hegemônico foram oriundas de um conjunto de fatores complementares. Diante do crescimento das cidades, a classe dominante se deparou com o agravamento dos problemas urbanos e com a incapacidade de explicar e lidar com eles. O despontar da industrialização solicitava uma cidade que fosse capaz de escoar a produção, as obras já não seriam apenas intervenções pontuais no centro da cidade com forte apelo à estética. A cidade industrial precisava ser interligada, fluída e eficaz, superando a importância concebida à beleza no apogeu dos planos de melhoramentos e embelezamento. Assim, as obras de infraestrutura passam a ser priorizadas.

Anuncia-se um período que as obras de infraestrutura começam a ofuscar a importância das obras de embelezamento e melhoramentos. Conforme esclarece Villaça (1999a), as obras de infraestrutura almejavam a “disposição harmônica” da cidade, estabelecendo conexões entre suas partes. Dessa forma, as obras de infraestrutura tornaram-se empreendimentos trabalhosos, dispendiosos e demorados. Não seria mais possível anunciar previamente se seriam executadas e, principalmente, quando seria a implantação de tais obras.

Esse contexto marca o início de um novo discurso,

[...] que durante a segunda metade do século será pronunciado por lideranças políticas e sociais, usado não mais para justificar obras que eram executadas, mas para tentar ocultá-las, pelo menos evitando seu anúncio antecipado, e para tentar justificar a falta de propostas para a solução dos problemas que se agravavam em nossas cidades. [...] Nele já se insinua o “caos urbano” e a falta de planejamento, especialmente a longo prazo. A missão da classe dominante já não é embelezar. (VILLAÇA, 1999a, p. 199).

A partir de 1930, inicia-se um novo período, com novas características, na história do planejamento urbano brasileiro, “agora sob a hegemonia da burguesia urbana, a eficiência, a ciência e a técnica começam a substituir conceitos de melhoramento e embelezamento.” (MARICATO, 2007b, p.138). Cabe ressaltar, que essa substituição é processual, ainda seria possível encontrar nos anos de 1930 e até de 1940 a implantação de planos de embelezamento, porém, acompanhados de novos discursos e da preocupação com a infraestrutura, em especial, com a circulação e o saneamento.

2.1.2. 2º Período – Plano Diretor, Planejamento Urbano Integrado, os Superplanos e os “Planos sem Mapa” (1930 – 1992)

A ideia de eficiência, ciência e técnica balizam o segundo período iniciado em 1930. Fortemente ideológico, este período é marcado pelo discurso do planejamento enquanto técnica de base científica, crucial para a solução dos problemas urbanos. A menção do caos urbano atrelado à falta de planejamento torna-se uma fala corriqueira.

Tem-se no cenário urbano de 1930, o agravamento dos problemas urbanos e a ausência de resposta por parte da classe dominante em justificá-los. Os planos de embelezamento e melhoramentos já não possuem condições políticas e financeiras para prosseguir, visto que, diante das mudanças físicas, econômicas e sociais da cidade industrial, o Estado já não via razões para privilegiar obras de cunho estético. E, para o capital financeiro, ao invés das obras monumentais, interessavam as de infraestrutura, especialmente viária e de grande retorno ao capital imobiliário.

Enquanto aumentavam-se as obras de infraestrutura seguindo os moldes do interesse imobiliário e especulativo, na mesma proporção, aumentavam os problemas sociais, “não podendo dar respostas a eles, a classe dominante responde com... plano diretor.” (VILLAÇA, 1999a, p. 226).

Villaça (1999a) considera que no país o primeiro plano a conter a expressão Plano Diretor no interior das suas páginas seria o plano do arquiteto francês Alfred Hubert Donat Agache, para o Rio de Janeiro, apresentado em 1930¹³. Para Leme (1999), dos planos realizados em outras cidades brasileiras para o mesmo período, o Plano Agache teria sido o mais completo¹⁴. De acordo com a autora, essa complexidade em primeiro lugar seria consequência da série de estudos preliminares realizados por Agache e equipe sobre a configuração urbana do Rio de Janeiro, incluindo pesquisas históricas, econômicas e sociais, como também, levantamentos aerofotogramétricos do sítio. Em segundo lugar, porque além da parte imobiliária, o Plano desenvolve incisivamente estudos sobre adução de água, esgoto,

¹³ Apesar de ter sido elaborado em 1930, ano que se considera ser o início de outro momento do planejamento urbano brasileiro, o Plano Agache foi intitulado como “Cidade do Rio de Janeiro: Remodelação, Extensão e Embelezamento”, exemplificando o fato de que ainda era possível encontrar a expressão embelezar no discurso da administração municipal até a década de 1940.

¹⁴ O Plano Agache em sua estrutura é dividido em três partes: 1) Componentes Antropogeográficos do Distrito Federal; 2) O Rio de Janeiro Maior e 3) Os Grandes Problemas Sanitários. Por meio da primeira parte de base cartográfica, Agache traça os principais eixos do sistema de circulação (ruas, avenidas, auto-estradas), a estrutura do transporte público (ônibus, metrô, ferrovias), o aeroporto, a repartição de espaços públicos (edifícios e praças) e o sistema de parques, incluindo um parque nacional. De acordo com Maria Cristina Leme (1999, p. 11), no ensaio “A formação do pensamento urbanístico no Brasil: 1895-1965” de 1999, o Plano Agache desenvolve ideias para o grande porto industrial e comercial criando novas bacias na Baixada Fluminense destinadas ao comércio, depósitos, construção naval e também, um vasto espaço perto da Ilha do Governador para um aeroporto. Resolve a questão ferroviária organizando uma estação central no lugar da estação Leopoldina e prevendo a ligação direta com o bairro de Copacabana. [...] Do plano, as propostas de conjuntos monumentais são, talvez, as mais conhecidas e divulgadas no meio profissional, não apenas às aquarelas do conjunto de prédios, avenidas e praça para a Esplanada do Castelo, mas também o uso de imagens quando projeta no Rio “As portas do Brasil”.

controle de inundações e limpeza pública. E em terceiro, por apresentar um conjunto de leis urbanísticas e estudos sobre planos de habitação para as classes operárias.¹⁵

Contemporâneo ao Plano Agache (1930), o Plano de Francisco Prestes Maia para São Paulo¹⁶ foi igualmente significativo para a compreensão do segundo período marcado pela ideologia do planejamento enquanto técnica científica, indispensável para a solução dos problemas urbanos.

O chamado “Estudo para um Plano de Avenidas para a cidade de São Paulo” elaborado por Francisco Prestes Maia, em 1930, consistia em muito mais que um plano de avenidas, dedicando boa parte dele à análise de um completo sistema de transporte, com amplas considerações sobre as estradas de ferro e o metrô. Ainda continha considerações sobre a legislação urbanística, o embelezamento urbano, a habitação popular, o *zoning* e finalmente, um apêndice dedicado aos parques. (VILLAÇA, 1999a).

Por conter em suas propostas a consolidação das obras e dos pensamentos de uma classe dirigente, de opinião dominante, o plano de Prestes Maia foi bastante executado, apesar de ser considerado um “estudo” e nunca ter sido aprovado em lei.

A principal novidade dos planos de Agache e de Prestes Maia seria o destaque à infraestrutura, principalmente a de saneamento e transporte para além das áreas centrais. Sobre a infraestrutura viária, ela corroboraria com as condições de produção e reprodução do sistema capitalista, para tanto, não se poderia reduzir a área central. Era preciso comunicar o centro da cidade e os outros bairros e estes entre si com a cidade, dessa forma, os planos passam a refletir uma visão mais abrangente, propondo a articulação das várias partes da cidade.

Apesar dessa visão de abrangência, o interesse de tais planos continua associado às oportunidades que as remodelações urbanas ofereceriam ao mercado imobiliário e nesse

¹⁵ Segundo Villaça (1999a, p. 207), o detalhado conjunto de leis urbanísticas esboçado no Plano Agache, incluindo leis federais para atingirem todo o país, versava sobre loteamentos, desapropriações, gabaritos, edificações e estética urbana. Já os estudos sobre planos de habitação para as classes operárias (com uma política “destrutiva”, para as áreas consideradas anti-higiênicas, e uma “construtiva”, para as sadias e a preços módicos) incluíam considerações sobre “empréstimos a taxas mínimas”, financiamento e subvenções “as sociedades construtoras, limitando-lhes o rendimento”, e cooperativas. O zoneamento não é desenvolvido.

¹⁶ Com nove capítulos e um apêndice, o Estudo de Prestes Maia pretendia apresentar diversas sugestões para auxiliar na expansão da cidade de São Paulo, considerando espaços para futuros empreendimentos. Para as análises desenvolvidas pelo Grupo de Pesquisa de Arquitetura e Urbanismo no Brasil do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Escola de Engenharia de São Carlos – Universidade de São Paulo (USP), o Plano de Avenidas de Prestes Maia expressa uma concepção urbana baseada no rápido crescimento das cidades em expansão horizontal, cidades que necessitavam estabelecer a movimentação fácil e ágil entre o centro comercial/administrativo e as áreas residenciais e industriais distribuídas periféricamente, conectando as diferentes partes da cidade.

sentido, na prática, o foco permanece sendo o centro da cidade, mesmo que no discurso, esses planos buscassem abordar a cidade inteira.

Os Planos de Agache e Prestes Maia encerram definitivamente o período dos planos de melhoramento e embelezamento e junto com eles a classe dominante consolida cada vez mais suas condições de liderança e de apresentar seus planos para as cidades.

Vale destacar, que mesmo que contemporâneos, o Plano Agache é mais “vanguardista” que o de Prestes Maia e já apresenta o germe do que depois viria a ser chamado de planejamento integrado, nos anos 1960.

Progressivamente, somando-se as experiências precursoras de Agache para o Rio de Janeiro (1930) e de Prestes Maia para São Paulo (1930), outras cidades brasileiras, capitais ou não, passaram a elaborar Planos. Em sua maioria, incentivadas pelo discurso de que tais Planos se constituíam em “instrumentos de regulação para o presente e de moldagem para um futuro então desejado.” (FERNANDES, 2014, p. 28). Assim, nesse amplo contexto se insere o processo de elaboração de um Plano de urbanismo para a cidade de Salvador, contratado pelo município em 1942.

É de suma importância esclarecer que, de acordo com Fernandes (2014), a discussão sobre o urbanismo estava latente em Salvador desde o final da década de 1920. Ou seja, anterior à elaboração do referido Plano, a cidade de Salvador já estava em sintonia com um movimento que se alastrava por todo país, endossado por suas principais metrópoles, Rio de Janeiro e São Paulo.

Para Fernandes (2014, p. 29), em Salvador, a discussão do urbanismo expressava-se a partir de três focos de tensionamento: “[...] a comparação entre Salvador e outras cidades brasileiras; o enfrentamento de transformações urbanísticas em curso na cidade; e o ensino da engenharia que passa a incorporar também esse campo na formação profissional oferecida.”

A cidade de Salvador mantinha uma relação harmoniosa e articulações privilegiadas com o Rio de Janeiro. Este último polarizava as relações políticas, governamentais, econômicas e intelectuais da capital baiana. Em termos de política urbana e de construção de imagens idealizadas para a cidade, o Rio de Janeiro era a referência. Assim, a contratação, em 1927, do urbanista francês Donat-Alfred Agache para elaborar um Plano para o Rio de Janeiro repercutiu incisivamente sobre a discussão do urbanismo na Bahia¹⁷. (FERNANDES, 2014).

¹⁷ Fernandes (2014) aponta que além da contratação do francês Donat-Alfred Agache para a elaboração do Plano de Remodelação, Extensão e Embelezamento do Rio de Janeiro, houve outra situação, de caráter local, que fez com que emergisse a discussão do urbanismo na Bahia. Para essa autora, a demolição da quincentista Igreja da Sé, inicialmente aventada em 1910 e efetivada em 1933, aguçou a problematização do urbanismo no cenário baiano. A proposta de demolição da Sé partiu da companhia de transporte Cia Circular de Carris da Bahia, que

Em Salvador, acentua-se a percepção de iminente elaboração de um Plano de urbanismo para a cidade.

Ali, a cidade moderna e progressista tem sua gênese na famosa Semana de Urbanismo, realizada em 1935. A semana de 35 elegia o “plano” da cidade como imperativo da modernização a ser perseguida – a exemplo dos países hegemônicos (na Europa e nos Estados Unidos) –, e reforçava a visão progressista dos intelectuais e promotores, creditando ao planejamento a saída para enfrentar o “enigma baiano”, expressão e imagem do atraso social e econômico da Bahia com a decadência da economia agroexportadora do Recôncavo. (SAMPAIO, 2010 p. 53).

A Semana de Urbanismo de 1935 foi promovida pela Sociedade dos Amigos de Alberto Torres em colaboração com a Comissão do Plano da Cidade do Salvador – essa Comissão havia sido criada com o intuito de elaborar um plano de urbanização para Salvador. A Semana de 35 tinha por objetivo tornar público e discutir os trabalhos por ela realizados ao longo do ano de 1935¹⁸. Também, objetivava buscar um entendimento que possibilitasse uma expansão racional e metódica da capital baiana, estabelecendo bases mínimas para a elaboração de seu plano urbanístico.

Segundo Fernandes (2014, p. 44), na Semana de 35, “[...] uma cultura urbanística adensada já se fazia presente em Salvador naquele momento e a Comissão do Plano buscou dar conta disso em seu esforço de sistematização de concepções e experiências e de construção de alternativas para a cidade.” Para Sampaio (2015, p. 217) os trabalhos da Semana de Urbanismo de 1935 “[...] foram a gênese da constituição do pensamento moderno na Bahia.”

Essa cultura urbanística já adensada no contexto baiano foi revelada nacionalmente no 1º Congresso de Urbanismo de 1941¹⁹, realizado no Rio de Janeiro.

Foi na Semana de Urbanismo de 1935 que se iniciaram as reflexões e articulações que resultaram na contratação, em 1942, do engenheiro e urbanista Mario Leite Leal Ferreira para elaborar um Plano de urbanismo para Salvador. Porém, Fernandes (2010) esclarece que

no início do século XX monopolizava os serviços de transporte urbano em Salvador. A companhia sustentava a proposta de demolição em nome da modernização de seu serviço de bondes e apontando que tal intervenção propiciaria maior funcionalidade operacional e economia em serviços de manutenção para a empresa. De acordo com Fernandes (2014), as discussões em torno da proposta de demolição da Sé conhecem um acirramento no ano de 1928, quando um acordo entre a Igreja e a referida companhia é estabelecido, numa conjuntura política onde mudanças no executivo poderiam ensejar a viabilidade do processo de execução do projeto. Para uma compreensão meticulosa e consistente sobre o processo de demolição da Igreja da Sé, ver o livro “Memória da Sé”, obra referencial do autor Fernando da Rocha Peres (1999).

¹⁸ Ver o resgate histórico e documental publicado no livro “Acervo do EPUCS: contextos, percursos, acesso”, organizado por Ana Fernandes (2014).

¹⁹ O 1º Congresso Brasileiro de Urbanismo, realizado em 1941, no Rio de Janeiro, foi organizado pelo Departamento de Urbanismo do Centro Carioca, com o objetivo de discutir e aprovar medidas para a solução de questões de interesse urbanístico. O congresso reiterava a necessidade de uma orientação urbanística no desenvolvimento das cidades brasileiras.

mesmo que em linha de continuidade com a Semana de Urbanismo, o contrato para realização do Plano da cidade do Salvador foi firmado em outra conjuntura política²⁰.

Ainda em 1942, sob a coordenação do engenheiro Mario Leal Ferreira, foi criado o Escritório do Plano de Urbanismo da Cidade de Salvador (EPUCS) com intuito de elaborar um Plano para Salvador.

O escritório possuía uma equipe interdisciplinar, além de engenheiros, também dele participaram arquitetos, advogados, médicos, botânicos, historiadores, topógrafos e fotógrafos.

[...] a partir de um modelo espacial rádio-concêntrico, o EPUCS problematiza e equaciona as principais questões do desenvolvimento urbano por ele levantadas: a articulação regional, o duplo sistema de deslocamentos – o de avenidas de vale e o das cumeadas –, os aspectos sanitários e os sistemas de infraestrutura, o sistema de áreas verdes, o centro urbano e os centros cívicos, o zoneamento, a distribuição dos equipamentos de saúde e educação e habitação proletária. (FERNANDES, 2014, p. 17).

Das principais questões problematizadas e equacionadas, destacamos a proposta de zoneamento, a proposta do sistema viário e aquela da infraestrutura em redes (água, saneamento, etc.).

Para Sampaio (2015), sobre a questão do zoneamento, a proposta do EPUCS recebeu forte influência externa, incorporando os conceitos de Burgess (1925)²¹, “criando zonas residenciais concêntricas a partir das Zonas Comercial e de Transição, além de duas zonas “satélites” periféricas (Itapagipe e Pituba).” (SAMPAIO, 2015, p.211).

Obedecendo a critérios de densidades altas, médias e baixas, de forma decrescente no sentido centro periferia, a proposta de zoneamento consistia em indicar para a zona urbana os seguintes setores: um setor Portuário; um setor Portuário e comercial; um setor Industrial; dois setores de Transição; e sete setores Residenciais.

Conforme esclarece Sampaio (2015) a concepção viária articulava de modo competente cumeadas e vales, destinando circuitos para o transporte coletivo em voga na época – o bonde –, e privilegiando os vales ao tráfego rápido, oferecendo fluidez aos automotores. O modelo espacial rádio-concêntrico “[...] tem nas vias radiais a ligação bairro-centro, interligadas ao

²⁰ A autora refere-se ao golpe de Estado de 1937. Para Fernandes (2010, p.6), o golpe de Estado de 1937 instituiu uma ditadura civil no país e reduziu de forma significativa sua ambiência política, com controle estrito sobre as possibilidades de reunião, manifestação e organização. Por outro lado, definiu um conjunto de políticas com seu respectivo aparato legal que buscavam implementar a construção de um setor capitalista nacional regulamentado, em estreita sintonia com a ação do Estado. A constituição da esfera pública passava agora necessariamente pela intervenção do Estado, de feição autoritária e majoritariamente centralizadora.

²¹ Ernest Watson Burgess foi um sociólogo urbano canadiano, que apresentava a cidade como um conjunto de anéis concêntricos. Ao contrário da cidade medieval e barroca (que crescia de fora para dentro), a cidade apresentada por Burgess, com influência na Escola de Chicago, crescia de dentro para fora.

centro principal pela “base-de-tráfego”, num complexo urbanístico em vários níveis, separando os modos de circulação (autos, bondes, pedestres etc.)” (SAMPAIO, 2015, p.211).

No Plano ainda constavam proposições especiais sobre as redes de infraestrutura. O EPUCS dedicou maior ênfase ao saneamento básico, reconhecendo o seu “valor social”. A articulação entre redes de saneamento e a comunicação viária é uma das propostas fundamentais e estruturantes no planejamento do EPUCS.

Com base nas reflexões de Sampaio (2015), compreende-se que a postura do EPUCS em propor uma solução para as questões viárias e de saneamento consistia em estabelecer um denominador comum entre ambos. Assim, partindo da “análise geomorfológica” do sítio propõe-se tanto para a infraestrutura viária, quanto para as redes de drenagem, abastecimento de água e coleta de esgoto uma interação na sua concepção. Formando um sistema de articulação em rede entre a estrutura e a infraestrutura urbanas.

Vale ressaltar, que as propostas do EPUCS foram influenciadas por um período de profundas transformações nos rumos da arquitetura internacional, quando os alicerces teóricos do movimento moderno são estremecidos a partir do pós-guerra, época em que o embate se desloca para as questões da continuidade ou revisão daquele movimento.

Em 1947, em função da morte de Mário Leal Ferreira, ocorre uma brusca interrupção nos trabalhos do EPUCS, culminando em sua extinção. Fernandes (2014) pontua que os princípios do Plano foram incorporados no âmbito da administração direta, através da criação da Comissão de Plano de Urbanismo da Cidade do Salvador (CPUCS), em 1948, e transformaram-se em lei municipal no mesmo ano.

Sampaio (2015) esclarece que apesar de criado em 1948, até meados de 1950, o CPUCS não havia sido de fato estruturado, funcionando precariamente sob a coordenação do prof. Diógenes Rebouças²². Entre 1950 e 1952 ocorre a saída do prof. Rebouças da direção do CPUCS, e para substituí-lo, inicialmente, foi designado o engenheiro João Augusto Calmon e, posteriormente, Gustavo Maia.

Em 1959, logo após a extinção do CPUCS, cria-se a Superintendência de Urbanização da Capital (SURCAP). Um pouco mais a frente, em 1970 cria-se o Órgão Central de Planejamento (OCEPLAN), em mais uma tentativa frágil e pouco articulada de resgatar o processo de planejamento instaurado nos anos 1940 e abortado nos anos 1950. (SAMPAIO, 2015).

²² Com a morte do engenheiro e coordenador do EPUCS Mário Leal Ferreira em 14 de março de 1947, o professor Diógenes Rebouças o substituiu à frente do CPUCS.

Para Fernandes (2014), mesmo com esta sucessiva criação de novos órgãos, até os anos de 1980, nenhum deles, em termos de uma concepção de urbanismo, foi tão significativo quanto o EPUCS. A autora defende que até a década de 1980, o EPUCS constituía-se como a principal referência para se pensar o desenvolvimento urbanístico da cidade de Salvador.

A partir da década de 1950 desenvolve-se no Brasil o discurso sobre a necessidade de integração entre os vários objetivos dos planos urbanos. Esse discurso passou a se centrar na figura do plano diretor e recebeu, na década de 1960, o nome de planejamento urbano integrado ou Plano de Desenvolvimento Local Integrado (PDLI)²³.

Segundo essa concepção de planejamento, a cidade não poderia ser encarada apenas em seus aspectos físicos. Os problemas urbanos não poderiam limitar-se ao âmbito da engenharia e da arquitetura. A cidade – passa a pregar a ideologia dominante – é também um organismo econômico e social, gerido por um aparato político-institucional. Os planos não podem limitar-se a obras de remodelação urbana: eles devem ser integrados tanto do ponto de vista interdisciplinar como do ponto de vista espacial, integrando a cidade com a sua região. Sem isso não seria possível resolver os ‘problemas urbanos’ que se avolumavam. (VILLAÇA, 1999a, p. 211-212).

Desta maneira, a partir de 1960, inicia-se um período de instituição de um processo continuado de planejamento urbano no Brasil, com propostas nitidamente globalizantes. O discurso baseava-se no entendimento que os problemas urbanos deveriam ser vistos como “integrados”, visto que possuíam mútuas relações e origens, por esse motivo, seria necessário também integrar diferentes propostas de soluções. Como consequência desse discurso e também pela falta de critério de delimitação, os Planos Integrados passaram a abranger todos os aspectos possíveis e imagináveis da vida das cidades. Abordavam em seu conteúdo desde obras de infraestrutura física até a renovação do desenho urbano, ordenação legal do uso do solo e da paisagem urbana, incluindo ainda a provisão de serviços que espacialmente eram pouco específicos, como saúde e educação pública.

A contar da década de 1960, a grandiosa gama de aspectos que deveria ser abordada nos planos, fugia à capacidade e ao interesse da administração pública municipal, dado que não seriam utilizados para legitimar obras ou ações concretas das prefeituras. (VILLAÇA, 1999a).

Fora do ambiente administrativo, os planos passaram a ser elaborados por grupos técnicos especializados e em muitos casos, não chegavam nem a ser encomendados ou assumidos por um prefeito. Conforme explicita Villaça (1999a), este distanciamento atingirá

²³ Na década de 1960 e início da de 1970, o planejamento urbano brasileiro se consagrou. Nesse período, foram elaborados grandes, e às vezes grandiosos, “Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado” (os PDDI’s) para a maioria das cidades brasileiras em ritmo acelerado de urbanização.

seu apogeu com os superplanos tecnocratas²⁴, caracterizados pelas ideias de globalidade, de sofisticação técnica e de interdisciplinaridade do planejamento.

Cabe analisar que no discurso acreditava-se que os superplanos fossem capazes de apreender a totalidade dos fenômenos urbanos, de compreender o “todo”. Tal premissa reflete o quão tecnocrata e pretensioso era seu discurso, ao crer que o técnico, ao elaborar um plano, além de ter condições de saber qual seria o interesse desse todo, seria capaz de atendê-lo.

Para Villaça (1999a) os superplanos agora seriam puro discurso. Os planos-discursos são fruto de diversos fatores institucionais, financeiros e até mesmo, técnicos, como o distanciamento crescente entre suas propostas e as possibilidades de execução por parte da administração pública. Também por sua crescente abrangência, tornando-os imprecisos. Pela setorialização e especialização da administração pública, o que dificultava identificar os órgãos de aprovação e execução. E pelo distanciamento técnico entre o que era elaborado nos gabinetes e a realidade urbana.

O aspecto tecnocrata dos novos planos os tornava mais complexos e abrangentes e tal crescimento era proporcional ao aumento da variedade dos problemas sociais. Os superplanos não teriam suas obras financiadas pela classe dominante, pois, já não representavam totalmente o interesse da mesma e nem ofereciam possibilidade de aplicação para os problemas da grande população.

Nos anos de 1964, reconhecia-se o agravamento dos problemas urbanos e a questão ganhava visibilidade política, pois havia gravíssimas carências sociais²⁵ a serem politicamente enfrentadas.

Em 1965, cria-se o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) — que controlava o Fundo de Participação dos municípios, constituindo-se em uma alternativa de política pública instituída no primeiro ano do novo regime —, em resposta ao alarmante conjunto de questões urbanas em pauta²⁶. A partir da sua criação o SERFHAU passou a

²⁴ Na década de 1960 foram produzidos diversos superplanos, altamente detalhados, contendo diretrizes e recomendações para diversos níveis de governo. Villaça (1999a) considera que o Plano Agache seria o primeiro dos superplanos.

²⁵ Nesse período, destaca-se em particular o caso da questão habitacional. No início do regime militar ocorre de forma incisiva o reconhecimento do quadro de tensões habitacionais no país, principalmente nas favelas, reconhecendo a presença de massas urbanas social e politicamente desassistidas.

²⁶ De acordo com Leme (1999), o golpe e a ditadura militar, a partir de 1964, modificam de forma radical a prática do planejamento urbano e regional no Brasil, instaurando um novo período, com forte atuação do SERFHAU. Entende-se que a criação do SERFHAU faz parte do processo de institucionalização do planejamento e, especificamente, do planejamento urbano no Brasil, iniciado nos anos de 1930. Para Azevedo e Andrade no livro *Habitação e Poder* (2011), houve três fases de atuação do SERFHAU: 1ª fase (1964 até 1967) – marcada pelo predomínio da visão habitacional, 2ª fase (1967 até 1969) identificada pelos planos de desenvolvimento local integrado, e 3ª fase (1969 até a extinção, em 1974) caracterizada por mudanças na escala dos planos, sem perder o caráter integrador, com o Programa de Ação Concentrada e o planejamento para as

centralizar e comandar a política urbana no Brasil. Porém, como seria ele capaz de responder a todas as questões colocadas se a população sequer seria ouvida nesse processo?

No âmbito do SERFHAU, as políticas nacionais urbana e de planejamento estruturaram-se em consonância com as regras impostas pelo Estado, isto é, decididas em círculos estreitos de burocracia pública, pouco atenta às demandas da sociedade. Caberia a essa agência responder às necessidades de cursos de ação planejados compreensivamente dentro de uma proposta de implantação em dois níveis: das redes de cidades e do planejamento integrado para os centros urbanos. (CARVALHO, 2001, p. 984).

Sob a coordenação e com o financiamento do SERFHAU, diversos PDLI's foram elaborados para cidades brasileiras de médio e grande porte. É indispensável mencionar que um dos primeiros PDLI's elaborados na América Latina e o primeiro elaborado no Brasil foi o PDLI da cidade Feira de Santana, na Bahia, em 1968²⁷. (FERNANDES, et. al., 2011).

Ele coincide com o início do período ditatorial do Brasil, dentro de uma ideologia onde cabe ao Estado assegurar o bem-estar social. A sua Introdução é subdividida em: antecedentes; agradecimentos; teoria e metodologia; e por fim, equipe do plano. O seu embasamento Teórico – Conceitual, dentre as Teorias Clássicas de Cidade e Estrutura Urbana pode ser enquadrado na Teoria Sócio-Ecológica, isto se confirma fundamentalmente pela questão centro/periferia, nele observado. Além da criação de zonas com funções especializadas, possuindo um modelo descritivo da cidade, destacando as diferentes etapas da industrialização. (FERNANDES et. al., 2011, p.6)²⁸.

O SERFHAU permaneceu coordenando e financiado outros PDLI's por todo o Brasil até meados de 1970.

Crescia a quantidade de escritórios técnicos de consultoria e planejamento empenhados em produzir planos e ao mesmo tempo, o discurso apontando para o “caos urbano” e o “crescimento descontrolado” dissimulava os conflitos e os reais motores do agravamento dos problemas urbanos.

Era elevado o número de planos produzidos e ao mesmo tempo, elevado o grau de abandono dos mesmos pelos governos municipais. Chama-se a atenção de que, de acordo com Villaça (1999a), a onda de planejamento urbano centrada na figura do Plano de Desenvolvimento Local Integrado (PDLI) durou uma década, com pico na virada de 1960

áreas metropolitanas. Cabe ressaltar que com a frustração em relação à não implantação efetiva dos PDLI's e a extinção deles em meados dos anos de 1970, sintomaticamente, o SERFHAU foi extinto em 1974.

²⁷ O PDLI de Feira de Santana – BA foi concluído em 1968, elaborado durante os governos de Joselito Falcão da Silva (até jan./1967) e de João Durval Carneiro (até jan./1997), financiado pelo Ministério do Interior (Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU); Banco Nacional de Habitação (BNH)) e a empresa executora do projeto foi a COPLAN S/A – Construções e Planejamentos. (FERNANDES, et. al., 2011).

²⁸ Para melhor compreender o processo de elaboração do PDLI de Feira de Santana (1968), sugere-se a leitura do artigo de FERNANDES et. al., (2011), intitulado “Planejamento Urbano de Feira de Santana (BA): comparação entre os Planos Diretores de 1968 e 2000”.

para 1970. Gigantescos e detalhados, mas com pouca efetividade de implantação, os PDLI's não avançavam do âmbito teórico para o prático. A frustração com os PDLI's e com a limitação deles às prateleiras das câmaras municipais tornou-se algo trivial e em meados dos anos de 1970 presenciou-se sua extinção.

De modo geral, a política de planejamento urbano integrado liderada pelo SERFHAU foi pouco eficaz e acabou desaparecendo junto com a própria agência, extinta em 1974.

Conforme defende Braga (1995), pode-se analisar que a ineficácia do planejamento integrado se deu por três motivos, em primeiro lugar, por serem tão grandiosos, os planos ficavam prontos ao final da gestão do prefeito que o havia contratado, em contrapartida o novo prefeito não se sentia vinculado às recomendações do plano elaborado na gestão anterior. Em segundo lugar, por serem elaborados distantes da realidade local, eram pouco operacionais, muitas vezes os programas propostos se mostravam inadequados à disponibilidade de recursos existentes. E, em terceiro lugar, por mais que, teoricamente, houvesse esforços por parte das entidades governamentais supervisoras, a participação popular era limitada.

Nos anos de 1970, provavelmente em resposta à frustração proveniente do insucesso dos superplanos, os planos transitam da complexidade, do rebuscamento técnico e da sofisticação intelectual para o plano com características mais simples, feito pelos próprios técnicos municipais, quase sem mapas, sem diagnósticos técnicos ou com diagnósticos reduzidos em comparação aos superplanos da década anterior. Villaça (1999a) denomina esse período como o período dos “planos sem mapa”.

Com a expressão “plano sem mapa” pretende-se designar o novo tipo de plano que a ideologia dominante inventou nas suas constantes tentativas de dar a impressão de que está cuidando do planejamento e “aperfeiçoando-o” continuamente. O novo tipo de plano apresenta “apenas objetivos, políticas e diretrizes”. Já que é assim, o diagnóstico e a grande quantidade de mapas e estatísticas são dispensados (VILLAÇA, 1999a, p.221).

Ao dispensar os mapas e reduzir os diagnósticos, o “plano sem mapa” poderia abordar propostas de qualquer natureza, podendo elas ser especializadas ou não, de competência municipal ou não. O “plano sem mapa” poderia até versar sobre um plano futuro que seria elaborado a partir dele.

Mesmo reduzidos em relação aos superplanos, os “planos sem mapa” também representavam interesses altamente ideológicos, característica central dos planos de todo esse período. Era extremamente conveniente para a classe dominante que não houvesse

detalhamento nos diagnósticos, assim, os reais problemas poderiam permanecer ocultos, evitando-se conflitos.

Assim, historicamente, dos planos de melhoramento e embelezamento, partimos para os planos diretores e o planejamento urbano integrado, vislumbramos os superplanos, os planos sem mapa e depois, como veremos mais à frente, retornaremos ao plano diretor. Deve-se ressaltar que as mudanças nas nomenclaturas não foram apenas de caráter terminológico, foram também no conteúdo e nas metodologias de elaboração dos planos. Também, foram significativas para transmitir a idéia de inovação, cada plano deveria se apresentar como novo, evitando qualquer vinculação com os antigos e os fracassos do passado.

Os anos de 1970 indicam uma nova etapa na consciência popular urbana no Brasil, os trabalhadores vindos das indústrias tornavam-se organizados e conscientes de seu espaço e começavam a contestar a manifestação espacialmente injusta das intervenções públicas. Inicia-se um período prenunciado por lideranças políticas e sociais e marcado por outro tipo de discurso.

Estimulados com as possibilidades desencadeadas pela mobilização iniciada na década anterior, os anos de 1980 apontam para possíveis condições dos movimentos populares influenciarem na elaboração da Constituição Federal de 1988, nessa década houve grande crescimento e organização desses movimentos.

Ressalta-se nos anos de 1980 a retomada das discussões em torno das demandas populares e, nesse cenário, destacamos o Movimento Nacional pela Reforma Urbana que nessa década se consolidará e aglutinará, em escala nacional, os vários movimentos e propostas populares em torno dos chamados problemas urbanos. Sobre o Fórum de Reforma Urbana, Maricato (2007b, p. 143) pontua,

O Fórum de Reforma Urbana, entidade criada por a) setores da Igreja Católica de tendências progressistas, b) setores não governamentais e técnicos de assessoria aos movimentos sociais urbanos, permaneceu bastante ativo nos anos 1980, na defesa de uma agenda de Reforma Urbana que sempre priorizou, entre outras, a figura jurídica do “solo criado”. O FNRU foi um dos responsáveis pela inserção na Constituição de 1988 de algumas conquistas relacionadas à ampliação do direito à cidade.

Perante a mobilização popular dos anos 1980, a parte da classe dominante interessada nas oportunidades provenientes do uso do espaço urbano reage com o plano diretor, reforçando e retomando o discurso ideológico de sua indispensabilidade para o planejamento urbano.

2.1.3 3º Período – A Reação, o Retorno ao Plano Diretor e o Estatuto da Cidade (1992 – 2001)

Reagindo à pressão da mobilização popular, a classe dominante resgata o Plano Diretor, restabelecendo seu prestígio e fortalecendo o discurso de que as cidades se encontravam em um caos, pela ausência de planejamento urbano e do Plano Diretor como principal ferramenta. Ao ser dado como obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes pela Constituição Federal de 1988, o retorno ao Plano Diretor revelou o poder da classe dominante sobre a esfera do urbano. Assim, o último período é marcado pela reação ao anterior, que vislumbrava a iminência da mobilização popular.

Vimos que, inflamada pela persistência dos problemas sociais e pela solução sistematicamente adiada, nos anos 80 ocorre à intensificação do processo de normalização democrática e o recrudescimento da organização popular, apontando para o surgimento de novas demandas que visavam redefinir, mais profundamente, a relação Estado/sociedade. Em seu decorrer, “[...] procurou-se o interesse pelas pequenas obras capazes de enfrentar os problemas sociais locais com a participação da população e abriu-se caminho para a legitimação dos chamados movimentos sociais urbanos como interlocutores privilegiados do poder público.” (AZEVEDO e PRATES, 1990, p. 17-18).

Porém, a possível redefinição da relação Estado/sociedade, bem como, a possibilidade de expandir a participação popular e legitimar os movimentos sociais era extremamente perigosa para classe dominante, tornou-se necessário afastar a população do planejamento urbano.

Dessa forma, concomitante à retomada do Plano Diretor, a classe dominante retoma o discurso ideológico da supremacia do conhecimento técnico e científico como guia de ação e entendimento do planejamento urbano, ou seja, temos a ideologia da tecnocracia. De acordo com esse discurso, somente os técnicos seriam capazes de diagnosticar e elaborar soluções para os problemas urbanos.

No entanto, na década de 1990 a conscientização de alguns setores organizados da população já estava em desenvolvimento e, então, rejeita o Plano Diretor tecnocrata e onipotente. Por esse motivo, para Villaça (1999a) a década de 1990 indica o fim de um período do planejamento urbano brasileiro e caracteriza o início de seu processo de politização, justamente fruto do avanço da consciência e organização de camadas da população.

Para o autor acima citado, a grande rejeição ao Plano Diretor por setores organizados da população deveu-se, em parte, à pretensão dos diagnósticos como reveladores das questões urbanas. Como consequência dessa rejeição, temos o acirramento dos debates, nos âmbitos legislativos e fora deles, entorno da metodologia de elaboração e o conteúdo dos planos em várias cidades do país.

Passa-se a disseminar o entendimento de que os problemas a serem neles indicados, bem como suas prioridades, deveriam ser uma discussão politizada e não tecnocrata. Deste modo, essa discussão deveria estar nas plataformas dos movimentos populares e dos partidos políticos. Posteriormente, e nunca no intuito de revelar os problemas, o diagnóstico técnico serviria para dimensionar, escalonar ou viabilizar as propostas. (VILLAÇA, 1999a).

Nota-se que o Plano Diretor aguçou os debates e potencializou o conflito de interesses. Percebe-se que o início da politização dos planos se caracteriza justamente pelos debates e negociações de natureza política entre interesses claramente conflitantes.

O plano diretor inovador dos anos de 1990 elegeu como objeto fundamental o espaço urbano de sua produção, reprodução e consumo. Para tanto, seus instrumentos fundamentais, limitados aos da alçada municipal, são basicamente, os de natureza urbanística, tributária e jurídica. A terra urbana, a terra equipada, eis o grande objeto do plano diretor. Essa posição “urbanística” nada tem de determinismo físico. Trata-se de adequar o plano diretor aos limites do poder municipal e não tratá-lo como compêndio de análise científica do urbano, da urbanização contemporânea ou do desenvolvimento social, cultural, tecnológico e econômico, local ou regional. A superestimação dos poderes de um plano diretor ainda é um dos mecanismos mais utilizados pela ideologia dominante para desmoralizar o planejamento urbano. (VILLAÇA, 1999b, p. 245)

A inovação do Plano Diretor dos anos de 1990 é a tentativa de sua politização. Promulga-se, então, a Lei Federal n.º 10.257, de 2001, mais comumente chamada de Estatuto da Cidade, com a finalidade de regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, que versam sobre a política de desenvolvimento urbano e a função social da propriedade.

Nesse sentido, o Estatuto da Cidade estabeleceu o Plano Diretor como o instrumento jurídico competente para precisar a fluidez do conceito de função social da propriedade urbana, ao afirmar que ela cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor. Ainda, de acordo com Estatuto, o Plano Diretor seria o instrumento normativo competente para definir a função social da propriedade para fins urbanísticos.

Sobre a obrigatoriedade, o Estatuto da Cidade define que

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I – com mais de vinte mil habitantes;

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

- III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;
- IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;
- V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.
- VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

Após essa obrigatoriedade, várias cidades brasileiras voltaram ou passaram a elaborar seus Planos Diretores cumprindo a determinação constitucional. Porém, mesmo com o novo formato do Plano, com um discurso mais politizado, para os movimentos populares, principalmente, para aqueles ligados à luta pela terra e habitação, o Plano Diretor tornou-se um instrumento desacreditado, em virtude das constantes manipulações do processo decisório.

Tem-se para o cenário do pós-Estatuto, a revelação do interesse vinculado ao espaço urbano. Amplamente encoberto nos discursos dos planos das décadas passadas, tal revelação se deve justamente à politização do Plano. Com o aumento dos debates, ficava visível que os aspectos urbanísticos referentes ao uso e ocupação do solo eram mais predispostos a polêmicas e discordâncias. Tem-se, também, o avanço do setor imobiliário, em especial o advento dos incorporadores, em direção à arena política do Plano.

2.2. OBRIGATORIEDADE: O PÓS-ESTATUTO DA CIDADE

O Estatuto da Cidade representa um avanço na Política Urbana, da Constituição Federal de 1988, ao regulamentar e complementar os artigos 182 e 183. O Estatuto completa o respaldo jurídico, em nível nacional, do Plano Diretor e o institui como instrumento normativo por excelência de execução da Política Urbana em esfera local.

De acordo com o Estatuto da Cidade “O Plano Diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.” (art. 40, § 4º)²⁹.

²⁹ Art. 40. O Plano Diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O Plano Diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º O Plano Diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º A lei que instituir o Plano Diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4º No processo de elaboração do Plano Diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I - a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II - a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

Ainda enquanto instrumento do planejamento municipal, de acordo com o artigo 4º, inciso III, o plano diretor integra-e ao processo de planejamento municipal, o qual inclui, ao lado dos instrumentos de gestão orçamentária, o disciplinamento do parcelamento, uso e ocupação do solo, o zoneamento ambiental, a gestão orçamentária participativa, planos, programas e projetos setoriais e os planos de desenvolvimento econômico-social. Incluir as diretrizes e prioridades definidas pelo plano diretor às peças orçamentárias municipais pode constituir-se em mecanismo que, em si mesmo, eleve as possibilidades de eficácia e eficiência do plano diretor. (CARVALHO, 2009, p.51).

Assim, a Política Urbana e o Plano Diretor como seu instrumento articulam-se mediante as normas estabelecidas em lei. O papel do Estatuto da Cidade está, em suma, estruturado em reger essa relação, ou seja, entre normas e instrumentos. Logo, os instrumentos jurídicos e urbanísticos a serem contemplados pelos Planos Diretores brasileiros “[...] deverão atender às diretrizes fixadas em lei, como garantia de direitos, à gestão democrática das cidades e à equidade social com justa distribuição de benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização.” (CARVALHO, 2009, p. 52).

Percebe-se que na fase atual, pós-obrigatoriedade, o discurso de que os Planos Diretores seriam a resposta para solucionar os problemas urbanos ainda persiste, porém, tem sido fortemente abalado pelo aumento da consciência popular e do entendimento de que esses ditos problemas urbanos são, de fato, a expressão da diversidade de demandas que configuram a realidade urbana, ou seja, a diversidade de interesses e necessidades de grupos sociais distintos.

Na medida em que se formam coalizões típicas da arena regulatória, postas para o planejamento urbano, o discurso em torno dos problemas urbanos muda à proporção em que mudam os interesses dos grupos dominantes, ou ainda quando esses interesses são finalmente atendidos. Nota-se que, de certa forma, mencionar os problemas urbanos torna-se conveniente para justificar as ações desses grupos sobre o espaço urbano. Em contrapartida, na cidade real tende-se a retardar as soluções.

No campo regulatório, analisar o processo de articulações em torno do poder concedido ao Plano Diretor Municipal (PDM) implica na compreensão das consequências diretas ou indiretas desse processo sobre a produção e/ou organização do espaço urbano, que, nesse caso, é o território municipal. Tal análise também implica em melhor compreensão de como

III - o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos. (BRASIL, 2001).
h) planos de desenvolvimento econômico e social;
[...] (BRASIL, 2001).

se dá a ação do poder regulatório do Estado, que não é neutra, podendo tanto representar interesses comuns da população local ou de grupos específicos.

Nesse sentido, toma-se a cidade como território e a não neutralidade da ação do Estado, segundo a contribuição de Sampaio (2012, p. 5, grifo do autor), é entendida assim

A cidade implica sempre num *território*, adaptado/apropriado pela população. Portanto, trata-se de um campo de forças aberto, abrigando conflitos e interesses contraditórios, tanto de grupos como de agentes, produtores, construtores e consumidores do meio urbano. Neste viés, emerge a demanda de se ter que repensar o papel do Estado, num campo de forças onde racionalidade técnica e processos políticos se confrontam e ou se entrelaçam.

Nesse confronto e/ou entrelace, em relação à racionalidade técnica sabe-se que a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) dotou o Plano Diretor da condição de peça técnica indicativa de usos e formas de ocupação do solo urbano e estratégias de desenvolvimento e expansão urbana. Tornando-o, desse modo, instrumento responsável pela regulamentação e controle dos usos e do processo de ocupação do solo urbano, ou seja, o Estado brasileiro passou a utilizar o Plano Diretor como instrumento integrante do ordenamento jurídico ao exercer seu poder regulatório sobre o território.

A Constituição ainda ampliou a área de abrangência do Plano Diretor, contemplando todo o espaço urbano municipal, zona urbana e zona rural e, também, suscitou a politização do processo de elaboração dos Planos, conquistada na década de 1990 e caracterizada pela inclusão e ampliação da participação popular nos processos decisórios de gestão municipal.

Para além de incluir a participação popular, esse momento constitucional pós-Estatuto logrou criar um novo quadro jurídico e institucional ligado às cidades, com o desenvolvimento de diretrizes relacionadas à política fundiária, habitação, saneamento, mobilidade, meio ambiente. Além disso, houve a criação de novas instituições, como o Ministério das Cidades (2003), o Conselho das Cidades (2003) e as Conferências Nacionais das Cidades (2003, 2005 e 2007) para corroborar com esse “novo tipo” de gestão democrática nas prefeituras.

2.2.1 Notas sobre a Política Urbana da CF/1988

A CF/1988 caracteriza-se em um marco de extrema importância no processo de redemocratização do país, seja por suas consequências para a conjuntura nacional, seja pelo iminente envolvimento de movimentos sociais e associações de classe em sua elaboração.

Em sua estrutura, a Constituição sintetizou os princípios reguladores básicos do embate entre interesses conflituosos de agentes públicos e privados. Desses princípios destacam-se: o aumento do poder da esfera legislativa, a introdução da participação popular e de suas associações, na produção e gestão das políticas públicas, a ampliação de instrumentos de controle social sobre a ação do Estado e a recuperação da autonomia da esfera municipal de governo, concomitante ao aumento de seus recursos financeiros.

Como já dito, a década de 1970 assistiu ao desenvolvimento dos movimentos de mobilização e organização sociais, principalmente dos setores populares. Nesse sentido, essa década produziu estímulos suficientes para suscitar a demanda por novos mecanismos de participação popular nos processos decisórios.

Já no início dos anos de 1980, como referência desse desenvolvimento, tem-se a criação da Associação Nacional do Solo Urbano (ANSUR) que, além de prestar assessoria aos movimentos urbanos, visava organizar suas demandas e contribuir para sua unificação. Deste modo, as ações da ANSUR foram cruciais para fincar as raízes necessárias para o Movimento Nacional pela Reforma Urbana e fortalecer a elaboração da proposta de Emenda Popular apresentada ao Congresso Nacional (MARICATO, 1994)³⁰.

A proposta da Emenda Popular pela Reforma Urbana incluía como princípios gerais: I - a obrigação do Estado em assegurar os direitos urbanos a todos os cidadãos; II - a submissão da propriedade a sua função social; III - o direito à cidade; e IV - gestão democrática da cidade.³¹ Assim, pode-se concluir que tal proposta seria mais que uma emenda apresentada à Assembléia Constituinte, ela viria a contribuir para a própria formulação da Constituição.

Estimulados pela repercussão da elaboração da Emenda e pelo processo de mobilização dos setores populares ligados à luta pela terra e pela moradia, outros setores da sociedade organizada também começaram a elaborar propostas de seu interesse, como o intuito de que pudessem integrar a proposta da Emenda.

Durante esse processo, assistiu-se a um confronto de correntes, grupos, instituições e idéias, corporificando as grandes matrizes da cultura política brasileira em seus diferentes aspectos. Será a Constituinte - e a possibilidade de apresentação das emendas populares - o grande catalisador do Movimento Nacional pela Reforma Urbana. (CARDOSO, 1997, p. 87).

³⁰ Sobre o Movimento de Reforma Urbana no Brasil, ler “Reforma urbana: limites e possibilidades, uma trajetória incompleta”, 1994, de Ermínia Maricato.

³¹ Os princípios gerais da Emenda Popular pela Reforma urbana acabaram por determinar uma nova forma de abordar a questão urbana no cenário político nacional. A garantia de implementação desses princípios logo se torna hegemônica mediante a ausência de contrapropostas claras oriundas do setor conservador, como também, pela proposição de uma série de instrumentos para a participação popular e de diretrizes gerais para políticas de moradia, transporte e serviço público. Ressalta-se a nítida ênfase na questão social como eixo das políticas urbanas, que assumem caráter universalista (CARDOSO, 1997).

Cabe lembrar que a disseminação de todo esse processo de mobilização para elaborar propostas para a Assembleia Constituinte, é bem anterior à mesma, principalmente por meio da ação de Organizações Não Governamentais e da Igreja Católica. Nesse contexto, foram criadas Plenárias Pró-Participação Popular na Constituinte com âmbito local, regional e nacional.

Contudo, ao fim desse processo, na promulgação em outubro de 1988, o texto constitucional não incorporou a proposta de reforma urbana contida na Emenda Popular. Diante das divergências entre militantes da reforma urbana e defensores ao direito de propriedade privada inviolável, o texto final dos artigos referentes à questão urbana aparentava mesclar ambos os posicionamentos. De acordo com Rolnik (1994, p. 357) o texto aprovado seria uma “espécie de aliança entre tecnocratas do aparelho do Estado e congressistas, que se credenciaram como mediadores diante das resistências que ocorreram perante as propostas contidas na emenda popular de reforma urbana.”.

Ainda para Rolnik (1994) as resistências de natureza conservadora partiam de grupos da área de incorporação imobiliária e da área técnico-corporativa, fortemente enraizados na administração pública brasileira. Mesmo com interesses totalmente distintos, essas áreas uniram forças em prol da manutenção do regime jurídico da propriedade do solo e seu correlato e da legislação urbanística do loteamento, uso e ocupação do solo em vigor.

Apesar do abandono da ênfase à proposição mais intervencionista sobre a propriedade, suscitada pela resistência conservadora, a Constituição de 1988 inova ao estender os direitos e garantias às entidades coletivas e não apenas aos indivíduos como nas anteriores. Em relação à democracia participativa, os avanços são ainda maiores. O texto constitucional pontua a participação como constitutiva da noção de soberania popular, podendo-se afirmar que a partir da Constituição de 1988 se estabelece no país o princípio da democracia mista – representativa e participativa (CARDOSO, 1997).

Quanto aos municípios, com a nova Constituição, eles adquirem maiores poderes e a responsabilidade de elaborar legalmente princípios básicos para orientar sua legislação ordinária, visto que a partir desse marco passam a ser considerados unidades políticas. Ademais, os municípios também passam a ter suas competências definidas mais claramente e equiparadas às da União e às dos estados. Dentre elas pode-se destacar a proteção do meio ambiente; a promoção de programas de construção de moradia e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; e o combate à pobreza.

Ainda sobre as competências atribuídas aos municípios, de acordo com Cardoso (1997, p. 92) tornam-se privativas aquelas relacionadas a

[...] assuntos de interesse local; suplementar a legislação federal e estadual no que couber; organizar e prestar diretamente, sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; e promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.³²

Além da incorporação de responsabilidades comuns e privadas aos municípios, a CF/1988, enquanto marco jurídico para a política de desenvolvimento urbano, inovou ao introduzir de forma inédita um capítulo específico para o tratamento da política urbana (Capítulo II, Título VII).

Ao centralizar-se na questão do solo urbano e no plano diretor o capítulo da política urbana (artigos 182 e 183) da Constituição Federal de 1988 instituiu a função social da cidade e da propriedade urbana, oferecendo aos municípios um conjunto progressista de instrumentos de intervenção sobre seus territórios, além de uma nova concepção de planejamento e gestão urbana.

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 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.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I – parcelamento ou edificação compulsórios;

II – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III – desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

³² Cardoso (1997) ressalta em nota que a inclusão da questão da moradia como competência comum foi incorporada ao texto final da CF/1988 após a retirada da proposta anterior que constava no substitutivo do relator da Comissão de Ordem Econômica e que consagrava o direito à moradia como um dos direitos fundamentais de cidadania. Para maior compreensão desse aspecto, o autor sugere a leitura dos trabalhos de Nunes de Souza (1990).

§ 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988)

Por meio da leitura e compreensão dos artigos acima citados, entende-se que ao regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade conseguiu englobar e consolidar um grupo de diretrizes, instrumentos e garantias para o exercício democrático da gestão e para a execução da política urbana, preservando a centralidade no solo urbano e elegendo o Plano Diretor como instrumento por excelência de execução dessa política na esfera local.

Sabe-se que a utilização dos instrumentos previstos em tais artigos ficaram ainda submetidas a regras a serem definidas em legislação complementar no âmbito do Governo Federal. Porém, por outro lado, ao atrelar a função social da cidade e da propriedade ao Plano Diretor, a execução desses instrumentos foi transferida aos municípios, dotando-os de certa autonomia.

2.2.2 Estatuto da Cidade: Reflexos da Obrigatoriedade do Plano Diretor

O Estatuto da Cidade elegeu o Plano Diretor como instrumento de execução da política urbana e de abrangência das intervenções aos limites da atuação dos governos municipais. Quanto a sua obrigatoriedade, o Estatuto a estendeu para além do porte populacional, municípios com população igual ou superior a vinte mil habitantes, passando a também incluir municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, inseridos em áreas de interesse turístico, em áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional e aqueles nos quais o poder público pretendesse utilizar os instrumentos definidos no § 4º do Art. 182 da Constituição Federal.

Cumprido ressaltar que de acordo com o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor deve englobar todo o território municipal, inclusive o rural, considerando a possibilidade de expansão urbana.

Após entrar em vigência, o Estatuto fixou o prazo de cinco anos para que os municípios que se enquadrassem em seu Art. 41, Incisos I e II, elaborassem seus Planos Diretores e no

caso do município já possuir um Plano, o mesmo prazo valeria para editá-lo de acordo com as novas determinações ³³. Para as demais hipóteses, não foi estipulado um prazo. Contudo, entende-se que a obrigatoriedade surge a partir do momento em que o município se enquadre na hipótese legal.

Ademais de estabelecer um prazo para a edição dos Planos, o Estatuto determinou que os Planos Diretores editados fossem atualizados a cada dez anos, prazo mínimo (art. 40, §3º). Já para os Planos editados anteriormente à vigência do Estatuto, o prazo de dez anos começaria a fluir a partir da vigência deste.

Deste modo, além das determinações de obrigatoriedade, o Estatuto da Cidade trouxe novos desafios para o desenvolvimento e planejamento urbano brasileiro. Para Raquel Rolnik (2001), as inovações contidas nele situam-se em três áreas: I) um conjunto de novos instrumentos de natureza urbanística voltados para induzir, mais do que para normatizar as formas de uso ocupação do solo; II) uma nova estratégia de gestão que incorpora a idéia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade; e III) a ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas, até hoje situadas na ambígua fronteira entre o legal e o ilegal.

Das três áreas de inovações destacadas por Rolnik (2001), nesta análise, dá-se maior destaque à segunda delas, referente à existência de um capítulo no Estatuto da Cidade voltado estritamente à gestão democrática das cidades, com ênfase na participação popular. Acredita-se que para discussões futuras, compreender a obrigatoriedade do Plano Diretor concomitante à obrigatoriedade da participação popular é indispensável para analisar o discurso e a realidade do planejamento urbano nas cidades brasileiras, em especial a realidade do objeto de estudo de caso desta narrativa, a cidade de Amargosa- Bahia.

Conforme o que foi defendido pelo projeto Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos (2011)³⁴, a própria ideia de Plano Diretor expressa no Estatuto é igualmente nova. Como já visto, o conceito de Plano Diretor é

³³ Para o Estatuto (2001), o descumprimento da obrigatoriedade em editar o Plano Diretor acarretaria como consequência ao gestor municipal, a privação ao seu município do principal “instrumento de planejamento do desenvolvimento e crescimento urbano”, impossibilitando-o de utilizar importantes instrumentos de política urbana previstos na Constituição Federal/1988. Não editar o Plano Diretor nas hipóteses previstas no art. 41, incisos I e II da lei federal 10.257/2001, no prazo previsto no art. 50 da mesma lei, como deixar de promover a sua atualização no prazo previsto no art. 40 §3º, sujeita aos gestores públicos à responsabilização por improbidade administrativa, nos termos do art. 52, VII do Estatuto da Cidade.

³⁴ Elaborado em 2011, em consoante com a descrição contida em sua apresentação, a Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação de Planos Diretores Participativos foi um projeto que realizou a avaliação qualitativa de Planos Diretores em todo o Brasil, em parceria com a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), através do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) e em convênio com o Governo Federal, o Ministério das Cidades e a Secretaria Nacional de Programas Urbanos.

anterior a essa lei, porém, esse mesmo conceito e, principalmente, suas formas de elaboração foram readaptadas do formato anteriormente conhecido, com características mais burocráticas e tecnocratas, para uma prática que sugere ampla participação da população³⁵.

Desta forma, o Plano Diretor do Estatuto da Cidade inova ao definir um conjunto de diretrizes, princípios e instrumentos de gestão passíveis de utilização pelo Poder Público para desenvolver uma política urbana em moldes democráticos.

Para tanto, reserva o Capítulo IV, no qual são especificados os instrumentos que favorecem a gestão democrática da cidade: órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (art. 43). Além disso, estabelece que, para a gestão orçamentária participativa de âmbito municipal, deverá ser prevista a realização de debates, de audiências de consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e de orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara (art. 44). (CARVALHO, 2009, p. 59).³⁶

Para Raquel Rolnik (2001), as audiências públicas, os plebiscitos, os referendos e a obrigatoriedade de implementação de orçamentos participativos incorporaram o que existe de mais vivo e vibrante no desenvolvimento da democracia, a participação direta (e universal) dos cidadãos nos processos decisórios. A autora ainda ressalta que essa seria a primeira vez na história do planejamento urbano brasileiro que temos uma regulação federal com essa característica.

De acordo com essa mesma autora, definido em lei, na teoria, o Plano Diretor passaria a ser um espaço de debate dos cidadãos e de definição de opções por uma estratégia de intervenção no território. Destacando que o caráter de gestão democrática da cidade, eleito pelo Estatuto, possibilitou a participação da população e de associações representativas de vários segmentos econômicos e sociais para além do processo de elaboração e votação, sobretudo, porque agora, esses grupos poderiam participar do processo de implementação e gestão das decisões do próprio Plano.

Dos instrumentos de participação popular introduzidos pelo Capítulo IV do Estatuto, cabe dedicar uma breve explicação sobre a gestão orçamentária participativa (artigo 4, III, alínea f). Para Saule Júnior (2001) a gestão orçamentária participativa é um instrumento de

³⁵ Nesse contexto, destaca-se também a atuação da sociedade civil organizada, especialmente dos movimentos sociais envolvidos com a Reforma Urbana.

³⁶Sobre esta narrativa, Carvalho (2009) esclarece em nota que em relação às regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, o artigo 45 do Capítulo IV do Estatuto da Cidade, referente à gestão democrática da cidade, estabelece que “Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.”

controle das finanças públicas no âmbito da União, dos Estados e dos Municípios, regido por princípios constitucionais de participação popular e de democracia direta, legitimado pela Constituição Federal de 1988. Deste modo, por meio da gestão orçamentária participativa qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, na forma da lei, possui o poder de denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de contas da União.

Para o cidadão exercer o seu direito de fiscalização das finanças públicas, especialmente da execução dos orçamentos públicos, é requisito essencial o direito à participação na elaboração e execução dos orçamentos - o que significa direito à obtenção das informações sobre as finanças públicas -, bem como de participar das definições das prioridades da utilização dos recursos públicos e na execução das políticas públicas. **Existe uma associação clara entre participação e controle social: para exercer a fiscalização, o cidadão precisa participar da gestão pública, cabendo ao Poder Público assegurar essa participação.** (SAULE JÚNIOR, 2001, p. 14-15, grifo nosso).

Assim, o Estatuto da Cidade estabelece que tanto durante o processo de elaboração, quanto o de atualização do Plano Diretor (art. 40, § 4º), deve ser assegurada a participação popular. Esta matéria vem regulamentada na Resolução nº 25/2005³⁷ do Ministério das Cidades e sua inobservância acarretaria a responsabilização do gestor municipal por improbidade administrativa. Tal descumprimento pode, também, desencadear uma ação civil pública com a finalidade de obter a suspensão do Plano Diretor, por vício formal durante sua elaboração.

Fica, então, estabelecida como condição obrigatória para a aprovação do orçamento municipal, a realização de consultas, audiências e debates públicos. Trata-se de uma imposição de caráter genérico e de aplicação indiscriminada em todo o território nacional, cabendo aos Municípios através da sua Lei Orgânica e das próprias leis municipais sobre finanças públicas dispor de forma específica, como será o processo de participação popular, como requisito obrigatório para a aprovação das peças orçamentárias, de acordo com as suas especificidades e realidade local. (SAULE JÚNIOR, 2001).

Portanto, fazendo cumprir a obrigatoriedade prevista pelo Estatuto da Cidade, os municípios regidos por essa lei foram conduzidos a elaborar Planos Diretores ou a revisá-los,

³⁷ Constituição Federal de 1988, Resolução nº 25, de 18 de março de 2005, do Concidades:

Art. 3º O processo de elaboração, implementação e execução do Plano Diretor deve ser participativo, nos termos do artigo 40, § 4º e do artigo 43 do Estatuto da Cidade.

§ 1º - A coordenação do processo participativo de elaboração do Plano Diretor deve ser compartilhada, por meio da efetiva participação do poder público e da sociedade civil, em todas as etapas do processo, desde a elaboração até a definição dos mecanismos para a tomada de decisões.

§ 2º - Nas cidades onde houver Conselho das Cidades ou similar que atenda aos requisitos da Resolução nº13 do Concidades, a coordenação de que trata o § 1º, poderá ser assumida por esse colegiado.

para aqueles que os já possuísem, adequando-os as determinações legais de promoção a participação popular.

Creditou-se as ambas as obrigаторiedades, de elaborar ou revisar um Plano Diretor e de introduzir a participação popular nesse processo, ao atendimento das necessidades dos cidadãos à qualidade de vida, a justiça social e o desenvolvimento das cidades. Porém, na prática, tais obrigаторiedades revelaram-se frágeis e a elaboração e revisão de Planos Diretos, bem como, a garantia de participação popular no processo decisório passaram a limitar-se a mera divulgação do corpo da lei.

No pós-Estatuto, quanto à elaboração e revisão dos Planos, com o intuito de atender a legislação no prazo imposto, uma grande quantidade de municípios elaboraram e revisaram às pressas seus Planos Diretores. Como resultado, produziram-se Planos desarticulados de uma análise, diagnóstico e prognóstico da realidade local as quais instrumentariam. Por vezes, restringindo esses Planos apenas ao rebate de diretrizes espaciais vagas.

Já quanto à participação, as tentativas de implantar uma gestão orçamentária participativa de âmbito municipal, por meio de debates e as audiências de consultas públicas, não conseguiram atingir a credibilidade dos grupos sociais, sendo reduzidas a um ritual formal, imposto e sem a efetiva participação da população.

Analisando os Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano (PDDU) realizados na Cidade de Salvador no período pós-Estatuto da Cidade, mencionando a crise da “democracia representativa” no Estado brasileiro e a fragilidade do conteúdo social dos dispositivos do Estatuto da Cidade, como também, sua contradição nos equívocos e manipulações em ações autoritárias nos acontecimentos da cidade-real, Sampaio aponta que

Quanto à aplicação do Estatuto da Cidade tudo converge para mostrar as fragilidades do PDDU's, diante da Lei maior, atingindo os seus dispositivos centrais. As fraturas e contradições entre o corpo das Leis – federal e municipal –, que supostamente regulariam o desenvolvimento urbano, estão expostas, numa prática urbanística viciada em revisão de Planos Diretores, sem diagnósticos, sobretudo os relacionados ao controle do uso e ocupação do solo, à mobilidade e proteção/valorização do meio ambiente. No escopo da Lei federal, duas questões centrais chamam a atenção, dizem respeito à obrigаторiedade da “participação popular”, além de introduzir o compromisso explícito de promover um “desenvolvimento sustentável”. Tudo é posto sem aclarar de modo objetivo no corpo da Lei, o âmbito dos conceitos, nem fixar os procedimentos na prática, de um modo claro, sem adjetivações. Do processo resultam pendengas jurídicas que, talvez, pudessem ser evitadas. Basta ver a dificuldade de se definir o que é “participação popular” ou o que é mesmo “desenvolvimento sustentável”, diante de diferentes significações (SAMPAIO, 2015, p.356)³⁸.

³⁸ Para maior compreensão da crítica à promoção da sustentabilidade e do desenvolvimento sustentável nos PDDU's, em especial, no caso da cidade de Salvador, ver o *Post Scriptum*, A era do não planejamento, na

Para Souza (2008), os equívocos e as manipulações em ações autoritárias nos processos decisórios, bem como, a dificuldade em se definir o que é “participação popular” discutida por Sampaio (2015), refletem a ambiguidade da própria redação dos artigos que mencionam a participação popular no Estatuto da Cidade. Para o primeiro autor, a redação desses artigos “[...] da margem a que, a depender da correlação de forças local, a participação venha a ocorrer sob uma forma “opinativa”, meramente consultiva, e não deliberativa – uma participação fraca, portanto, ou mesmo uma **pseudo-participação**.” (SOUZA, 2016, p. 2, grifo nosso).

Nesse processo de pseudo-participação, os debates e as audiências públicas cumprem apenas a formalidade legal, visto que, se limitam à apresentação do Plano antes de sua aprovação pela Câmara, atendo-se a uma informação, ao registro das discussões, como mera consulta e, por fim, a uma filtragem das críticas e sugestões explanadas, desconsiderando e/ou validando aquelas de acordo com os interesses dos grupos dominantes, visando a cooptação. (SAMPAIO, 2015).

Em um breve esclarecimento, de acordo com Souza (2008) na escala de “participação popular” existem oito categorias agrupadas em três graus: grau de participação autêntica (parceria, poder delegado e controle cidadão), grau de pseudo-participação (consulta, informação e cooptação) e grau de não-participação (manipulação e coerção).

No grau de **participação autêntica** ocorre uma **parceria** entre o Estado e a sociedade civil organizada, ambos colaborando, com certa transparência e diálogo, para a viabilização de intervenções e implementações de políticas públicas. Nesse processo, o Estado abdica de parte da exclusividade de suas atribuições para **delegar poder** para a sociedade civil, que também, atua no **controle cidadão**.

No grau da **pseudo-participação**, o grupo dominante **informa e consulta** as camadas populares por meio dos debates públicos, mas não assegura que o explanado por eles seja acatado e concretizado, configurando a participação em um nível simbólico. **Cooptando** aos dominantes a permanência do poder de decidir.

Por fim, no grau de **não-participação** não há preocupação em camuflar um processo participativo, ocorre a **coerção** da população, como em casos de remoções de favelas e em regimes de exceção. **Manipula-se** a população, induzindo-a a aceitar uma intervenção por meio do uso maciço da mídia, por exemplo, ou de outros mecanismos de poder.

Para Villaça (2005, p.50), “Poder-se-ia entender a “Participação Popular” como o conjunto de pressões que a “população” exerce sobre o poder político por ocasião de tomada de importantes decisões de interesse coletivo.”. Nota-se, porém, que a depender das circunstâncias e do poder dominante a prevalecer em cada município, o que se tem é uma pseudo-participação, na qual a participação popular em prol do interesse coletivo é substituída pela mobilização de determinados grupos para legitimar demandas e prioridades particulares.

A garantia de uma participação autêntica da população na elaboração e condução das políticas públicas e das normas e leis que regem a vida coletiva ainda pode esbarrar em velhos e conhecidos argumentos contrários, que insistem que a participação popular: “1) usurpa o direito inalienável de os ‘representantes eleitos’ (prefeitos e vereadores, no caso dos municípios) exercerem seus mandatos sem interferência, 2) custa caro, 3) só é viável ao envolver grupos e populações muito pequenos e, além disso, 4) gera ineficiência administrativa.” (SOUZA, 2016, p. 2).

Sobre esses argumentos contrários à participação, Souza (2016) afirma que diante do crescente “déficit de credibilidade” do sistema representativo e dos políticos profissionais aos olhos da população brasileira, o primeiro argumento é conseqüentemente destituído. Em decorrência dessa destituição, tem-se justamente o aumento da abertura para a introdução de, pelo menos, elementos de democracia direta nas gestões municipais Brasil afora.

Quanto aos demais argumentos – o segundo, custo alegadamente alto, o terceiro, pouca viabilidade e o quarto, ineficiência como preço a pagar –, o autor aponta que já há, hoje, uma literatura especializada e ampliada que traz evidências e comprovações empíricas de que os referidos problemas ou não existem, ou não precisam, necessariamente, existir, podendo muito bem ser evitados.

Deste modo, Souza (2016) pontua que mesmo que seja necessário algum tipo de investimento para efetivar a participação, tais como, a disponibilização de locais adequados, meios de divulgação, equipamentos para apresentar projetos, programas e registrar as discussões, dentre outros, esse investimento, em uma análise custo/benefício desassombrada, não precisa ser por demais elevado. Além disso, os ganhos decorrentes da maior transparência e do maior controle popular nas decisões compensam seu custo, a médio e longo prazo. Visto que, se há transparência, controle e deliberação popular, menor o desperdício ao ter que refazer uma obra e menor a possibilidade de serem corrompidos os gastos envolvidos nela.

Souza (2016) também contesta o argumento da ineficiência da participação, afirmando ser esse um argumento frágil. Segundo o autor, se bem implementada, o que pressupõe como ponto de partida, que os participantes devam ser corretos e honestamente informados e

tecnicamente assessorados, para poderem decidir com pleno conhecimento de causa, a participação contribuiria exatamente com o aumento da eficiência social e até administrativa.

Por fim, em relação à necessidade de pequenos números para conseguir uma participação popular com excelência, o mesmo autor menciona que não faltam exemplos de experiências bem-sucedidas de participação popular direta em municípios com centenas de milhares de habitantes, ou até com mais de um milhão de habitantes, citando como exemplo concreto o caso da cidade de Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul e seu internacionalmente conhecido e elogiado orçamento participativo.

Vivemos em cidades divididas, fragmentadas, com interesses distintos e tendentes ao conflito, argumentar contrariamente à participação social é uma tentativa de evitar o conflito e, assim, perder todo o propósito de exercitar qualquer direito à cidade. (HARVEY, 2013).

Ao contribuir para aumentar o controle público sobre os políticos profissionais, enfraquecer práticas clientelistas (troca de votos por favores) e elevar o nível de consciência da população, especialmente da população pobre, sobre os seus direitos, a participação popular parece só não interessar àquela minoria que, precisamente, ganha com a falta de transparência e com o monopólio decisório nas mãos das elites. (SOUZA, 2016, p. 4).

Essa minoria dominante, que não se interessa pela ampliação do processo participativo para as camadas populares, sempre teve sua participação garantida na elaboração e implementação de Planos Diretores e/ou Planos e Leis de Zoneamento, como dito no primeiro item deste Capítulo, referente aos pontos de partida do planejamento urbano. Portanto, cabe esclarecer que essa ênfase dada à “participação da população” nos Planos Diretores pós-Estatuto da Cidade, de fato refere-se apenas à maioria dominada, das camadas sociais ou setores ou grupos da população que estavam ausentes desse processo até essa determinação legal. (VILLAÇA, 2005).

Por esse contexto, o mesmo Villaça (2005) pleiteia que o que se tem no cenário do planejamento urbano brasileiro é uma “ilusão da participação popular”, visto que, o conceito de “participação popular” vem sendo utilizado para dar uma aparência democrática às decisões tomadas sob um jogo totalmente desequilibrado de pressões. Para o autor, em grande parte, os debates públicos estão sendo usados pela minoria dominante, especialmente pelos setores econômicos, para evitar formas de pressão efetiva sobre os tomadores de decisões políticas.

Através do discurso do Plano Diretor Participativo tem-se a ilusão de igualdade social decisória perante o poder público, desconsiderando que estamos em um país extremamente plural, desigual, com grupos e classes sociais com poderes políticos e econômicos diversos,

diferentes canais de acesso ao poder e, principalmente, com interesses distintos. Ao legislar e discutir a participação popular no planejamento urbano no Brasil desconsidera-se a desproporcional diferença de atuação e poder político entre os grupos sociais e, como reflexo disso, nos debates públicos temos uma “minoridade atuante” e uma “minoridade silenciosa” (op. cit., 2005).

Percebe-se que os desafios da participação popular em qualquer instância pública são vários: falta de cultura de participação, seja por parte dos gestores públicos, seja por parte dos técnicos e da própria população; falta de compreensão da importância de compartilhamento de decisões, a partir do novo modelo de democracia participativa inaugurado pela Constituição de 1988; distanciamento entre a linguagem tecnocrática e a linguagem acessível a todas as camadas populares; inexperiência no tocante às metodologias adequadas à promoção da informação, entendimento, debate e deliberação.

Sobre os desafios apontados acima ocorre que

[...] em não poucos casos a preocupação com o detalhamento de instrumentos urbanísticos e tributários foi muito maior que com uma ancoragem realmente sólida, ousada e consistente dos mecanismos de participação popular (a começar pelos conselhos de desenvolvimento urbano participativos, aos quais caberia, justamente, opinar e deliberar sobre os planos e suas atualizações e monitorar a sua implementação) (SOUZA, 2016, p. 4).

A desigualdade entre a dedicação e o rebuscamento concedido aos instrumentos urbanísticos e tributários e a real ancoragem dos mecanismos de participação popular, ratifica o distanciamento entre a linguagem tecnocrática e a linguagem leiga. Como resultado, temos “[...] o desinteresse, a incompreensão e mesmo sobre certo “complexo de inferioridade” revelados pela maioria. Com efeito, ela parece aceitar a carapuça de ignorante em Plano Diretor.” (VILLAÇA, 2005, p. 52).

Constata-se que os debates, as audiências públicas, dentre outras ferramentas de participação incluídas pelo Estatuto da Cidade representam, de fato, um aprimoramento do debate democrático no país. Como anteriormente havia mínima ou inexistente participação popular nos processos decisórios, nesse sentido, houve avanço. Mas, diante dos desafios explanados, ainda há um longo caminho para que a maioria possa ter acesso a uma participação autêntica.

Pois,

Não basta a existência de boas leis e nem mesmo é suficiente a existência de um “fiscal da aplicação” das leis como o Ministério Público, parceiro importante. Para que o *Estatuto da Cidade* (e o mesmo vale para qualquer plano diretor) seja uma lei que “pegue”, é imprescindível que a população

dele se “apropriar”, discutindo-o e exigindo o seu cumprimento - e, colaborando, eventualmente, também para o seu aprimoramento, ajudando a superar suas imperfeições e lacunas. Até porque, vale salientar, a melhor garantia - e a única verdadeiramente democrática - de que uma lei possa ser respeitada e cumprida é a possibilidade de *todos* os cidadãos terem, pelo menos, uma *chance efetiva* de participar de sua discussão e de sua elaboração (e não somente do monitoramento de sua aplicação). (SOUZA, 2016, p.6, grifo do autor).

Deste modo, sobre a apropriação, discussão e aprimoramento de Planos Diretores ou projetos, para que haja a possibilidade efetiva de participação, quem deve deter a última palavra são os próprios envolvidos, ou seja, são os cidadãos que decidem. Cujas autonomias devem ser estimuladas e respeitadas, cabendo ao técnico o papel de interlocutor que propõe, jamais de um consultor tecnocrático.

Porém, Lacaze (1993) esclarece que em um processo decisório, o modo de decisão tem muito mais importância do que a natureza dessa decisão. Para o autor, uma organização do espaço decidida após um longo processo participativo, não será necessariamente diferente do que poderia ser proposto pelo técnico. Contudo, quando se defende a importância da última palavra do cidadão e a atuação do técnico como interlocutor que propõe, não se objetiva reduzir o papel do técnico ou estabelecer uma concorrência entre as partes, mas apontar que ao ter um processo de decisão participativa torna-se possível organizar progressivamente um consenso entre os cidadãos diretamente envolvidos.

2.2.2.1 A Atuação do Ministério das Cidades em Apoio ao Planejamento Urbano nos Municípios Brasileiros e o Papel do Conselho das Cidades

De acordo com o então Ministro das Cidades³⁹, na apresentação do projeto Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação de Planos Diretores Participativos, desde sua criação em 2003, o Ministério das Cidades⁴⁰ estruturou políticas e programas voltados para: habitação, saneamento básico, transporte público coletivo, mobilidade urbana, regularização fundiária, planejamento urbano, dentre outros temas, com o objetivo de reverter o passivo de desigualdade social nas cidades brasileiras.

³⁹ Em dezembro de 2010, Mário Negromonte foi indicado pela presidente eleita Dilma Rousseff para ocupar o Ministério das Cidades. Em 2 de fevereiro de 2012, pediu demissão após denúncias de irregularidades no ministério.

⁴⁰ O Ministério das Cidades foi criado em 1 de janeiro de 2003, a partir da Medida Provisória nº 103/2003, convertida na Lei nº 10.683 de 28 de maio de 2003.

Tais programas deveriam responder ao enfrentamento das carências urbanas, a exemplo, do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)⁴¹ e do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)⁴², além de programas que visam a melhoria da gestão urbana, como o Programa de Fortalecimento da Gestão Urbana⁴³.

De modo transversal a esses programas, a gestão democrática deveria estar presente em todas as ações promovidas pelo Ministério das Cidades, tendo sua maior expressão no Conselho das Cidades, órgão de natureza deliberativa e consultiva, criado em 2003, com representantes em cada subprefeitura (eleitos diretamente pela população) e representantes indicados pelo prefeito. Assim, o Conselho das Cidades, até certo ponto, tem corroborado com os avanços e debates sobre a Política Urbana, contribuindo diretamente para o fortalecimento da gestão democrática nos estados e municípios, que aderiram ao sistema.

Além disso, para a equipe que ocupou (e em parte ainda ocupa) o Ministério das Cidades, há a convicção de que tanto a formulação quanto a implementação dessa política deveria se dar com participação democrática, o que implica uma construção social que erradique o analfabetismo urbanístico no Brasil.

Trata-se de construir uma nova "cultura" para ocupar um vazio de propostas práticas abrangentes, dar espaço para a emergência dos conflitos, propiciar debates democráticos para tratar deles, constituir pactos em torno de conceitos, programas e linhas de ações. Buscou-se edificar um espaço público participativo que pudesse resistir à cultura de privatização da esfera pública bem como ao avanço das imposições anti-sociais da globalização. (MARICATO, 2007a, p. 64).

Ademais da gestão democrática, o planejamento urbano também é um tema transversal no discurso das políticas do Ministério, tendo o Plano Diretor como o principal instrumento integrador e articulador das demais políticas setoriais. Deste modo, o Ministério das Cidades identificou 1.682 municípios no país com obrigatoriedade de elaboração ou revisão do Plano

⁴¹ De acordo com o site oficial do Ministério do Planejamento, Criado em 2007, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) promoveu a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, contribuindo para seu desenvolvimento acelerado e sustentável. Pensado como um plano estratégico de resgate do planejamento e de retomada dos investimentos em setores estruturantes do país, o PAC contribuiu de maneira decisiva para o aumento da oferta de empregos e geração de renda e elevou o investimento público e privado em obras fundamentais.

⁴² Para Arantes (2009) o Programa Minha Casa Minha Vida, lançado pelo governo federal brasileiro em março de 2009, tem como finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais pelas famílias com renda de até dez salários mínimos. Para esse autor, o PMCMV é considerado como uma das principais ações do governo Lula em reação à crise econômica internacional, ao estimular a criação de empregos e de investimentos no setor da construção. O PMCMV é também considerado uma política social em grande escala.

⁴³ O Programa de Fortalecimento da Gestão Urbana é um programa do Governo Federal que visa reforçar a capacidade de gestão territorial e urbana, de forma a reduzir as desigualdades territoriais e promover a inclusão social, por meio do apoio e da capacitação dos municípios na elaboração ou atualização do Plano Diretor, com base nos princípios estabelecidos pelo Estatuto da Cidade.

Diretor e promoveu um conjunto de ações para estimular e apoiar a elaboração desses instrumentos, financeira, política e tecnicamente.

Em 2003, o Ministério das Cidades realizou a I Conferência Nacional das Cidades, conforme exposto na página oficial do Ministério, tal conferência mobilizou mais de 350 mil pessoas em 3457 municípios e 27 estados, com o objetivo de identificar os principais problemas recorrentes nas cidades brasileiras e definir princípios, diretrizes e objetivos para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), além de implantar o Conselho Nacional das Cidades – Concidades.

O Concidades conta com a participação de entidades representativas dos movimentos sociais, profissionais, universidades, pesquisadores, empresários, ONGs, vereadores e representantes dos três níveis de governo. No Concidades funcionam quatro Comitês Técnicos Setoriais que já aprovaram um conjunto de medidas fundamentais para a construção de um novo quadro normativo, além das ações que implicaram investimentos significativos entre 2003 e 2006.

Em vista das dificuldades enfrentadas pelos municípios brasileiros em elaborar ou revisar seus Planos Diretores de acordo com a obrigatoriedade constitucional, o Ministério das Cidades, passou a incentivar a construção de uma nova cultura de planejamento urbano no país e a fortalecer o apoio ao planejamento urbano dos municípios. Esse apoio foi oportuno e necessário, pois, embora o planejamento e a gestão territorial sejam de competência local, os municípios ainda não estão completamente preparados para tal atribuição.

Para tanto, no âmbito do Ministério das Cidades, a Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU), responsável pela coordenação das ações relacionadas ao planejamento urbano, buscou mobilizar, sensibilizar e capacitar os municípios, estimulando-os a executar práticas participativas de gestão e planejamento territorial. Procurou, também, proporcionar condições para a formulação e articulação das políticas urbanas que garantam melhores condições de vida à população, bem como, promover o desenvolvimento urbano sustentável. Mais ainda, procurou instruir como disponibilizar meios e recursos para que esses municípios consigam efetivar uma política urbana em consonância com o Estatuto da Cidade. (SANTOS Jr.; MONTANDON (orgs.), 2011).

Com esses objetivos, a SNPU instituiu um programa de apoio aos municípios para a implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade e elaboração e revisão dos Planos Diretores. Trata-se do “Programa de Fortalecimento urbano da Gestão Urbana criado para fortalecer a capacidade técnica e institucional dos municípios nas áreas de planejamento, serviços urbanos, gestão territorial e política habitacional. (SANTOS Jr.; MONTANDON (orgs.), 2011, p.15-16).

Além da ação supracitada, cabe dar destaque à Campanha Nacional Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos⁴⁴ desenvolvida pelo Governo Federal. Essa campanha objetivava estimular os prefeitos e câmaras municipais a cumprir a obrigatoriedade da elaboração dos Planos Diretores Participativos como única forma de aplicação de alguns instrumentos do Estatuto da Cidade. Tal campanha foi idealizada e realizada pelo Ministério das Cidades em conjunto com o Concidades. Iniciada em maio de 2005, ela foi executada por meio de atividades descentralizadas de mobilização e capacitação dos gestores municipais, com o objetivo de alavancar a elaboração de Planos Diretores.

O governo federal regulamentou a ação e investiu mais de 50 milhões de reais na campanha. Mais de 550 municípios de 26 Estados do País, além do DF, tiveram seus planos diretores financiados. Dos 1.684 municípios obrigados a apresentar plano diretor, 89% iniciaram ou o haviam concluído em outubro de 2006. O sucesso da ordenação do espaço urbano e da difícil aplicação da função social da propriedade depende muito da correlação de forças locais. (MARICATO, 2007a, p.3).

Nota-se que com a correlação de forças locais somadas às ações federais, seria possível avançar no apoio à implementação dos demais instrumentos do Estatuto e não somente do Plano Diretor.

Coube ao Concidades estimular a instância de gestão democrática, pleiteada pelo Estatuto da Cidade, dentre outras atribuições, estabelecidas pelo Decreto nº 5.790, de 25 de maio de 2006. Tais atribuições, basicamente são: emitir orientações e recomendações sobre a aplicação do Estatuto da Cidade; propor diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano; promover a cooperação entre os governos; e incentivar e fortalecer os conselhos afetos à política de desenvolvimento urbano nos três níveis de governo. Todas as atribuições do Concidades devem ocorrer em consonância com o disposto no Estatuto da Cidade, respeitando as resoluções aprovadas pelas Conferências Nacionais das Cidades.

Sobre as Conferências Nacionais das Cidades, previstas no artigo 43, inciso III,⁴⁵ do Estatuto da Cidade, Santos Jr. e Montando (2011, p.19) afirmam que elas são

⁴⁴ Com a Campanha Nacional Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos foram mobilizados os governos e a sociedade civil, por meio de uma coordenação nacional que articulou e envolveu 25 núcleos estaduais, compostos por representantes dos governos estaduais e municipais, entidades técnicas e profissionais, Ministério Público, Caixa Econômica Federal, movimentos sociais e populares e ONG's. (SANTOS Jr., MONTANDON (orgs.), 2011, p.16).

⁴⁵ Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados entre outros, os seguintes instrumentos:

I - órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;
II - debates, audiências e consultas públicas;

[...] o principal instrumento para garantia da gestão democrática na promoção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Trata-se do evento de maior abrangência nacional no que diz respeito à discussão da política urbana e à deliberação de resoluções que traçam as principais diretrizes sobre o tema. Também promove a sensibilização e a mobilização da sociedade para o enfrentamento dos problemas urbanos, com a participação dos diversos segmentos sociais.

Em relação à participação, as resoluções aprovadas pelo Concidades (2005) traçam recomendações ao Ministério das Cidades no que diz respeito à política de desenvolvimento urbano. Dessas resoluções, cabe destacar, especificamente, as de nº 25 e nº 34 que tratam da participação civil e do conteúdo mínimo do Plano Diretor, respectivamente.

- Resolução nº 25 de 18 de março de 2005: dispõe sobre o processo participativo na elaboração do Plano Diretor, o envolvimento do Conselho da Cidade ou similar nesse processo, a devida publicidade e a realização das audiências públicas;
- Resolução nº 34 de 1 de julho de 2005: emite recomendações quanto ao conteúdo mínimo dos planos diretores;

Entende-se que com o Ministério das Cidades, bem como, com o Concidades e as Conferências Nacionais das Cidades, os primeiros passos na retomada do papel do Estado na construção de uma Política Urbana para as cidades foram dados, porém, tudo continua a depender diretamente do compromisso da gestão municipal, bem como, do grau de organização, mobilização social e de práticas de participação popular a serem instituídas.

Conforme o entendimento de Maricato (2013) e Souza (2016), percebe-se que há no Brasil, leis, planos, conhecimento técnico, empírico e teórico suficientes sobre o urbano. Deste modo, um item necessário essencial para se ter uma Política Urbana com participação popular autêntica, continua sendo a realização de uma reforma política. Porém, os autores supracitados completam que para ser alcançada, uma reforma política exigiria algo além de leis e projetos, ela exigiria a constituição de outra sociedade, organizada econômica e politicamente, sobretudo com o apoio de movimentos sociais articulados e fortalecidos.

2.3. O DESTINO DOS PLANOS ELABORADOS

Ao ser resgatado pela Constituição Federal de 1988, o Plano Diretor teve seu prestígio restabelecido. E esse restabelecimento ocorreu concomitante à ideia de que nossas cidades são

III - conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV - iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

V - (VETADO). (BRASIL, 2001).

um caos por falta planejamento urbano. É indispensável esclarecer que nessa narrativa, o termo “planejamento urbano” refere-se ao que Villaça (1999a) chama de “planejamento urbano *stricto sensu*”, ou seja, aquela modalidade que se manifesta nos Planos Diretores, ou melhor, a corrente que teve como eixo as atividades e os discursos que vieram a desembocar nos Planos Diretores contemporâneos.

De acordo com Villaça (1999a), no Brasil, dentre as modalidades de planejamento urbano, a modalidade *stricto sensu* é aquela que tem existido quase que estritamente no campo teórico, no **discurso**, sem empirismo. Diferentemente de modalidades como o zoneamento e controle dos loteamentos, que para Villaça (1999b) até possuem algum empenho em aplicar a legislação referente. Para ele, com os Planos Diretores, isso não vem ocorrendo.

O advento da elaboração de Planos Diretores pelas cidades brasileiras alavancou-se no início da década de 1990, cumprindo a determinação constitucional. Com isso, as grandes cidades aproveitaram para rejeitar o plano tradicional (os superplanos) e ao mesmo tempo, politizar o Plano Diretor, como reflexo do Movimento Nacional pela Reforma Urbana. A partir daí, o Plano Diretor foi transformado em um projeto de lei. (VILLAÇA, 1999a).

Deste modo, tinha-se iniciado a implementação de um sistema nacional de planejamento urbano e municipal baseado no Plano Diretor. Segundo Maricato (2007b, p. 140),

Foi exatamente durante a implementação do primeiro e único sistema nacional de planejamento urbano e municipal e do crescimento da produção acadêmica sobre o assunto que as grandes cidades brasileiras cresceram... fora da lei. Boa parte do crescimento urbano se deu fora de qualquer lei ou qualquer plano, com tal velocidade e independência que é possível constatar que cada metrópole brasileira abriga, nos anos 1990, outra de moradores de favelas em seu interior.

O cenário descrito por Maricato (2007b) para os anos de 1990 estendeu-se para as décadas subsequentes, bem como, a formação de “não cidades”, que seria de acordo com a autora aquela parte das nossas cidades formada por periferias extensas, que cresciam fora da lei, fora de um plano, com casas autoconstruídas e enorme carência de serviços públicos essenciais.

De modo geral, a instituição legal do Plano Diretor não alcançou a implantação de sistemas locais de planejamento urbano e nem mesmo foi possível vislumbrar nas cidades a execução das intervenções contidas nos planos que estavam sendo elaborados aos montes. Assim, a arrancada de elaboração de Planos Diretores acabou por responder a demandas localizadas na burocracia federal, sem um uso real, em alguns casos, não raro, o destino da maioria desses planos acabava sendo as prateleiras das administrações municipais.

Para buscar compreender as razões que levaram ao referido destino dos Planos Diretores brasileiros (as gavetas ou prateleiras das administrações municipais), após sua instituição legal, é necessário primeiramente compreender o que é um plano na conjuntura do planejamento urbano no Brasil. Villaça (1999b, p.238), ao reunir características tradicionais, que talvez predominem no conceito de Plano Diretor⁴⁶, define que

Seria um plano que, a partir de um diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa da cidade, do município e de sua região, apresentaria um conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento socioeconômico e futura organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infra-estrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana, para a cidade e para o município, propostas estas definidas para curto, médio e longo prazos, e aprovadas por lei municipal. Essa seria uma definição que acreditamos ser a mais consensual. Uma outra versão reduziria o plano diretor aos aspectos físico-territoriais do município. Nesse conceito, o diagnóstico abarcaria todos os aspectos da realidade urbana municipal e mesmo regional, mas as propostas referir-se-iam apenas aos aspectos físico-territoriais, já que estes se caracterizam pelo fato de ser predominantemente da competência do governo municipal.

Os dois conceitos de plano apresentados por Villaça (1999b) diferenciam-se especialmente pela forma de diagnosticar a realidade urbana, destacando o papel do diagnóstico para o plano e conseqüentemente, para o planejamento urbano. Portanto, é relevante destacar a estreita relação entre o diagnóstico e o plano final, entre diagnosticar problemas e indicar soluções no processo de planejamento.

Ao analisar as modalidades de planejamento urbano no Brasil segundo projetos nacionais historicamente referenciados, Ribeiro e Cardoso (1994) trabalharam com a noção de “padrão”, entendendo que há um “padrão” em todas as modalidades de planejamento urbano, representado por um conjunto de princípios que de forma padronizada orientam, simultaneamente, o diagnóstico da realidade urbana e a definição do método, objeto e objetivos da intervenção proposta.

De acordo com os atores acima citados, cada padrão de planejamento urbano é apreendido como o “conjunto de representações” que categorizam a realidade social e as técnicas de ação. Deste modo, a associação entre diagnóstico dos problemas urbanos (saber) e proposição de soluções (ação) constitui em um princípio analítico de cada modalidade de planejamento, visto que, a forma em que se dá essa associação representa as características do discurso de cada modalidade.

⁴⁶ Villaça (1999b) aponta que a partir da década de 1990, desenvolveu-se no Brasil uma corrente de pensamento, ligada especialmente aos proprietários dos meios de produção imobiliária, que defende a tese de que as propostas contidas em um Plano Diretor devem se limitar a políticas, objetivos e diretrizes gerais. Ou seja, para essa tese, o Plano Diretor, enquanto lei, não deve conter dispositivos auto-aplicáveis.

Assim, para contribuir com a compreensão sobre o destino ‘gaveta’ dos planos e o discurso do planejamento urbano *stricto sensu*, modalidade de planejamento à qual se refere esta pesquisa, é necessário dedicar certa atenção a como vem se dando a elaboração dos diagnósticos.

Através da percepção de Cintra (1974) o planejamento urbano seria um “bem público de segundo grau”, dado que, por meio adequado, ele media a produção indireta de “bens públicos de primeiro grau” – entendidos como equipamentos e serviços diretamente oferecidos pelos poderes públicos – “[...] na quantidade e qualidade demandadas, no tempo oportuno e de modo tal que, na obtenção singular de cada um deles, as interdependências com os outros fossem levadas em consideração, para maior eficiência e economicidade no uso dos recursos disponíveis”. (CINTRA, 1974, p. 117).

Mas, no processo de planejamento, quem indicaria a quantidade, a qualidade e o tempo oportuno para produzir os tais “bens públicos de primeiro grau”? Nesta questão, surge o especialista, técnico em planejamento urbano – o intelectual – que, por meio do diagnóstico, identificaria os problemas a partir dos quais seriam formuladas alternativas de solução.

Porém,

Esperar que o intelectual detenha tal poder, é superestimá-lo e com isso contribuir para sua destruição. É imaginar que o intelectual, por ser um ator importante (mas não único) na produção de conhecimento sobre a realidade social, tem também o poder de sozinho, apresentar todas as medidas necessárias a essa transformação, prescindindo assim não só da práxis social e seus conflitos, mas também da participação de outros atores sociais, da sociedade organizada e dos políticos. Tal posição é um imã de várias outras, como aquela que separa a teoria da prática, aquela que acha que basta conhecer os problemas sociais para transformar a sociedade ou aquela que acha que a teoria é separada da prática e a comanda. (VILLAÇA, 2005, p. 92).

Além de serem conduzidos a certo tecnocratismo, esses diagnósticos carregam enorme pretensão, por acreditar que o especialista teria condições de apreender a totalidade dos fenômenos urbanos, tal como, saber o interesse de todos em relação a eles.

Dada a impossibilidade de o técnico sozinho identificar todos os aspectos relacionados à vida urbana, temos a produção de diagnósticos em descompasso com a cidade real, contendo, por vezes, ideias transplantadas de diferentes realidades, sem mediações. Integrando planos que cumprem apenas o protocolo legal, “[...] um regramento, espécie de ritual de passagem obrigado por lei federal. Tudo parece convergir para uma prática descompromissada com a realidade concreta, incluindo tanto o campo político como o técnico”. (SAMPALHO, 2012, p. 25). Como resultado, “[...] o desconhecimento da cidade real facilita a implementação de políticas regressivas carregadas de simbologia.” (MARICATO, 2007b, p.186).

Mesmo que a população já identifique suas demandas, independente de diagnósticos, a materialização delas, refletindo a cidade real, em um instrumento legal, é de extrema importância para o debate dos ditos problemas urbanos.

O desconhecimento e o descompasso em relação à realidade urbana contido nos diagnósticos são de certa forma úteis aos interesses da classe dominante. A minoria dominante, organizada, detentora da informação sobre a população, provida de profissionais especialistas em planejamento urbano e inclusive assessores jurídicos, participa dos debates e audiências públicas dotada de conhecimento suficiente para interferir nas decisões.

Dos grupos dominantes, o grupo representado pelo setor imobiliário atua com a facção do capital mais diretamente interessada no espaço urbano. Conforme Villaça (1999b), esse grupo vem lutando por um Plano Diretor apenas estruturado em princípios gerais. Com isso, conseguiriam um Plano Diretor inócuo. Porém, o autor completa que essa limitação só não é interessante ao setor imobiliário em relação a um aspecto: aquele referente às limitações do Coeficiente de Aproveitamento 1 (um)⁴⁷. Fora essa única exceção, os interesses imobiliários não querem nos planos nada que seja auto-aplicável, defendem o plano inútil, fadado às prateleiras.

A questão do coeficiente 1 (um) além de oferecer uma boa oportunidade para se refletir sobre a questão da participação popular [...], oferece também a oportunidade para refletir um pouco sobre o papel dos “princípios gerais” (redundância, pois todo princípio é geral) na legislação municipal. Há uma descrença generalizada por parte da sociedade, em geral, quanto ao papel que, nas leis, desempenham os princípios gerais. Eles seriam muito bonitos, porém inúteis. Na verdade esses princípios só são mesmo utilizados nas grandes interpretações da lei e do direito. A questão do coeficiente de aproveitamento igual a 1 abriu uma interessante oportunidade para o debate de tais “grandes interpretações” já que chegou mesmo a encostar no mais sagrado “princípio geral” da sociedade capitalista: o princípio do direito a propriedade. (VILLAÇA, 2005, p.75).

Cabe completar, que a mobilização do setor da produção imobiliária em participar do processo de elaboração do Plano Diretor se deve, em parte, ao combate ao Plano Diretor auto-aplicável, esse setor teme os riscos do deslocamento do plano da arena regulatória para arena redistributiva na gestão dos conflitos de interesse de classe.

Conforme Villaça (1999b), além dos diagnósticos tecnocratas distanciados da realidade urbana e da pressão realizada pelo setor imobiliário pelo plano de diretrizes gerais, outro aspecto que muito tem contribuído para a inoperância e o descrédito dos Planos Diretores é

⁴⁷ Coeficiente de aproveitamento 1 (um) é a relação entre a área total construída (soma da área de todos os pavimentos) em um terreno e a área desse mesmo terreno. Mede o volume de construção que um terreno comporta.

aquele que defende a tese de que um Plano Diretor deve abordar todos os aspectos urbanos, sejam de competência municipal ou não.

[...] tudo aquilo que for importante para o município deve constar do plano diretor, seja da alçada do governo federal, estadual ou municipal. Com isso o plano diretor passa a correr o risco de se transformar numa (ou incluir uma) listagem de propostas que não obrigam nenhum órgão a cumpri-las, nem criam qualquer responsabilidade, já que o plano municipal não tem qualquer efeito sobre as ações dos governos federal ou estadual. (VILLAÇA, 1999b, p. 242).

Ainda completa Villaça (1999b) que a inclusão de propostas de competência dos governos estaduais e federais em Planos Diretores apenas transmite a ilusão de que há uma pressão exercida sobre esses níveis de governo a reivindicarem investimentos municipais, o efeito de tal inclusão é na verdade a desmoralização do plano. O poder político de um Plano Diretor “influenciar” outros níveis de governo é irrelevante e será nulo se o próprio governo municipal não der credibilidade a ele. Sobre a possibilidade de pressionar outros níveis de governo, ela seria melhor exercida através de campanhas políticas.

O Plano Diretor não é uma peça puramente científica e técnica, ele é uma peça política. Porém, requer atentar que a essa natureza estritamente política acrescenta-se, o que Carvalho (2009) chama de “intencionalidade”. Trata-se, pois de uma característica que de acordo com a intenção, a ação do poder público tende a uma conformação segmentada, privilegiando a iniciativa isolada de indivíduos ou grupo de indivíduos, em detrimento dos interesses grupais.

2.3.1 Ideologia e Discurso nos Planos

Um mínimo de reflexão sobre essa questão traz à tona **uma enorme capacidade de nossas elites intelectuais e políticas de criar e nutrir, por décadas e décadas, sonhos, irrealidades e quimeras**. A serviço da criação e sustentação de tais sonhos são colocados políticos, intelectuais, imprensa, professores, órgãos públicos e de classe etc. em debates tão infundáveis quanto inócuos. Órgãos municipais, estaduais, regionais e federais ligados ao desenvolvimento urbano, redigem pilhas de relatórios e realizam custosas pesquisas visando nutrir essa quimera. Nas universidades, aulas são dadas, teses defendidas, seminários organizados e conferências pronunciadas louvando as virtudes do **plano diretor que nunca existiu. Uma criação da razão pura, uma construção mental baseada na idéia pura descolada da realidade social**. (VILLAÇA, 1999b, p. 239, grifo nosso).

Para Villaça (2005), considerando uma definição mais consensual, a ideia de Plano Diretor incluiria um diagnóstico sobre a realidade urbana da cidade, do município e de sua região e a apresentação de um conjunto de propostas de natureza social e econômica. Como a

seu ver, tais aspectos estritamente sociais ou econômicos dificilmente se encaixariam na natureza dos nossos Planos Diretores, por serem esses aspectos mais apropriados a um Plano de Governo⁴⁸, no Brasil nunca houve, na prática, um Plano Diretor. O que se tem é o discurso.

Cabe refletir como e porquê um instrumento que praticamente inexistia na prática, adquiriu tamanho prestígio por parte da classe dominante brasileira. Prestígio esse consubstancializado pela CF/1988, ao instituir o Plano Diretor como obrigatório a todas as cidades com mais de vinte mil habitantes e reforçado pelo Estatuto da Cidade de 2001, ao estender essa obrigatoriedade para outras categorias de cidade.

O prestígio atribuído ao Plano Diretor pela minoria dominante também foi respaldado pelo discurso de que esse Plano funcionaria como um elemento catalizador ou ordenador do caos urbano e que apenas os técnicos detentores do conhecimento seriam capazes de identificar as causas desse caos e indicar soluções.

As ideias da classe dominante transformaram o Plano Diretor em uma questão especializada, de competência estritamente técnica. E que tem como eixo discursivo a substituição da realidade dos conflitos de interesse, inerentes à divisão da sociedade em classes, pela fala dos “problemas urbanos”, legitimada pelo discurso técnico. Para Sampaio (2010) esse distanciamento do Plano, do espaço concreto e de seus problemas reais, o tornou um terreno minado, no qual a simples leitura de uma lei de uso do solo passou a ser coisa de *experts*.

O discurso técnico é, em sua essência, um “discurso competente⁴⁹”, ou seja, “[...] um discurso que mesmo não sendo, se apresente como consensual, ou, no mínimo, mostre uma consistência que afaste contestações, amortecendo os conflitos reais de interesses em jogo.” (SAMPAIO, 2015, p.157). Deste modo, o discurso da classe dominante é um “discurso competente”, na medida em que sugere um “discurso consensual”, *ad hoc*⁵⁰.

O “discurso competente” não se trata de qualquer coisa, dita em qualquer lugar, por qualquer um e em qualquer circunstância. O discurso competente confunde se, pois, com a

⁴⁸ Ao falar em propostas de natureza sociais e econômicas, Villaça (2005) não está se referindo apenas à construção de escolas, hospitais e/ou parques. Ele se refere à ação da própria esfera social, na natureza das ações desenvolvidas nesses equipamentos. Uma intervenção de natureza social, da qual os equipamentos físicos seriam apenas um instrumento, seria mais apropriada a um Plano de Governo, visto que, pelo menos no discurso dominante, um Plano de Governo é o plano que melhor se aplica a intervenções de médio e longo prazo.

⁴⁹ A mesma noção de “discurso competente” foi desenvolvida por Marilena Chauí. Para melhor compreensão, ver o Cap.I do livro “Cultura e Democracia”, 1993.

⁵⁰ No livro Formas Urbanas: cidade real & cidade ideal contribuição ao estudo urbanístico de Salvador, de Heliodório Sampaio (2010), o termo *ad hoc* é citado em nota como sendo um termo utilizado por empréstimo, proveniente das reflexões do professor Carlos Vainer, IPUR/UFRJ. Sampaio (2010) explica que o termo *ad hoc* caracteriza intervenções na cidade que não procedem de estudos sobre a realidade, mas de “ato de vontade” política. “Um urbanismo que toma a exceção como se fora a regra geral, baseado em conceitos vagos, postos a priori.” (SAMPAIO, 2010, p. 343).

linguagem institucionalmente permitida ou autorizada. Ele é instituído, isto é, é o discurso no qual os interlocutores já foram previamente reconhecidos como tendo o direito e o poder de falar e ouvir. No qual os lugares e as circunstâncias já foram predeterminados para que seja permitido falar e ouvir e, enfim, o “discurso competente” é aquele no qual o conteúdo e a forma já foram autorizados, segundo preceitos da esfera de sua própria competência. (CHAUÍ, 2012).

Como o Plano Diretor faz parte de um conjunto de procedimentos institucionais, a ideia dominante em torno dele, também será institucional, legitimada pelo papel do Estado em cada momento histórico. “Isto não quer dizer, é claro, que só existam ideias dominantes numa época qualquer, mas serão dominantes as ideias – e, portanto, os Planos resultantes do aparelho do Estado – nas quais a classe dominante representa a si mesma.” (SAMPAIO, 2015, p. 159). O Estado ainda incorpora o “discurso competente” para aliviar e amortecer situações de conflito social e camuflar o porquê das escolhas de determinados interesses para serem atendidos e satisfeitos em detrimento de outros.

Sampaio (2015), ao citar Marx, menciona que o processo de transformação de um discurso competente em uma ideia dominante corresponde ao momento em que as ideias da classe dominante passam a se tornar as ideias de todas as classes sociais. Este processo é fundamentado na ideologia.

Aqui tomaremos o papel da ideologia como aquele entendido por Marilena Chauí (1980), que conceitua que o papel da ideologia é impedir que a dominação e a exploração sejam percebidas em sua realidade concreta. Enquanto teoria, a ideologia passa a ter um papel de comando sobre as práticas dos homens, que devem se submeter aos critérios e mandamentos teóricos antes de agir.

Além de procurar fixar seu modo de sociabilidade através de instituições determinadas, os homens produzem idéias ou representações pelas quais procuram explicar e compreender sua própria vida individual, social, suas relações com a natureza e com o sobrenatural. Essas idéias ou representações, no entanto, tenderão a esconder dos homens o modo real como suas relações sociais foram produzidas e a origem das formas sociais de exploração econômica e de dominação política. Esse ocultamento da realidade social chama-se ideologia. Por seu intermédio, os homens legitimam as condições sociais de exploração e de dominação, fazendo com que pareçam verdadeiras e justas. (CHAUÍ, 1980, p.8).

Dialogando com Chauí (1980), Fiorin (1998) acrescenta que a ideologia seria o ponto de vista de uma classe social a respeito da realidade, a maneira como uma classe é capaz de ordenar, justificar e explicar a ordem social. Assim, a ideologia dominante é aquela da classe dominante. “A esse conjunto de idéias, a essas representações que servem para justificar e

explicar a ordem social, as condições de vida do homem e as relações que ele mantém com os outros homens é o que comumente se chama ideologia” (FIORIN, 1998, p.27).

A ideologia falseia a realidade, uma representação imaginária do mundo concreto, tendo como único ponto de vista o da classe dominante. Sendo assim, ela é uma visão distorcida da sociedade construída pela minoria e dada como hegemônica. Ainda que o discurso ideológico não passe de uma falsa realidade, impregnado de ilusão, fabricado por uma classe que se baseia na alienação da divisão social do trabalho para ter legitimidade, não podemos desconsiderar que este discurso faz uma alusão à mesma realidade que encobre.

Por meio dessa alusão à realidade, o Estado que representa e atua concomitantemente à classe dominante na fundamentação do discurso ideológico, tenta fazer crer que conhece as demandas sociais e, ademais, é capaz de diagnosticá-las e supri-las, cumprindo a tarefa ideológica de escamotear os problemas originais. Com isso, ele consegue o respaldo da população, sem de fato solucionar as questões essenciais, aquelas ligadas à realidade do conflito de interesses entre as classes.

Porém, ao desconsiderar os reais dilemas sociais e econômicos, o Estado ignora também a maioria dos conflitos urbanos, bem como a possibilidade de alguma resolução. Entretanto, para aliviar e amortecer a possibilidade de revolta por parte das classes dominadas, a aliança Estado e classe dominante precisa do discurso dos problemas urbanos, assim ambos se mantêm, aparentemente, como defensores do interesse coletivo, dando a seus pensamentos a forma de universalidade, apresentando-os como sendo os únicos razoáveis, os únicos universalmente válidos.

Sendo assim o discurso ideológico,

[...] pretende coincidir as coisas; anular a diferença entre o pensar, o dizer e o ser e engendrar uma lógica que unifique pensamento, linguagem e realidade para identificar os sujeitos sociais com uma imagem particular universalizada, isto é, a imagem da classe dominante.

Universalizando o particular pelo apagamento de diferenças e contradições, a ideologia ganha coerência e força porque é um discurso lacunar que não pode ser preenchido. Em outras palavras, a coerência ideológica não é obtida malgrado as lacunas, mas, pelo contrário, graças a elas. (CHAUÍ, 2012, p.1).

A ideologia é um corpo sistemático de representações e de normas que nos ensinam a conhecer e a agir. Desta forma, no campo político do planejamento urbano, ela consegue definir algumas vozes e interesses como de alta credibilidade e, simultaneamente, desqualificar ou desacreditar outros.

Ao compreender o que é ideologia e como é legitimado e reproduzido o discurso ideológico, notamos que a história do planejamento urbano brasileiro foi marcada pela presença de um discurso ideológico comum aos planos urbanísticos e/ou diretores.

Como já exposto mais detalhadamente no primeiro item deste Capítulo, os primeiros planos de intervenções urbanas tinham como principal objetivo o embelezamento urbano. Nesta fase inicial, os planos realmente apresentavam propostas a serem efetivamente executadas conforme o planejado. Sabe-se, porém, que isso só se tornava possível em decorrência do fato de que apenas os integrantes da classe dominante possuíam o poder de opinar e deliberar sobre o urbano. Era um acordo entre iguais, não havendo, portanto, conflitos estruturais de interesse. As obras também eram de porte menor, bem como, as áreas de intervenção, que se restringiam às áreas centrais.

Com o despontar da industrialização, o advento da urbanização, a necessidade de uma cidade eficiente e conectada, o nascimento da classe operária e com ela o desenvolvimento da consciência popular associada ao espaço urbano, tem-se a transformação da sociedade e de seus instrumentos de planejamento urbano.

Marcado pelo caráter cientificista, no qual imperava a visão de que a única maneira de solucionar o caos urbano seria mediante um forte amparo técnico e científico, instaurou-se no cenário do planejamento urbano brasileiro o “**Plano-discurso**”, que se satisfaz em sua própria “verdade” e não se preocupa com sua operacionalização e exequibilidade. (VILLAÇA, 1999a).

O “Plano-discurso”, como cunhou Villaça (1999a), separa a retórica (representada por uma lei, um plano, um projeto) da prática. Sem a intenção real de serem executados, eram fundamentados como mecanismos que auxiliavam na ocultação dos interesses político-econômicos das classes dominantes e na manipulação do entendimento das ações que seriam de fato executadas pelo poder público. Por isso, segundo Villaça (1999a), a intenção de dominação e poder era comumente escondida detrás da fachada do planejamento urbano.

Desta forma, planos urbanísticos e as legislações referentes transformaram-se em discursos ideológicos, atuando perante a maioria dominada como um instrumento de controle do pensamento, de aceitação e credibilidade das ações impostas pelas classes dominantes, tendo o Estado como ente regulador dessas ações, que são essencialmente capitalistas. Através da ideologia, as normas e leis do Estado que favorecem a classe dominante se apresentam como legítimas, justas, boas e válidas para todos.

Resta ao planejamento urbano brasileiro das nossas cidades do século XXI ultrapassar o discurso dos Planos Diretores.

O Plano Diretor Urbano, ou mesmo um Plano Setorial (tipo, saneamento, transporte, educação, saúde etc.) de uma cidade, ou trecho dela, se constitui na materialização escrita/normatizada de um tipo de discurso, cujo rebatimento espacial depende de gestão, de poder para sua execução. Consequentemente, é um discurso sobre como o poder é, ou deveria ser exercido, na gestão da cidade. Portanto, remete a um “futuro desejado” e passa pela esfera do poder dominante, mesmo quando é supostamente atribuído ou acordado com a esfera dos dominados (a população). (SAMPAIO, 2012, p. 3).

Materializado em um tipo de discurso sobre um “futuro desejado”, em sua maioria, temos Planos Diretores que não asseguram qualquer comprometimento, nem no âmbito político e nem no âmbito da realidade urbana à qual se refere. Desta maneira, em qualquer leitura consistente dos Planos Diretores atuais é possível perceber a fissura nas contradições entre o espaço concebido (nos Planos) e os espaços percebidos e vividos pela população. (SAMPAIO, 2015).

Ademais, reduzidos a princípios que remetem a uma simples operacionalização sobre o futuro, com disposições tão generalizadas e indefinidas, tais Planos acabam por aparentar que dispõem sobre orientações para outro plano que ainda viria a ser feito.

O abismo decorrente da separação entre o discurso da prática de nossa administração municipal e a desigualdade que caracteriza nossa realidade política e econômica reflete diretamente no rebatimento espacial das propostas contidas nos Planos Diretores. Essas propostas, para Villaça (2005), ficam a critério de duas categorias dominantes: 1) **aquelas que cabem à prefeitura executar** (em sua maioria obras de serviços, mas também medidas administrativas) e **aquelas que cabem ao setor privado obedecer** (como as de controle do uso e ocupação do solo, principalmente o zoneamento). As primeiras não podem ser impositivas, cabe ao prefeito (caso tome conhecimento delas) se há interesse em sua execução ou não. E as segundas, ao contrário das primeiras, referem-se à legislação contida nos planos, são compulsórias, são lei e como tal, devem ser cumpridas por todos. Entretanto, elas dizem respeito apenas aos problemas e interesses de uma minoria da população.

Como a legislação contida nos planos garante à municipalidade muitos poderes sobre o espaço urbano, torna-se possível que a atuação do Estado funcione, sobretudo, criando condições para a realização e reprodução da sociedade capitalista dominante. Assim, as leis e os planos mantêm a cidade refém de um processo de troca de favores entre o Estado e aquela minoria hegemônica.

As leis e os planos são constantemente flexibilizados em prol dos setores dominantes, fundiários e imobiliários. A ineficiência aparente dessas leis em relação às ações desses

grupos sobre o urbano constitui um instrumento fundamental para o exercício arbitrário do poder, além de favorecer os interesses daqueles.

Assim, o Estado apóia a criação de mais leis e mais planos utilizando como justificativa o discurso ideológico de que a existência dos mesmos é indispensável para solução dos problemas sociais. Para Maricato (2007b) a leitura das justificativas de elaboração de novos planos no Brasil, mostra o quão ridiculamente são acompanhados de boas intenções. Cumprindo o papel de “plano-discurso”, destacando alguns aspectos para ocultar outros, tudo depende das circunstâncias e dos interesses envolvidos.

Através da flexibilização das leis e/ou mesmo da ilegalidade perante seus interesses, os setores imobiliários e fundiários mantêm com a cidade um universo muito funcional.

A ilegalidade é, portanto funcional - para relações políticas arcaicas, para um mercado imobiliário restrito e especulativo, para a aplicação arbitrária da lei, de acordo com a relação de favor.

Dependendo do ponto de vista, no entanto ele é muito disfuncional: para a sustentabilidade ambiental, para as relações democráticas e mais igualitárias, para a qualidade de vida urbana, para a ampliação da cidadania. A segregação territorial e todos os corolários que a acompanham – falta de saneamento ambiental, riscos de desmoronamentos, riscos de enchentes, violência – estão a ele vinculados. (MARICATO, 2007b, p. 123).

Esse universo funcional ao qual Maricato (2007b) atribui as disfuncionalidades urbanas, tais como a segregação e os corolários que a acompanham, é amparado por um quadro jurídico e operacional onde a estrutura de institucionalidade do Estado ou a instrumentalidade de seu poder é hegemonizada e funcionalizada pelos grandes grupos dominantes

Nota-se que os planos e as leis atuais, como construídas anteriormente, são produtos intelectuais necessários ao capitalismo e encontram nas cidades o *locus* privilegiado para assegurar sua reprodução. O resultado é uma cidade fragmentada, baseada em um “[...] planejamento urbano para alguns, mercado para alguns, lei para alguns, modernidade para alguns, cidadania para alguns...”. (MARICATO, 2007b, p. 125).

Como as propostas do Plano Diretor ficam, basicamente, a critério da prefeitura em executar e do setor privado em obedecer, sobra à população a tentativa de ser incorporada nos processos participativos introduzidos por lei. Porém, esses processos também estão imersos no discurso ideológico dominante, que camufla o conceito real de participação social, impedindo sua concreta realização.

Sobre o discurso de participação nos Planos Diretores brasileiros, fortemente entranhado no aparelho do Estado, Sampaio (2012, p.25) coloca que

Hoje, **a utopia urbana** – de controle do uso do solo – colide com a realidade virtual dos PDU’s. Tudo diluído no discurso da “democracia direta”

(participação popular) versus uma crise evidente da “democracia representativa”. Processo no qual se observa o franco declínio da gestão urbana, pois, Prefeituras e Câmaras de Vereadores são reféns, submissos aos ditames do mercado imobiliário; cuja força se impõe através de representantes (eleitos) dentro do aparelho de estado.

Diluídos no discurso da participação popular, observamos a realização de processos participativos apenas para conferir a ilusão de democracia, igualdade e justiça social às decisões políticas. Que por sua vez, são tomadas sob um jogo totalmente desequilibrado de pressões, um jogo que envolve “[...] interesses contraditórios e consensos forjados com base em cooptação dos envolvidos, em processos discutíveis, antidemocráticos, que vão reduzindo o planejamento urbano oficial a uma prática discursiva e mais, sabidamente inócua.” (SAMPAIO, 2010, p.48).

A esse processo emerge a “ilusão da participação popular” (VILLAÇA, 2005), por meio dessa ilusão, do discurso ideológico da participação, a população se sentiria igualmente incluída nos processos decisórios perante o poder público e, os interesses públicos estariam, finalmente, sendo atendidos. Cabe esclarecer que nessa construção ideológica da classe dominante, não é válido confundir os interesses públicos com os interesses de todos. Contudo, o perigo não está nessa confusão e sim, na utilização dos Planos Diretores como instrumento de prática do “interesse público” de modo a atender os interesses de uma pequena minoria.

Sabe-se que os conflitos de interesses sociais são inerentes à sociedades com tamanha pluralidade como a nossa. O que se pretende é destacar o discurso ideológico como ferramenta para camuflar a desigualdade de poder, a discrepância entre os métodos de participação, de divulgação, de acesso à informação e às possibilidades de pauta dos problemas a serem levados a debate pelos diferentes setores sociais.

Cabe ressaltar que, enquanto o Estado e a classe dominante, instrumentalizados pelos Planos Diretores, legislam sobre as partes “oficiais” das cidades, as classes dominadas vão produzindo o espaço urbano por meio de transformações “extraoficiais”, longe do alcance legal. Podemos então concluir que “[...] a produção do espaço urbano, embora apresente uma aparente desordem, se dá dentro de uma ordem coerente com o modo de produção dominante.” (REZENDE, 1982, p.20). Com o discurso do plano ordenador, o Estado esconde a cidade “extraoficial” ao dizer combater a paradoxal “desordem”. Desse jeito, temos no Brasil, Planos Diretores como discurso ideológico, escondendo a realidade ou invés de revelá-la.

2.3.2 A Era do não Planejamento no Pós- Estatuto da Cidade

Villaça (2005) aponta que os Planos Diretores das nossas cidades podem ser dados como “superados” devido ao crescente descrédito em relação a eles por parte da população e até dos próprios políticos e gestores, por questões como: sua linguagem complexa e especializada, que restringe seu entendimento à minoria técnica; os níveis de abrangência dos aspectos urbanos, por eles abordados e sua total incapacidade de corresponderem aos discursos sobre si próprios; bem como, a discórdia entre os urbanistas, quanto ao que realmente seja um Plano Diretor.

Sampaio (2010) completa que, empiricamente, os Planos Diretores, ditos globais e interdisciplinares, em que pese seus estudos exaustivos, carregados de diagnósticos complexos, quase sempre se equivocaram em suas projeções, tais como, de distribuição de renda, de descentralização do setor terciário, bem como, de impacto sobre o uso do solo e preservação ambiental.

Deve-se esse equívoco à inexistência de bases confiáveis, ou à precariedade dos métodos disponíveis, ou ainda à aleatoriedade de algumas variáveis de difícil domínio. Enfim, o dito conhecimento interdisciplinar – tão reclamado e mitificado na constituição do planejamento urbano moderno –, raramente tem se confirmado e se demonstrado capaz de dar conta da complexidade urbana, sem reproduzir vícios, dicotomias e “clichês”.

A prática do planejamento urbano no Brasil, implodido na prática do mito da interdisciplinariedade – nunca totalmente, é claro – passou, rapidamente, para o campo oposto: para uma fase de negação radical do planejamento, isto sem qualquer avaliação teórica mais consistente. (VILLAÇA, 2005). Com exceção das leis e instrumentos de uso e ocupação do solo, que até possuem certo empenho em sua aplicação, os instrumentos de planejamento urbano brasileiros vêm se tornando retóricos e desacreditados.

Sobre a negação radical do planejamento urbano e de longo prazo, ao analisar o caso na cidade de Salvador, ademais da Bahia, Sampaio (2015, p. 349, grifo do autor) observa que

[...] se tornou rotina tomar decisões de curto prazo em franco desacordo com as diretrizes dos Planos Diretores. Maneira de forçar e justificar, depois da decisão tomada, o ato de reformular os instrumentos legais de base. Tudo feito em nome da atualização do antes dito “planejado”, transformando cada PDDU sempre em algo superado. Por aí se justifica a alcunha de *era do não planejamento*, equivalente a um *planejamento a posteriori*, derivado dos “atos de vontade” política, que desmoralizam todo e qualquer processo de decisão baseado em um mínimo de racionalidade técnica. Instaura-se na

Bahia um processo, no qual: **primeiro se decide, depois se convoca a tecnocracia militante para planejar a decisão tomada**⁵¹.

Na *era do não planejamento*, o próprio ato de decidir e posteriormente reformular a legislação ordinária, em nome de uma suposta atualização do Plano tornou-se uma prática corriqueira e útil a ideologia do Plano Diretor como solucionador dos graves problemas urbanos. O instrumento Plano Diretor passou a ser substituído, com vantagens óbvias, pela ideia de Projetos Urbanos, nos quais a cidade vai sendo produzida de acordo com as vontades dos prefeitos.

Até as leis de zoneamento, difundidas amplamente em várias cidades brasileiras, a ponto de se tornarem uma das modalidades de planejamento urbano mais frequentes no Brasil, têm sido incluídas na *era do não planejamento*. Isso porque, a difusão da legislação de zoneamento tem ocorrido totalmente desvinculada dos Planos Diretores. Na maioria dos casos – elaboradas à margem de um Plano Diretor –, as leis de zoneamento até mantêm alguma eficácia, porém, essa eficácia corresponde predominantemente à parte da cidade produzida pelas camadas dominantes, com destaque para o setor imobiliário. Já para a sobra produzida pela maioria dominada, é como se as leis de zoneamento não existissem, pois, o que vigora são os loteamentos ilegais, irregulares e a ocupação desregrada.

A da cidade produzida “clandestinamente” é nomeada nos Planos como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS),

[...] são zonas vistas por alguns teóricos, como uma espécie de ocupação contestadora, tanto no plano individual como na ação coletiva, unidas de uma suposta resistência ao mercado formal, embora ao se tornarem zonas reguladas, aprofundem laços que ligam os territórios pobres à lógica maior: da produção/reprodução do espaço-forma capitalista. (SAMPAIO, 2015, p.346)⁵².

Na realidade, mesmo que existam instrumentos como as ZEIS, os Planos Diretores possuem como essência a lógica de produção e reprodução do espaço capitalista, seguindo os desmandos da classe dominante, assegurada pela ação do Estado. O Estatuto da Cidade até

⁵¹ Sobre os casos mais recentes em Salvador, onde primeiro foi decidido, para depois serem reformulados os instrumentos legais de base da decisão tomada, o autor cita em nota os projetos da ponte ligando Salvador a Itaparica, que para ele requeira a ideia do I Plano do CIA, o da “Linha Viva” (via privada, paralela à Avenida Paralela); e cita a demolição do Complexo Olímpico da Fonte Nova, em sítio tombado, reduzido a uma “Arena de Luxo” para a Copa (Itaipava Arena Fonte Nova) com a ajuda de pareceres capciosos do Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural (IPHAN) e do Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural da Bahia (IPAC), etc. (SAMPAIO, 2015, p. 345).

⁵² Para maior aprofundamento e compreensão das formas urbanas, a leitura do livro “Formas Urbanas: cidade real & cidade ideal contribuição ao estudo urbanístico de Salvador” de Heliodório Sampaio, 2015.

tentou uma contrapartida a essa configuração ao instituir a função social da propriedade e até mesmo a participação popular, mas,

[...] na era do não planejamento, a propriedade do solo é tratada nas leis e projetos como uma invariante, inquestionável, que induz um espaço concebido (no Plano Diretor) de corte neoliberal, cujo sentido social é sabidamente danoso, juridicamente equivocado (na forma e no conteúdo). A cada nova lei, se reformata o já reformatado, em artigos que são literalmente “renegociados” numa Câmara de Vereadores submissa ao processo, em colegiados compostos (via eleição) por uma maioria sabidamente descompromissada com o interesse coletivo. (SAMPAIO, 2015, p. 347).

Na *era do planejamento a posteriori*, a prática de reformatar o já reformatado, transforma os PDDU’s brasileiros no que Sampaio (2015) chama de “PDDU mutante”. Proveitosamente, essa prática é facilitada pelas propostas contidas nos novos Planos Diretores, que se limitam ao corpo da Lei, em artigos deslocados de um quadro síntese de análise, diagnóstico e prognóstico da realidade local. Torna-se fácil a cada nova gestão ou a cada novo interesse modificar uma legislação fundamentada em um descompromisso técnico-político.

O “PDDU mutante” se “limita à mera divulgação da “Lei do Plano” posta na internet por vezes sem mapas citados, retirando-se o acesso ao Plano anterior modificado.” (op. cit., 2015, p.358). Essa divulgação da “Lei do Plano” acaba por produzir supostos Planos, que aparentam ser uma espécie de colagem de trechos do conteúdo básico instituído pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade. Como consequência, temos Planos cheios de lacunas que nada dizem.

Essas lacunas são úteis ao Plano-discurso de base ideológica visto que,

Universalizando o particular pelo apagamento das diferenças e contradições, a ideologia ganha coerência e força porque é um **discurso lacunar** que não pode ser preenchido. Em outras palavras, a coerência ideológica não é obtida malgrado as lacunas, mas, pelo contrário, graças a elas. Porque jamais poderá dizer tudo até o fim, a ideologia é aquele discurso no qual os termos ausentes garantem a suposta veracidade daquilo que está explicitamente afirmado. (CHAUÍ, p. 1, 2012, grifo nosso).

Por meio desta análise, não se pretende aqui evitar o planejamento urbano, mas, apontar e decifrar o discurso do Plano Diretor. Representado por este, o planejamento urbano das nossas cidades, em especial a cidade de Amargosa, objeto de estudo desta narrativa. Portanto, exigem-se mais estudos e questionamentos, visto que o conhecimento sistemático oriundo da análise dos Planos Diretores das pequenas cidades é imprescindível para o desmonte de construções ideológicas embutidas nas legislações voltadas para o seu ordenamento.

CAPÍTULO 3 – O MUNICÍPIO DE AMARGOSA E O PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL (2006)

A Lei Federal n.º10.257/01, Estatuto da Cidade, regulamenta os Artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece parâmetros e diretrizes da Política Urbana no Brasil. Desse modo, o Estatuto oferece instrumentos para que cada município possa intervir em processos de planejamento e gestão urbana e territorial, bem como, garantir a realização do direito à cidade.

Conforme o Artigo 39º, do Estatuto da Cidade, a Política Urbana objetiva ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, que cumpre sua função social quando segue as exigências fundamentais de ordenação das cidades expressas no Plano Diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e o desenvolvimento urbano.

O Estatuto estabelece oito alíneas do inciso III do Artigo 4º, definindo, respectivamente, os seguintes instrumentos básicos para o planejamento urbano municipal: plano diretor; disciplina de parcelamento do uso e da ocupação do solo; zoneamento ambiental; plano plurianual; diretrizes orçamentárias e orçamento anual; gestão orçamentária participativa; planos, programas e projetos setoriais e planos de desenvolvimento econômico e social.

Desta forma, o plano diretor seria parte do processo de planejamento urbano do município. Ademais, no Artigo 40º § 4º, o Estatuto estabelece que planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais municipais devem ser elaborados em conformidade com as diretrizes e prioridades contidas nos planos diretores, fomentando a atuação desse instrumento no processo de planejamento dos municípios. (BRASIL, 2001).

Em 2015, a partir das informações levantadas pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 98,6% dos municípios brasileiros com mais de 50 mil habitantes e 83,5% daqueles entre 20 e 50 mil habitantes possuíam Planos Diretores Municipais entre seus instrumentos de regulação.

De acordo com Jannuzzi e Menezes (2009), em 2001, após a obrigatoriedade estabelecida pelo Estatuto da Cidade, a situação em âmbito nacional era um tanto diferente daquela descrita no parágrafo acima. O Plano Diretor ainda não tinha atingido tamanha “popularização” e apenas 980 municípios brasileiros dispunha da presença de um Plano Diretor como instrumento de planejamento municipal, o que correspondia a menos de 18% do total.

Considerando as quatro condições que obrigam a elaboração ou revisão de um Plano Diretor por parte do Poder Público municipal – municípios com população superior a 20 mil habitantes, pertencentes a regiões metropolitanas e a aglomerados urbanos, integrantes de áreas de especial interesse turístico e inseridos em áreas de influência de empreendimentos de grande impacto regional ou nacional – e tomando que o Estatuto da Cidade estabeleceu o prazo de cinco anos para que municípios inclusos nessas condições se adequassem à norma, observou-se que, em junho de 2006, quando findou o prazo, cerca de 1.000 municípios brasileiros ainda estariam terminantemente obrigados a elaborar e aprovar um Plano Diretor (JANNUZZI; MENEZES, 2009).

Incluído nesse contexto e impelido por lei, em 14 de dezembro de 2006, o município de Amargosa instituiu, através da Lei Complementar nº 12, seu primeiro e único Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal (PDDM). O presente capítulo objetiva apresentar o processo de elaboração do PDDM de Amargosa e analisá-lo em paralelo com a Resolução nº 34 do Concidades, que emite recomendações quanto ao conteúdo mínimo dos planos diretores.

Porém, primeiramente, faz-se necessário apresentar o município de Amargosa ao leitor, através de um breve enquadramento histórico, destacando os principais condicionantes e articulações entre o local e o regional, no espaço-tempo, com o intuito de se compreender a atual Amargosa e sua dinâmica socioespacial.

3.1. O MUNICÍPIO DE AMARGOSA – BAHIA

De acordo com o Plano Diretor de Recursos Hídricos (PDRH) dos Tabuleiros de Amargosa, datado em 1995, o município de Amargosa está situado numa área de planalto com altitudes entre 800 metros a Oeste – em seu ponto mais alto, na proximidade ao município de Brejões; e 100 metros – em seu ponto mais baixo, próximo ao município de Santo Antônio de Jesus. É uma área composta por morros e colinas de vertentes íngremes, com tendência a crista e de forma convexa, sendo mais curva na parte norte e mais tabular na parte sul, próxima ao município de Santa Terezinha. Das serras, destacam-se: a Serra do Tauá, a Serra do Timbó, a Serra da Barata Azul, a Serra do Jatobá, a Serra do Julião e a Serra da Baratinha.

A maior parte da vegetação original encontra-se hoje em alto estágio de antropofização, pois, foram substituídas por formações florestais secundárias, atividades agrícolas e

pastagens. No entanto, restam ainda importantes áreas remanescentes, principalmente do bioma Mata Atlântica.

A hidrografia da região possui como principal rio, o Jiquiriçá-Mirim (popularmente apelidado como Rio Ribeirão), que nasce na região conhecida como Ribeirão Salgado (município de Nova Itarana), mas é no município de Amargosa que se pereniza, recebendo seus principais afluentes: Riacho da Correntina, Riacho do Tamanduá, Riacho da Cachoeira do Boqueirão, Riacho Riachão e o Riacho do Timbó, os dois últimos são responsáveis pelo abastecimento de água da sede municipal. O Rio Jiquiriçá-Mirim integra a bacia hidrográfica do Rio Jiquiriçá. Outros rios de grande importância para Amargosa são o Rio Verde e o Rio Capivara.

O município de Amargosa não é atravessado por rodovias federais. Deste modo, só é possível acessá-lo por meio de conexões com rodovias estaduais. Amargosa dista 240 km de Salvador. Sendo possível acessar a capital via a BR – 101, em conexão com a BA - 026, que leva ao município de Santo Antônio de Jesus e também por meio de trajetos mais longos, via BR-116 ou por via da BA - 046, que se conecta ao município de Milagres.

Na década de 1960, com a expansão do sistema rodoviário e o novo arranjo da rede urbana, Amargosa ficou deslocada dos fluxos de escoamento de produção, em particular do eixo rodoviário representado pela BR- 101 e pela BR – 116. Por esse motivo, municípios como Santo Antônio de Jesus, Jequié e Feira de Santana, localizados em uma posição estratégica em relação ao novo eixo rodoviário, tornaram-se pólos regionais, atraindo os fluxos de toda a região, incluindo os amargosenses.

A economia está baseada na pecuária extensiva, porém sem grande relevância para a economia local, resultando num quadro de estagnação socioeconômica no campo e na cidade. Historicamente, entre as décadas de 1930 e 1960, o setor econômico amargosense estruturava-se na cafeicultura, com escoamento da produção através do Ramal da Estrada de Ferro de Nazaré (EFN), que ligava Amargosa a Nazaré. Na década de 1960, em decorrência das constantes crises econômicas não só do café, mas também do cacau e do fumo, tornou-se inviável o funcionamento da conexão da cidade de Amargosa com a EFN, levando à desinstalação desse ramal, nessa mesma década. No próximo item, aborda-se com maior detalhamento esse contexto e seus desdobramentos.

O setor primário abriga a maioria da população ativa, sendo a mandioca a mais expressiva das culturas de subsistência local, além da banana, do fumo, do milho e do amendoim. O café produzido é beneficiado localmente e comercializado por armazéns de grandes empresas do ramo, assim como o cacau e o fumo.

A atividade industrial é pequena, apresentando quatro usinas de processamento de leite e duas de torrefação de café. Há também serrarias, fábricas de móveis, olarias e casas de farinha com produção artesanal, existindo aproximadamente mais de trinta dessas unidades em todo o município. (LINS, 2007).

Ainda em relação à atividade industrial, em 1998 implanta-se na sede municipal a fábrica de calçados Daiby, um pólo calçadista voltado para a exportação e considerada a primeira unidade fabril instalada em território amargosense. Com mais de 500 empregos diretos, responsáveis pela produção de cerca de 2.400 pares de sapatos por dia, em 05 de setembro de 2016, a empresa demitiu os funcionários e encerrou suas atividades, de forma oficial⁵³, acarretando em um grande abalo para a economia local⁵⁴.

Em relação aos eventos culturais, observa-se que, integrado à cultura popular nordestina, o ciclo dos festejos juninos amargosenses ultrapassou limites e hoje é também um marco turístico e um significativo fator de incremento econômico. (LINS, 2007)

O fato é que em todo o estado da Bahia, nos festejos juninos interioranos foi inaugurado um formato festivo atrelado aos padrões empresariais, por meio de investimentos maciços em publicidades, parcerias com grandes empresas dos mais variados segmentos; dentre outros fatores. E o São João de Amargosa faz parte desta tendência.

Para Lins (2007, p. 150 apud CASTRO; SOUZA, 2007),

A inserção do município de Amargosa no mega circuito dos festejos juninos acontece durante a administração municipal de 1993 a 1996. A perspectiva do poder político local consiste em tentar tirar a cidade de Amargosa da inércia espacial e econômica à qual estava submetida há décadas, aproveitando o avanço do setor turístico no início de 1990, em que ganha força os valores de consumo e emerge de forma mais sólida a atividade turística, através de planejamentos públicos setoriais, a prefeita na época percebeu que o crescimento econômico da cidade poderia ser possível mediante a empresarização ou mercantilização da festa junina como meio de fomentar a atividade turística e desenvolver o comércio local.

⁵³ De acordo com o site oficial da Secretaria de Comunicação Social do Governo do Estado da Bahia (SECOM), em 29 de setembro de 2016, o Governo do Estado da Bahia anunciou a assinatura do protocolo de intenções para a vinda de uma fábrica do segmento de calçados e componentes do Grupo Ferracini para o município de Amargosa. A nova unidade será a primeira fábrica da Ferracini no Nordeste e deve ser instalada em um galpão utilizado anteriormente pela Daiby. Segundo o diretor industrial da Ferracini, Carlos Antônio Oliveira, a escolha da Bahia foi estratégica para os negócios, dado que, os incentivos fiscais oferecidos pelo Governo baiano, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE), bem como a concessão de uso remunerado dos galpões existentes em Amargosa, são interessantes, quando levado em conta a facilidade logística de distribuição das mercadorias. De acordo com o governo estadual, cerca de 300 novas vagas de empregos serão criadas em Amargosa a partir dessa ação.

⁵⁴ Para melhor compreensão dos impactos da chegada e da saída desses pólos calçadistas em cidades interioranas, ver a dissertação de mestrado de Maria Goreth e Silva Nery, intitulada “O pólo calçadista de Itapetinga (BA): um estudo das relações produtivas e dos aspectos políticos do espaço industrial.” (2004).

Mas, foi somente em 2014 que a prefeitura de Amargosa, através de um esforço em conjunto com as Secretarias de Administração e Cultura do Governo da Bahia, conseguiu o reconhecimento da Festa do São João de Amargosa, como Evento Tradicional e de Notório Conhecimento Popular⁵⁵, com abrangência estadual e nacional.

Sabe-se que o Ministério do Turismo (MTur) elaborou um instrumento que orienta sua atuação no desenvolvimento de políticas públicas, chamado de Mapa do Turismo Brasileiro (MTB). Esse instrumento foi instituído no âmbito do Programa de Regionalização do Turismo e define a área — o recorte territorial — que deve ser trabalhada prioritariamente pelo MTur. Ele é atualizado periodicamente e sua última versão, elaborada em 2016, conta com 2.175 municípios, que foram divididos em 291 regiões turísticas. Os municípios que compõem esse Mapa foram indicados pelos órgãos estaduais de turismo em conjunto com as Instâncias de Governança Regional⁵⁶, a partir de critérios construídos em conjunto com Ministério do Turismo.

Após dividir os municípios em regiões turísticas, o MTur os agrupou em categorias conforme o desempenho de suas economias do turismo. Esse agrupamento foi realizado através de quatro variáveis bem objetivas: número de empregos formais no setor de hospedagem; número de estabelecimentos formais no setor de hospedagem; fluxo turístico doméstico; e fluxo turístico internacional.

Tais variáveis foram cruzadas em uma análise de *cluster*⁵⁷ (agrupamento) e deram origem a cinco categorias de municípios. Assim, os municípios que possuem médias semelhantes – nas quatro variáveis analisadas - foram reunidos em uma mesma categoria (A, B, C, D ou E). Os resultados obtidos na análise do Mapa do Turismo Brasileiro (2016) indicam: 51 municípios na categoria A, que representa aqueles com maior fluxo turístico e maior número de empregos e estabelecimentos no setor de hospedagem; 155 na categoria B; 424 na categoria C; 1219 na categoria D e 326 na categoria E, que representa os que não

⁵⁵ De acordo com a página oficial do Ministério do Turismo (MTur) é considerado um Evento Tradicional e de Notório Conhecimento Popular, aquele que favorecer a promoção e o fomento turístico, contribuir com o posicionamento do destino no mercado do turismo, possuir abrangência municipal, estadual ou regional, formalmente reconhecida pelo órgão oficial de turismo do Estado e ter sido realizado exclusivamente por um órgão público há pelo menos três edições.

⁵⁶ Conforme o Programa de Regionalização do Turismo, disponível na página oficial do Ministério do Turismo, uma Instância de Governança Regional é uma organização com participação do poder público, do setor privado e de outras entidades representativas do turismo dos municípios componentes das regiões turísticas, com o papel de coordenar o Programa em âmbito regional. As Instâncias de Governança Regional passam a ser responsáveis pela definição de prioridades, pela coordenação das decisões a serem tomadas e pelo planejamento e execução do processo de desenvolvimento do turismo na região turística. As Instâncias podem, dentre outros formatos, se organizarem como um conselho, um fórum ou um consórcio regional de municípios.

⁵⁷ Clusterização é o processo de agrupamento de objetos físicos ou abstratos em classes de objetos similares. Um *cluster* é uma coleção de objetos que são similares dentro de um mesmo grupo e são dissimilares entre *clusters* distintos.

possuem fluxo turístico expressivo e nem empregos e estabelecimentos formais no setor de hospedagem (MTur, 2017).

Essas cinco categorias de municípios (A, B, C, D e E) objetivam otimizar a distribuição de recursos públicos e aperfeiçoar a gestão pública do turismo. Servem também para orientar o planejamento turístico e subsidiar a tomada de decisões de gestores do MTur, das secretarias estaduais e das prefeituras municipais.

No Mapa do Turismo da Bahia (MTBA), Amargosa encontra-se na região turística denominada Caminhos do Jiquiriçá, juntamente com os municípios de Itatim e Mutuípe e foi classificada na categoria C. Acredita-se que tal categorização deva-se, justamente, aos festejos realizados no mês de junho.

Segundo o MTur, dentro da metodologia da categorização, as cidades contempladas na categoria C, juntamente com as categorias A e B, contam com 95% dos empregos formais em meios de hospedagem, 87% dos estabelecimentos formais de meios de hospedagem, 93% do fluxo doméstico e têm fluxo internacional. O conjunto de municípios dos grupos D e E, reúnem características de apoio às cidades geradoras de fluxo turístico (categorias A, B e C) e, muitas vezes, são aquelas que fornecem mão de obra ou insumos necessários para atendimento aos turistas. Assim, entende-se que, enquanto categoria C, Amargosa encontra-se em uma posição consideravelmente privilegiada em relação ao turismo brasileiro e propícia a obtenção de recursos federais⁵⁸ mediante a realização da Festa do São João de Amargosa. Daí, a importância desse evento para o município.

Ainda em relação ao setor turístico, em virtude do desenvolvimento econômico logrado através do turismo junino, como também, da localização privilegiada do município no bioma Mata Atlântica, a gestão pública amargosense já vem vislumbrando fomentar o turismo rural e ecológico.

Sabe-se que existe em solo amargosense, na área onde havia uma fazenda denominada como Timbó, um dos últimos remanescente do bioma Mata Atlântica do Recôncavo Sul. Conforme a descrição disponível no *site* do Ministério do Meio Ambiente do Governo da

⁵⁸ Conforme a redação disponível no *site* oficial do Ministério do Turismo (MTur), em relação a eventos populares realizados em municípios, a exemplo das festas juninas, se o evento em questão for considerado um Evento Tradicional e de Notório Conhecimento Popular— como o São João de Amargosa —, a prefeitura municipal pode inscrever propostas para a solicitação de verbas federais. Caso a proposta seja aprovada, os valores liberados variam de acordo com a categorização do município. As cidades da categoria A poderão inscrever propostas de até 800 mil reais por ano, não podendo exceder R\$ 400 mil por convênio. Os municípios da categoria B podem receber até R\$ 500 mil por ano, com valor máximo de R\$ 250 mil por convênio, os que se enquadram na categoria C podem conveniar até 400 mil reais por ano, sendo que cada convênio pode custar no máximo R\$ 200 mil. Municípios da categoria D, que realizam eventos menores, podem receber até R\$ 150 mil por ano em um único convênio.

Bahia (MMA), em 2005, o proprietário da fazenda Timbó, sensível aos apelos de ambientalistas amargosenses, juntamente com as solicitações do Ministério Público e do Poder Público Municipal, doou 674 ha de área de Mata Atlântica, ao Centro de Desenvolvimento Sustentável e de Agroecologia Sapucaia (CENTRO SAPUCAIA) para a implantação de uma Unidade de Conservação (UC) e para a realização do Projeto Timbó.

Para o Ministério do Meio Ambiente, como na área do Timbó não existia uma Unidade de Conservação, a criação de uma UC desencadeou uma série de estudos e debates fundamentais para a preservação e recuperação do bioma Mata Atlântica em toda a região do Recôncavo Sul Baiano e da bacia hidrográfica do Rio Jiquiriçá. Ressalta-se ainda a importância regional da área desta UC, que abrange os municípios de Amargosa, Ubaíra e Brejões, podendo se ampliar para os municípios de Mutuípe, Laje e Jiquiriçá.

O Projeto Timbó⁵⁹, por sua vez, criado por meio de uma parceria entre o Centro Sapucaia, a Prefeitura de Amargosa e o Ministério Público, visa atender à necessidade de preservação associada a estudos, levantamentos e promoção de atividades alternativas de geração de renda junto às 186 famílias localizadas no entorno da UC. O Projeto, em consonância com as diretrizes preestabelecidas a Unidade de Conservação que pertence, pretende fomentar o “desenvolvimento sustentável” e agroecológico buscando, inclusive, a recuperação das áreas destinadas à preservação permanente e que foram ocupadas por pastagens.

Além de apostar no setor turístico como novo vetor de crescimento econômico e social, Amargosa vislumbrou, em 2006, a realização de um importante avanço para dinamizar e revitalizar seu papel regional, representado pela implantação, em sua sede, de um dos *campi* da Universidade Federal do Recôncavo (UFRB)⁶⁰.

A criação da UFRB decorreu da proposta do Governo Federal de expansão e interiorização do ensino superior (Programa Expandir), sendo a segunda Universidade Federal instalada na Bahia. Deste modo, a UFRB representa a possibilidade de inclusão social e de

⁵⁹ De acordo com o Grupo Ambientalista da Bahia (Gambá), em 2011, inserido no Projeto Timbó, foi lançado o Programa de Desenvolvimento Sustentável “Timbó que me Deu” que visa garantir a conservação e recuperação dos recursos naturais e promover o desenvolvimento educacional, social e econômico dos moradores da região. O Projeto Timbó também levou à Criação da Unidade de Conservação Municipal – Refúgio da Vida Silvestre de Amargosa. Registra-se que nesse mesmo ano, entre os achados dos pesquisadores, estavam onze espécies de mamíferos ameaçados de extinção (a exemplo da sussuarana e do macaco-prego-do-peito-amarelo) e nove prováveis espécies novas de plantas.

⁶⁰ A Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) foi criada pela Lei 11.151 de 29 de julho de 2005, tendo sido inaugurada pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva no ano posterior. Em 2006, juntamente com o campus inicial localizado na cidade de Cruz das Almas, entraram em funcionamento os campi de Cachoeira, Santo Antônio de Jesus e Amargosa. Posteriormente, em setembro de 2013, foram inaugurados os campi nas cidades de Santo Amaro e Feira de Santana.

promoção do desenvolvimento territorial do interior do estado, sobretudo nas regiões do Recôncavo, Vale do Jequiçá e Portal do Sertão. Nesse sentido, a localização de Amargosa favoreceu a instalação do campus, visto que permite transitar e influenciar duas importantes regiões do estado, o litoral e o sertão.

Sobre a influência da chegada da UFRB em Amargosa, no ano posterior a sua instalação, Lins (2007) apontou que

A grosso modo, a instalação desse campus em Amargosa em conjunto com o campus da Uneb de Santo Antonio de Jesus pode contemplar uma população de mais de 400 mil pessoas, em um raio menor que 100 km, sendo que destes, 300 mil residem no Recôncavo Sul e o restante nas áreas próximas do Baixo Sul, Sudoeste e Paraguaçu.

Enfim, a implantação do campus de Amargosa representa para a Região a possibilidade de uma ligação com o mundo do trabalho qualificado, através da formação de recursos humanos. É importante destacar a importância de sua instalação do ponto de vista de sua territorialidade, ao engendrar o acesso ao ensino superior no interior da Bahia, descentralizando um serviço que antes se restringia a áreas de maior respaldo econômico.

Nesse sentido, entendendo sua missão com o desenvolvimento dos territórios de abrangência da UFRB, em Amargosa, a presença de uma Universidade Federal representou para a população uma transformação social proveniente da atração estudantil e a expansão e diversificação da sua economia urbana, produzindo empregos e renda.

Porém, para melhor compreender a configuração urbana de Amargosa faz-se necessário recuperar suas origens e analisar sua formação através do tempo, considerando que a atual realidade amargosense constitui um produto social em permanente processo de transformação.

3.2 AMARGOSA: ENQUADRAMENTO HISTÓRICO

A região, onde hoje se localiza o município de Amargosa, era de domínio dos índios Sapuyás e dos Camurus, posteriormente denominados Kariris, ambos pertencentes à família lingüística Kariri. Os Kariris teriam originalmente vivido na aldeia de Pedra Branca (atual distrito de Santa Terezinha), ao passo que os Sapuyás viviam na Serra do Caranguejo. Os Kariris tiveram uma trajetória caracterizada pelo estreito relacionamento com as forças policiais, pois, durante o governo colonial, foram muito usados na captura de escravos fugitivos e na repressão a quilombos. Já os Sapuyás tinham reputação de índios resistentes à Igreja Católica e aos poderes seculares. (LINS, 2007).

Relata-se que em 1818, Spix e Martius, naturalistas alemães, visitaram a região e registraram um contingente de 600 “almas” dando forma a uma pequena comunidade. Nesse

período, ocorreu a união forçada desses índios, de ambas as nações, em um território com limite de uma légua em quadra, demarcada pelo governo colonial. Durante mais de 40 anos, os índios se envolveram em confrontos, sublevações e motins até, que, por volta de 1884, seus remanescentes foram massacrados e expulsos pelos colonizadores. (LINS, 2007).

De acordo com os documentos analisados⁶¹, sobre a atual localização da cidade de Amargosa, entre os anos de 1825 a 1830, a pequena comunidade se elevou à categoria de povoado. Este povoado pertencia ao recém-criado município de Nossa Senhora da Conceição de Tapera, hoje Santa Terezinha.

Segundo a Revista Amargosa Centenária (1991), o sepultamento dos mortos do referido povoado era realizado na freguesia de São Miguel, a mais de 16 km de distância. Esta dificuldade, somada ao crescimento populacional, contribuiu para a construção de um cemitério que atendesse à população local. O local do cemitério foi marcado por um cruzeiro e, a partir de então, cerimônias religiosas passaram a ser realizadas em torno desse marco. É sabido que por volta de 1840, esse cruzeiro foi substituído por uma capela, construída pelas famílias de Gonçalo Correia Caldas e Francisco José da Costa Moreira. Capela essa que se tornaria o marco central da futura Amargosa, evidenciando que a organicidade e o crescimento urbano da cidade irradiaram a partir dali.

Para a mesma revista (1991), após a construção da Capela de Nossa Senhora do Bom Conselho, muitos senhores detentores de terrenos na região doaram suas terras para que passassem a constituir um patrimônio da Igreja. Tais doações tinham como objetivo garantir subsídios para criação de uma futura diocese⁶² que ali se instalaria. Esse fato explica o motivo pelo qual, em Amargosa, a evolução paroquial ocorreu concomitante sua evolução urbana,

⁶¹ Entre tais documentos destacam-se os oriundos do Arquivo Público Municipal, a Revista comemorativa “Amargosa Centenária” organizada por Gildeflá Rezende et al. (1991), o livreto datado de 1949 do memorialista Theodomiro Jordão, a dissertação de mestrado da historiadora Edicarla Marques (2010), que ao estudar os carnavais de Amargosa contribuiu significativamente para a formação de um aparato historiográfico sobre a cidade, do relatório “A Região de Amargosa”, organizado por Milton Santos e equipe, para o Laboratório de Geomorfologia da Universidade Federal da Bahia (1963), dos trabalhos realizados por Robson Lins (2007) que ao recuperar a contribuição de Milton Santos (1963), desenvolveu uma periodização sobre a formação histórica e regional amargosense e finalmente, a dissertação de Jaqueline Rebouças (2013), que (re)criou discursos e identidades para a cidade, intitulado de ““Pequena São Paulo” a “Cidade Jardim””.

⁶² A Diocese de Amargosa foi criada em 10 de maio de 1941, pela Bula “*Apostolicum Munus*” do Papa Pio XII, desmembrada da arquidiocese de São Salvador, sendo a 5ª a compor a Província Eclesiástica da Bahia. Sua instalação se deu em 15 de agosto de 1942, com a posse do primeiro Bispo Dom Florêncio Sisínio Vieira. A Diocese de Amargosa tem uma extensão territorial de 13. 972 Km², com uma população de 552. 042 habitantes. Segundo a página oficial da Diocese, no presente ano de 2017, a Diocese de Amargosa é composta por 27 municípios: Amargosa, Aratuípe, Cairu, Castro Alves, Conceição do Almeida, Dom Macedo Costa, Elísio Medrado, Iaçua, Itatim, Jaguaripe, Jequiriçá, Laje, Milagres, Muniz Ferreira, Mutuípe, Nazaré, Nilo Peçanha, Presidente Tancredo Neves, Rafael Jambeiro, Santa Terezinha, Santo Antônio de Jesus, São Felipe, São Miguel das Matas, Taperoá, Ubaíra, Valença e Varzedo. Com exceção dos municípios de Dom Macedo Costa, Elísio Medrado, Itatim, e Muniz Ferreira, os demais, todos são paróquias.

apontando para a presente influência da Igreja e para o papel preponderante do fenômeno religioso no processo de formação amargosense.

De acordo com Gildeflá Rezende et al. (1991), em 30 de junho de 1855 o pequeno povoado elevou-se à categoria de freguesia, tornando-se Freguesia de Nossa Senhora do Bom Conselho, através da resolução nº 574 do Vice-Presidente da Província da Bahia, Sr. Álvaro Tibério de Moncorvo e Lima. Enquanto freguesia permanecia dependente administrativa e politicamente do município de Nossa Senhora da Conceição de Tapera, Tornou-se independente pela Lei Provincial nº. 1726, de 21 de abril de 1877, sendo então, elevada à categoria de Vila de Nossa Senhora do Bom Conselho de Amargosa, porém só instalada oficialmente em 15 de fevereiro de 1878. Nesse período, ocorreu um vertiginoso crescimento da Vila, decorrente do comércio com o sertão e da produção de café e fumo, em boa parte exportada para a Europa.

Somando-se a outros fatores, tamanho crescimento reuniu condições suficientes para que a referida Vila fosse elevada à categoria de cidade. E, em 02 de julho de 1891, através do Ato de Criação, de 19 de junho de 1891, do então Governador da Bahia, José Gonçalves da Silva, a Vila de Nossa Senhora do Bom Conselho de Amargosa foi elevada à condição de cidade, denominando-a, simplesmente, de Amargosa. Ainda segundo esse Ato, os atuais municípios de Milagres, Brejões, Veados (atualmente Nova Itarana) e o Distrito de Tartaruga integravam o território amargosense.

Quanto à etimologia do nome Amargosa, todas as fontes que resgatam a história do município convergem para a teoria de que na região aonde viria a se constituir tal cidade era realizada a caça de uma pomba denominada de Pomba-Amargosa⁶³, devido ao amargor da sua carne. Rezende et al (1991) afirmam que os viajantes atraídos a essa região pela prática de caçar e degustar tal iguaria, convidavam-se com a expressão “Vamos às amargosas” e, a partir daí se firmou como Amargosa o nome daquela localidade.

3.2.1 A “Região de Amargosa” e as Fases Regionais: breve síntese

Enquanto formação urbana, as primeiras décadas de Amargosa foram bastante prósperas. Sua organização espacial estruturada em uma socioeconomia baseada no café, no fumo e no comércio, garantiu subsídios suficientes para que a cidade fosse se consolidando como importante entreposto econômico, político e cultural.

⁶³ O nome científico da espécie é *Patagioenas plúmbea*.

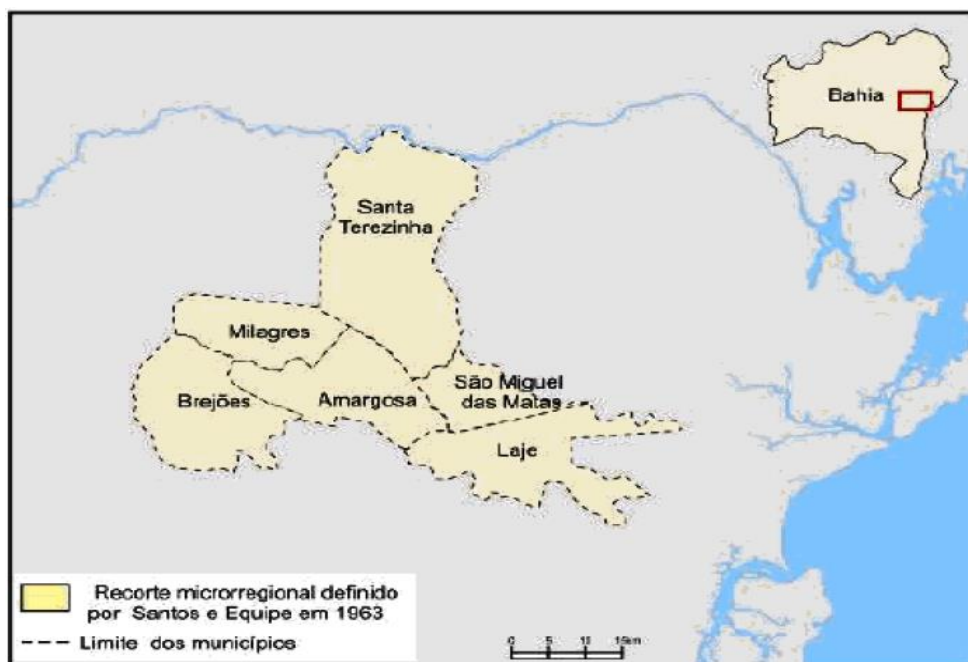
Devido a sua posição geográfica, Amargosa desempenhava papel relevante de integração entre a Zona da Mata e o Sertão Baiano. Dita funcionalidade estratégica rendeu à cidade um trecho do Ramal da Estrada de Ferro de Nazaré (EFN). “Destá forma, no final do século XIX até década de 1940, Amargosa obteve o status de pólo regional de uma vasta área do Vale do Jiquiriçá.” (LINS, 2007, p. 53).

Santos e equipe (1963), despertados pelo destaque obtido pelo município de Amargosa, desenvolveram um relatório delimitando e denominando sua área de influência como Região de Amargosa, composta também pelos municípios de Brejões, Santa Terezinha, São Miguel das Matas e Laje (Figura 6).

Para Lins (2007) ao trazer essa delimitação, Santos (1963) levou em consideração a

[...] historicidade econômica da região, baseada numa economia agroexportadora que tinha no café o seu “combustível” de desenvolvimento regional, gerando uma gravitação econômica, política e social em torno do município de Amargosa, que tinha a função de importante entreposto comercial de uma vasta área do Vale do Jiquiriçá e também com o sertão baiano. (LINS, 2007, p. 31).

Figura 6 - Estado da Bahia e a Região de Amargosa proposta por Santos e equipe (1963)



Fonte: Adaptado da malha digital do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).
 concepção cartográfica elaborada por Robson Lins (2007).

Concepção

Faz-se necessário resguardar alguns parágrafos para esclarecer a utilização do termo região por Santos e equipe (1963), ao descrever o conjunto de municípios apresentado acima. Lins (2007), recuperando os estudos de Santos (1963) sobre a região de Amargosa, traz a definição do termo defendida por Bernard Kaiser (1980). Para Lins (2007) este autor entende

que região é um espaço conciso sobre a terra, porém não imutável, correspondendo a três características essenciais: os vínculos existentes entre seus habitantes, sua coordenação em torno de um núcleo dotado de certa autonomia e sua integração funcional em uma economia global.

Em sua vasta obra, Milton Santos retoma o tratamento da questão regional em vários momentos. Em uma dessas apreensões, aponta a região como sendo “[...] o lócus de determinadas funções da sociedade total em um momento dado” (SANTOS, 1985, p. 66), definida “[...] como o resultado das possibilidades ligadas a uma certa presença, nela, de capitais fixos exercendo determinado papel ou determinadas funções técnicas e das condições do seu funcionamento econômico.” (SANTOS, 1985, p. 67).

Desta forma, compreende-se que a utilização do termo região se deu em suma, pela interação econômica, fluxo de mercadorias e pessoas, influência político-administrativa e articulação da produção que se configurou entre essas localidades a partir da cultura cafeeira.

Deve-se, porém, atentar para o fato de que a região não é um elemento estático e como destacou Kaiser (1980) *apud* Lins (2007) não é imutável, podendo com o passar do tempo e dos processos socioespaciais modificar sua configuração. Tal premissa se aplica à Região de Amargosa que passou por significativas alterações em sua estrutura espacial e econômica. Com a decadência do café e o conseqüente declínio funcional da cidade, a região mudou o foco de sua atividade econômica e concomitantemente, a área de influência. Amargosa deixa de ser pólo regional e a cidade de Santo Antônio de Jesus passa a desempenhar esta função.

A partir dessa constatação da ascensão e do declínio da Região de Amargosa, Lins (2007) desenvolveu uma periodização de análise regional, na qual identificou fases regionais para o município de Amargosa, sendo essas a primeira denominada de Gênese Regional (1840-1889); a segunda, de Consolidação Regional (1890-1940); a terceira, de “Ilha de Inércia” (1941-1970) e apontou uma quarta, denominando-a de Reestruturação Regional (1971-2005).

Vale ressaltar que trazer a periodização elaborada por Lins (2007) para esta dissertação é de extrema importância e necessidade, pois, facilita a compreensão da influência dos ciclos nacionais sobre a escala regional e local no espaço-tempo não linear. Reflexo do acúmulo de diversas articulações e determinações no percurso histórico vivido por Amargosa, além, de contribuir com a identificação e caracterização de intervenções pontuais sobre a estrutura urbana, ocorridas ao longo de sua história, que foram e são substanciais para seu atual aspecto enquanto cidade.

3.2.1.1 Gênese Regional (1840-1889) e Consolidação Regional (1890-1940)

Segundo Lins (2007), a fase da Gênese Regional (1840-1889) da Região de Amargosa inicia-se no ano de 1840, concomitante à formação inicial do povoado e o surgimento dos núcleos do território, abordado com maior detalhamento no início do item Enquadramento histórico. Sabe-se que o povoamento foi de cunho imigratório tanto de famílias italianas, que vieram em busca de terras e comércio através dos grandes armazéns, como dos negros, que vieram na condição de escravos, ambos foram de grande importância para a formação cultural amargosense e para a ascensão do café como produto base da economia regional. Para Lins (2007) nesse período, o já município de Amargosa se configurou como centro desta nova região de economia basicamente cafeeira e, em menor escala, fumageira.

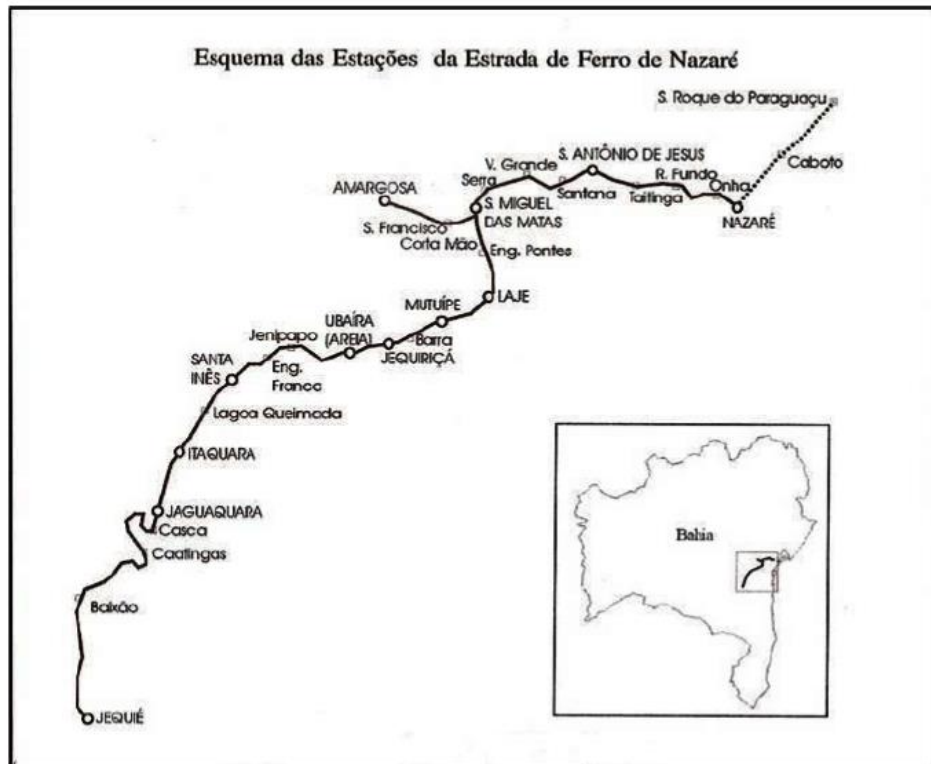
Seguindo a lógica do mesmo autor, na fase de Consolidação Regional (1890-1940) intensificam-se as trocas e as articulações regionais da economia cafeeira. A cidade se consolida como entreposto comercial. “Amargosa absorvia, então, não só a produção regional, mas, também, a do Sertão baiano.” (SANTOS, 1963, p.27). Ocorre uma movimentação geral em torno das estruturas espaciais, técnicas e administrativas de produção e Amargosa se modifica em função do progresso do café.

Desse modo, em decorrência do desenvolvimento da economia agroexportadora amargosense e da necessidade de maior fluidez de pessoas e mercadorias, no ano de 1892 ocorre uma alteração no curso do ramal da Estrada de Ferro de Nazaré (EFN) para que o mesmo pudesse chegar a Amargosa, conectando-a a rede ferroviária regional e possibilitando o escoamento da produção cafeeira e o comércio com a Europa e os grandes centros.

De acordo com Zorzo (2001), o ramal da EFN fazia parte da companhia *Tram Road Nazareth* (TRN), fundada em 1869, a terceira a ser construída na Bahia. Sua construção ocorreu num cenário econômico bastante crítico, visto que, o estado vivenciava um período de crise agrícola e comercial, derivado da queda na produção da cana e da demanda do algodão e da mineração no interior.

A construção do ramal da EFN (Figura 7) seguia uma tendência daquele período da história do Brasil. Sua construção obedecia à Lei n.º 644, de 26/6/1852, do Governo Imperial, que estabelecia concessões, com garantias de juros, às companhias que se propusessem a construir estradas de ferro em determinados pontos do Império.

Figura 7 - Esquema das Estações da Estrada de Ferro de Nazaré



Fonte: 4ª Divisão - Leste. Esquema Geral da Ex-estrada de Ferro de Nazaré. Adaptado por Zorzo (2001).

O governo oferecia concessões, com garantias de juros, às companhias que se propusessem a construir estradas de ferro em determinados pontos do Império. Esses pontos, basicamente, deveriam obedecer a duas características: a) deveriam localizar-se em posição estratégica em relação à articulação estrada de ferro/navegação fluvial, facilitando a comunicação entre as diferentes regiões do Império e b) deveriam se inserir em regiões já povoadas e em relativa ascensão e desenvolvimento do ponto de vista econômico. (LINS, 2007).

Conforme a compreensão de Zorzo (2001), naquela época, a região de Amargosa se adequava perfeitamente aos requisitos preestabelecidos para conter uma linha férrea. Pois, seguia na direção oposta da crise que assolava o resto do Recôncavo, adquirindo maior grau de consolidação e de desenvolvimento em suas estruturas produtivas.

O principal objetivo desta ferrovia era o transporte da produção agrícola, mas também realizava o transporte de passageiros. Existiam no município de Amargosa três estações: a do centro da cidade, a de São Francisco e a de Corta Mão. O fluxo de passageiros atraiu estabelecimentos comerciais e de serviços para o município de Amargosa o que dinamizou ainda mais a economia regional. O convívio social tornou-se mais intenso, novas edificações surgiram, as imediações da estação ficaram cada vez mais densas e o aumento populacional permitiu uma maior divisão do trabalho.

Com a presença da ferrovia, a localização de Amargosa se torna ainda mais estratégica do ponto de vista do escoamento da produção. Além de estar situada na faixa intermediária entre a zona litorânea e o sertão, espremidas no meio de duas regiões econômicas, o fumo ao norte e o cacau ao sul. O município passou a ter fácil e permanente contato com o porto e tornou-se o ponto de embarque, em via férrea, da produção dos municípios em seu entorno (Brejões, Santa Inês, São Miguel das Matas entre outros) destinadas aos mercados de Salvador e Europa. (LINS, p.84, 2017).

O dinamismo econômico, o aumento populacional, a intensificação da rede de influência da cidade na Região de Amargosa e até mesmo sua posição territorial fizeram de Amargosa um pólo regional consolidado e de extremo destaque no cenário econômico baiano, segundo Santos (1963).

Naquela época, Amargosa mantinha influência de centro regional, por ser boca de sertão e ponta de trilho da Estrada de Ferro de Nazaré, que a ligava com Santo Antônio de Jesus, Nazaré e com o Recôncavo, tendo a função de entreposto comercial de uma vasta área sertaneja (SANTOS, 1963, p. 8) ⁶⁴

Amargosa se configurou como uma cidade em expansão e como boa parte das cidades em expansão no país, estava sob a ótica da transformação urbana. Essas mudanças vinham atender aos interesses higiênico-sanitaristas e de embelezamento em voga na época, como desapropriação e demolição de prédios considerados insalubres, construção de praças e proibições de hábitos e costumes pelo Código de Postura local.

No início do século XX o sítio urbano amargosense visava atender especialmente às elites formadas em função das atividades cafeeira e fumageira no município. A cidade, ocupando o centro de uma região agroexportadora, estava vulnerável a mudanças de toda ordem. Neste sentido, foi preciso forjar espaços que assegurassem a “civilização” do povo amargosense. (MARQUES, 2010, p. 41).

Durante esse período de esplendor, a economia cafeeira acumulou o capital necessário para modificar a paisagem urbana amargosense, houve a instalação de diversos equipamentos urbanos e a implantação de armazéns comerciais a exemplo da Casa Paris na América, do Sr. Pedro Calmon Freire Bittencourt, que possuía filial em Paris, de hotéis de luxo, teatros e do

⁶⁴ O geógrafo Roberto Lobato Corrêa, em seu artigo intitulado “Discutindo Conceitos: posição geográfica de Cidades” (2004), aponta que podem ser caracterizados 13 tipos-ideais de posição geográfica de cidades. O autor ressalta que nessa apreensão não se esgotam as possibilidades e que muitos tipos perderam, no todo ou em parte, a importância que tiveram no passado. No entanto, a inércia locacional pode explicar os complexos mapas atuais de localização de cidades. Ao descrever em um esquema gráfico a posição geográfica das cidades, ele define que a Posição Boca de Sertão caracteriza aquelas cidades na fronteira do povoamento, localizadas no contato entre áreas já povoadas e áreas em processo de ocupação. Locais de chegada e partida de colonizadores das áreas a serem povoadas. São também ativos centros comerciais. O sucesso dessas cidades é efêmero, pois, à medida que a frente de povoamento se desloca, essas cidades deixam de ser Bocas de Sertão, visto que a posição delas é temporária, podendo ser transferida para novos centros urbanos.

Banco do Brasil (principal instituição financeira nacional da época), que visava fomentar o desenvolvimento regional através de incentivos financeiros à produção agrícola.

Para Rebouças (2013) foram os recursos financeiros obtidos com o comércio do café que possibilitaram a introdução da ferrovia e de instituições culturais, a realização de reformas urbanas e o incremento de novas sociabilidades no cotidiano amargosense.

O modelo agroexportador reforçou a predominância do café como principal produto no período. E Amargosa, também intitulada como a “Rainha do Café” do estado da Bahia, passou a ser comparada a um dos maiores centros de produção e comércio da região do tão valioso “ouro verde” [...] Constituindo importante status de polo regional, até a década de 1930, a cidade ficou conhecida como a “Pequena São Paulo” devido à pujança econômica determinada pela forte lavoura cafeeira. (REBOUÇAS, 2013, p. 112-113).

Respalhando o título de “Rainha do Café”, no final da década de 1920, Amargosa possuía em torno 203.400ha de suas terras ocupadas por estabelecimentos rurais, ou seja, mais de 60% da área total do município estava destinada à produção agrícola, em sua maioria ao cultivo do café. (SANTOS, 1963). Após a instalação do ramal da EFN, estima-se que entre os anos de 1930 até 1939, quase que todo o café produzido e exportado pela ferrovia provinha da produção amargosense.

Cerca de 609 propriedades eram produtoras de café, abrangendo uma área cultivada de 6.741ha, 32 produziam fumo com 599 de terras plantadas. Em 1936, a produção média do café de ótima qualidade foi de 300.000 arrobas, 500.000 em 1937 produzidas em 1.250ha. Já o fumo de 1ª qualidade teve em 1936 uma produção de 200.000 arrobas e, em 1937, 800.000 arrobas, plantadas em 6.000ha. (SANTOS, 1963, p.10).

A citação acima ilustra um período de esplendor da economia amargosense através da produção agrícola que perdurou, aproximadamente, até o final da década de 1930. Como reflexo, intensificam-se as trocas e as articulações regionais da economia cafeeira. O acréscimo econômico permitido pelas transações realizadas pelos armazéns e pelo comércio desenvolveu a economia local, a cultura e também, a sociedade da “Pequena São Paulo”.

No início do século XX, visando atender aos apelos da elite cafeeira e, em menor escala a fumageira, que cobravam uma cidade que se adequasse e refletisse o progresso econômico alcançado, o poder público amargosense iniciou o processo de remodelamento urbano.

Fruto das novas determinações impostas por parcela da sociedade e financiado pelo acúmulo de capital gerado pelo café, durante as fases de Gênese e Consolidação Regional, o remodelamento urbano consistiu basicamente do alargamento e alinhamento das ruas, fiscalização sanitária de estabelecimentos públicos, reforma de passeios, construção do

matadouro, reforma de praças e introdução da energia elétrica. No entanto, longe de serem homogêneas, essas intervenções não abarcavam todos os espaços da cidade, elas seguiam uma lógica de interesse político e econômico que acabou por agravar a segregação espacial da população de menor renda.

Segundo Marques (2010) paralelamente à reforma dos passeios, iniciaram-se as primeiras arborizações de algumas ruas da cidade e, por fim, se deu a inauguração da iluminação elétrica pública. Até então, a iluminação urbana ocorria através de combustores, alimentados a querosene, somados à utilização de lampiões.

Assim, em 21 de novembro de 1925, assina-se um contrato oficial entre a Intendência Municipal de Amargosa e a Sociedade Anonyma Companhia Luz Elétrica de Amargosa para exploração dos serviços de iluminação pública e particular e ofertar energia para todas as ruas e casas – sobretudo, nas principais praças: Praça do Comércio e Praça Manoel Vitorino, bem como para todos os serviços urbanos públicos ou particulares, incluindo os setores industriais e os agrícolas. Note-se que o contrato fixou a prestação do serviço por um período de 40 anos e com isenção de impostos aos contratados. Ressalta-se que a principal cláusula do termo determinava a execução do serviço de iluminação pública e particular à força motriz, por meio de motor a gás ou hidroelétrica. (REBOUÇAS, 2013).

Porém, cabe esclarecer que de acordo com os documentos analisados, desde o ano em que o contrato foi celebrado com a referida empresa o serviço de iluminação elétrica não foi ofertado com êxito. As reclamações partiam dos munícipes e da própria administração pública, pois, o serviço oscilava e só existia no perímetro urbano, não havendo iluminação elétrica em outras localidades do município.

Em 18 de julho de 1947, foi rescindido o dito contrato entre a Prefeitura e a Companhia, sendo esta dissolvida em 22 de setembro de 1947. Em ressarcimento à população amargosense, o maquinário e o material da Companhia foram considerados de utilidade pública pela Prefeitura de Amargosa, para fins de desapropriação, assumindo o município a iniciativa da exploração do serviço. Em 1948, foram adquiridos novos motores para incrementar o maquinário existente e regularizar a prestação do serviço.

Na gestão municipal do Prefeito Antônio Coimbra Espinheira, entre os anos 1926 e 1930, destaca-se a construção do “Matadouro Modelo”. A construção de um novo matadouro seguia a influência de tendências do higienismo-sanitarismo em voga na primeira metade do século XX. Nesse período, o foco maior das autoridades municipais eram as questões sanitaristas. Assim, estimulava-se a construção de equipamentos urbanos visando a higienização da cidade. Partia-se do pressuposto de que era de responsabilidade pública

garantir ao homem um ambiente sadio, por meio, por exemplo, do cuidado com a comercialização de alimentos, incluindo aí o abate do gado e a distribuição da carne.

A construção desses matadouros também seguia critérios técnicos, deveriam localizar-se afastados do centro urbano e seriam constantemente submetidos a disposições especiais de higiene. Na mesma gestão, Espinheira (1926-1930), também realizou o remodelamento dos passeios das ruas do Ribeirão, dos Artistas, Santa Izabel e Marquez de Herval.

Sabe-se que as mudanças de ordem econômica despertaram na classe dominante amargosense uma intensa preocupação com a estética e a higiene. Vários discursos incentivaram a criação de novos espaços ao ar livre, como a construção e reforma de praças e jardins, que deveriam ser utilizados com o intuito de abrigar as novas relações urbanas. Muitos desses espaços foram forjados e utilizados, principalmente, para apresentações cívicas, exposições e desfiles.

A exemplo disso, em 1934, na administração de Lourival Monte (1932-1936), a antiga Praça Manoel Victorino, aparentemente um espaço vazio, destinado a receber circos e touradas, como também a servir como rancharia para tropeiros que conduziam a produção agrícola de Amargosa e de outros municípios vizinhos, foi remodelada com forte apelo à estética e renomeada como Praça Lourival Monte⁶⁵, tornando-se a principal praça da cidade.

O remodelamento realizado na antiga Praça Manuel Victorino (Figura 8), localizada no centro de Amargosa, é o retrato das preocupações estéticas da primeira metade do século XX relativas às cidades. Acredita-se que um dos principais motivos que levaram a tal reforma, foi o fato de que os tropeiros deixavam seus animais soltos na referida Praça, produzindo um espaço pouco higiênico e esteticamente desagradável, contrariando as pessoas de maior prestígio.

Percebe-se que era evidente a preocupação em manter a cidade atualizada em face aos avanços econômicos e da técnica de seu tempo, respondendo especialmente às exigências modernas de higiene, conforto, elegância e embelezamento.

A importância cada vez maior da cidade no contexto regional não condizia com a existência de uma área central ainda com características coloniais, com ruas estreitas e sombrias, onde as sedes dos poderes político e econômico misturavam-se com carroças e animais soltos. Não condizia, também, com a ausência de uma grande obra suntuosa, que

⁶⁵ Inspirado em jardins franceses, Cecil Macedo – irmão de Alberto Macedo, engenheiro arrendatário da Companhia Luz Elétrica de Amargosa – encarregou-se da obra de remodelamento da Praça Lourival Monte, o ajardinamento foi realizado com mudas de palmeiras reais, além de outras plantas, para o seu embelezamento.

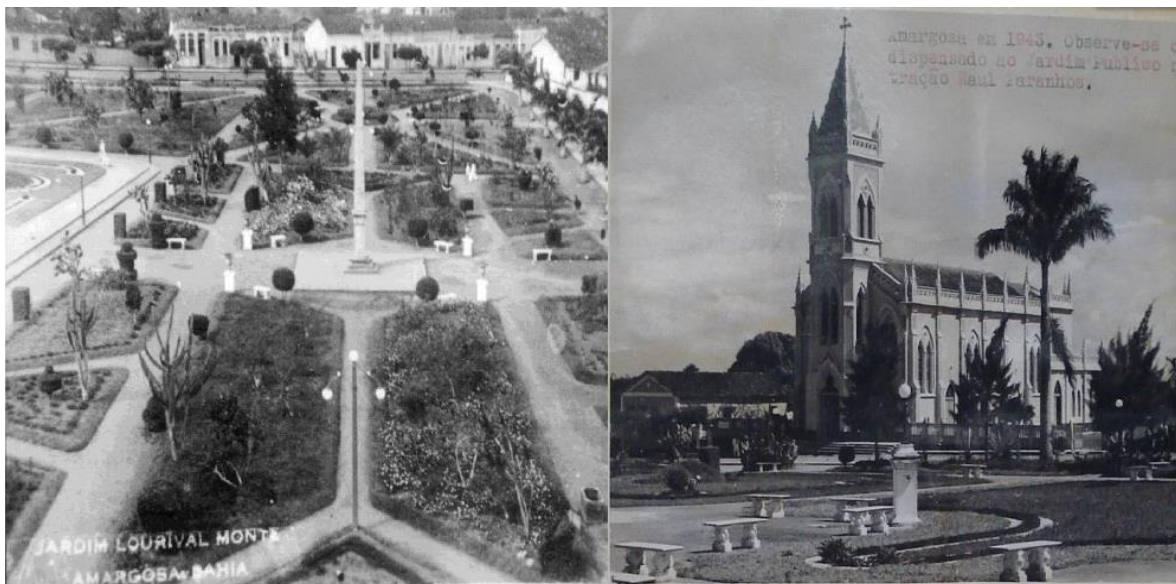
proporcionasse “status” a essa área central. Nesse aspecto, destaca-se a construção da Igreja Matriz de Nossa Senhora do Bom Conselho, na Praça Lourival Monte. (Figura 9)

Figura 8 – Antiga Praça Manuel Victorino



Fonte: Acervo digital da Prefeitura Municipal de Amargosa. Anterior a 1932.

Figura 9 - Praça Lourival Monte e Igreja Matriz Nossa Senhora do Bom Conselho (1943)



Fonte: Acervo digital da Prefeitura Municipal de Amargosa. 1943.

A Matriz teve a sua construção iniciada em 1917, substituindo a antiga capela que havia sido demolida. A obra foi inaugurada em 1936, em período conjunto ao início do

remodelamento da Praça Lourival Monte, remodelamento esse estruturado em função da posição da Igreja, que passou a se localizar em uma das laterais da Praça. Desse modo, uma completava o esplendor da outra. (REZENDE, 1991).

Assim, no final da primeira metade do século XX, a Praça Lourival Monte (Figura 10) tornou-se a principal característica de toda a área central de Amargosa, por se acomodar no centro, cercada de imponentes casarões, que nos dias de hoje servem como residência para a elite local, imóveis administrativos ou com fins comerciais (Figura 11).

Figura 10 - Praça Lourival Monte (década de 30 do séc. XX)



Fonte: Acervo Digital da Prefeitura Municipal de Amargosa. Provavelmente, década de 1930.

Figura 11 – Praça Lourival Monte (atualmente)



Fonte: Acervo pessoal da Autora. SANTOS, L. 2016.

Além da presença da Matriz, a Praça Lourival Monte possui destaque na paisagem urbana amargosense por abrigar um elaborado jardim, contendo um Obelisco — inaugurado em 1940, como homenagem ao Prefeito Lourival Monte — e um coreto. O coreto foi erguido com a finalidade de armazenar água, para irrigação e manutenção do jardim da Praça e sua construção foi idealizada, segundo a história local, sobre quatro pilares, que ostentariam os bustos de quatro ilustres filhos de Amargosa. Contudo, não houve acordo em relação aos nomes dos possíveis homenageados.⁶⁶ Essas características fizeram com que a Praça passasse a ser popularmente chamada de “Jardim da Igreja”.

Resultado do processo de arborização das vias, também desenvolvido na gestão de Monte, as ruas que irradiavam do “Jardim da Igreja” seguiam arborizadas e com extensos canteiros até a Praça do Bosque (Figura 12), nesta última havia uma das estações da EFN. Atualmente denominada de Praça da Bandeira, a antiga Praça do Bosque, ainda que alvo de intervenções pontuais do poder público foi urbanizada durante a gestão Viana Sampaio, na década de 1950. É nela que se realizam os festejos juninos.

Figura 12 – Imagem aérea do centro da cidade de Amargosa



Fonte: Acervo Digital da Prefeitura Municipal de Amargosa. Sem datação.

Havia em todo o processo de remodelamento urbano, demasiada preocupação com o ajardinamento das praças e dos canteiros da cidade. No cenário regional, a arborização da cidade era destacada, tendo no jardim da citada Praça seu espaço de excelência.

⁶⁶Revista Amargosa Centenária (1991).

As transformações ocorridas na cidade teve na Praça Lourival Monte a sua principal referência. O jardim municipal agregou as características que permitiriam para a cidade uma nova singularidade frente a outros municípios da região [...] Talvez, hoje, a construção de uma praça ajardinada no porte do Jardim de Amargosa não tenha importante significado, mas, aos olhos da época, era um dos maiores atestados de progresso para o município, e que eivada de símbolos – racionalização, beleza, civilização, etc – se apresentava como principal cartão de visita para a elite e muitos políticos. (REBOUÇAS, 2013, p. 131)⁶⁷.

Em 1942, o Jornal O Estado da Bahia publicou,

[...] o aspecto elegante do jardim construído pelo Dr. Lourival Monte, que dotou a cidade talvez do mais formoso jardim do Estado, cercado de um panteon central de linhas implacáveis, ladeado de varias alamedas de estonteantes corolas abertas em seus matizes magníficos. Obra de grande valor para o nosso Estado, podemos dizer que no Interior há dois jardins que encantam aos que os conhecem, sendo o de Santo Inácio pela sua riqueza e o de Amargosa pela sua rara beleza, com suas plantas regionais. (BAHIA, 1942, s/p).

Dessa forma, a nova face da cidade podia ser resumida num único espaço: o Jardim da Igreja. Após a repercussão da inauguração do Jardim, a cidade adotou o slogan “Amargosa, a Cidade Jardim”, sem mais relação ao conceito clássico de “Cidade Jardim” de Ebenezer Howard.

Segundo Marques (2010), durante o remodelamento, com exceção da Praça Lourival Monte, as outras praças da cidade funcionavam tanto como espaços de comércio como de lazer, de convivência e sociabilidade, não havia, até aquele momento, uma diferenciação para os usos das praças. Para essa historiadora com “[...] o passar das décadas o que houve foi uma especialização dos espaços públicos, espaços passaram a ser destinados apenas ao lazer e outros apenas às atividades econômicas e comerciais, mas tudo de modo processual.” (MARQUES, 2010, p.48).

Desde as intervenções iniciais tomadas no remodelamento urbano da primeira metade do século XX, as preocupações com a insalubridade e a estética urbana estavam presentes. Na gestão de Raul Paranhos (1938-1944) houve um distanciamento do foco dado às praças e jardins e uma aproximação ao interesse na renovação arquitetônica de muitos prédios e na demolição de tantos outros, para permitir o alinhamento e alargamento de algumas vias.

Assim, as primeiras ações de Paranhos culminaram então, na desapropriação e demolição de cinco prédios, pertencentes à Santa Casa de Misericórdia, na Rua Moreira Coelho (Figura 13), bem como, várias outras casas na Rua do Comércio e do Comendador

⁶⁷ Conforme a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), nesta dissertação, as citações diretas transcrevem de forma literal parte da obra do autor consultado, sem correções gramaticais.

Moreira. Cabe lembrar que as desapropriações ocorridas na naquela gestão tinham como objetivo a remodelação e a urbanização de logradouros públicos, incluindo atingir com elas, melhorias ditas de caráter sanitário.

Figura 13 - Trecho da Rua Moreira Coelho com prédios em ruínas pertencentes à Santa Casa de Misericórdia e a mesma após seu alinhamento e alargamento na gestão de Raul Paranhos



Fonte: Acervo digital da Prefeitura Municipal de Amargosa, respectivamente 1941e1944.

Por volta de 1940, um grupo de cidadãos amargosenses, com representatividade política, solicitou ao Diário de Notícias do Estado da Bahia uma sindicância em relação à administração do prefeito Raul Paranhos (1938-1944), com o objetivo de investigar saídas de verbas orçamentárias durante seu mandato. No Ato N° 23, publicado em 19 de setembro de 1938, Paranhos comentou que tais desapropriações e demolições seriam vantajosas para a prefeitura, pois, a venda desses terrenos cobririam seus custos. Além disso, afirmou no mesmo documento, que tais ações partiam do apelo dos munícipes, Paranhos assegurava que no local em questão, ao invés de centenários e degradantes “pardieiros”, seriam construídos prédios novos e de estilo, melhorando, dessa forma, a estética da cidade.

Já em seu Auto de Defesa, elaborado em 1943⁶⁸, ao justificar essas mesmas desapropriações, Paranhos afirmou que essas ações de estética urbana faziam parte do programa moderno da administração pública, levantando como defesa o caráter social da propriedade e o princípio da utilidade dos bens públicos para o bem coletivo. Assim, após se

⁶⁸ Fundo/Grupo: Secretaria de Justiça/Gabinete. Séries/Livro: Representação contra o prefeito de Amargosa (fotografias). Auto de Defesa do Prefeito da cidade de Amargosa. Datas-limite: 1943. Constam 95 páginas, além de anexos sobre a administração do Prefeito Raul Paranhos que neste auto responde a 27 itens de acusação.

embasar na legislação, Paranhos sublinhou naquele Auto que o organismo social amargosense procurava a beleza e a evolução na satisfação das suas comodidades necessárias.

A transformação da antiga Praça Manuel Victorino, na suntuosa Praça Lourival Monte foi uma das realizações que refletem esse período, mas não foi à única. A antiga Praça Cônego Francolino, com demasiada importância histórica e econômica para a cidade, também foi profundamente remodelada. Era nessa Praça que estava localizada a primeira capela, germe da organização urbana amargosense, assim como também, era nessa Praça que funcionava a feira livre, sempre aos sábados, importante elemento concentrador do fluxo de pessoas e mercadorias. Os produtos ali comercializados – carne seca, farinha, frutas, cereais, entre outros — advinham das áreas interioranas da Bahia e da própria região de Amargosa, onde eram negociados no mercado local e escoados para zonas litorâneas através da ferrovia.

Sobre as modificações da antiga Praça Cônego Francolino, Rebouças (2013, p. 83) relata que

O Jornal A Tarde, de 13 de julho de 1933, noticiou ainda que no sítio primitivamente ocupado pela primeira igreja seria “colocado um obelisco commemorativo”. No entanto, no local da primitiva Igrejinha que foi demolida, foi erigido pela Prefeitura, sob iniciativa do Prefeito Dr. Raul Paranhos, um monumento ao Cristo Redentor, constituído de uma estátua de concreto armado (uma réplica do Cristo, erguido no Rio de Janeiro), na antiga Praça Cônego Francolino. A obra foi executada pelo escultor Antônio Pedro Ferreira, responsável pelas decorações internas da Igreja Matriz da cidade e inaugurada em missa campal em 1º de março de 1939. (Figura14)

Após a construção da réplica do Cristo Redentor, a antiga Praça Cônego Francolino passou a ser conhecida como Praça do Cristo. Além da construção da réplica, a praça foi totalmente remodelada e medidas sanitárias foram tomadas em relação ao funcionamento da feira livre.

Figura 14 – Feira livre na Praça do Cristo



Fonte: Acervo digital da Prefeitura Municipal de Amargosa. Anterior a 1942.

Durante a gestão da prefeita Iraci Silva (1993 - 1996), em 1993, a feira foi transferida para o Mercado Municipal localizado na Avenida Luís Sande, no bairro do Centro, onde permanece até o momento, ano de 2017.

A remodelação da Praça do Cristo ocorre ao final do período de Consolidação Regional da Região de Amargosa. Entende-se que todo o processo de remodelação urbana foi realizado em um contexto em que a cidade de Amargosa inseria-se em uma rede econômica e atuava como pólo regional, as características das intervenções realizadas durante cada momento desse remodelamento refletem, claramente, o contexto temporal e a conjuntura social, política e econômica em que a cidade se encontrava.

3.2.1.2 “Ilha de Inércia” (1941-1970)

A decadência da produção cafeeira, entre os anos 1940 e 1970, desencadeou uma série de eventos que conduziram a Região de Amargosa a um processo de desintegração econômica, política e social, culminando no início do período chamado por Santos (1963) de “Ilha de Inércia”. [...] a região de Amargosa é uma área de inércia ou uma área de arcaísmo, mais grave porque cercada de outras áreas onde as pulsações do mundo moderno repercutem sobre a atividade dos moradores. Trata-se de fato de uma ilha de inércia. [...] (SANTOS, 1963 p. 40).

Para compreender o período de “Ilha de Inércia” é necessário apresentar uma breve contextualização do espaço regional de Amargosa dentro do cenário nacional. Já durante o período de Consolidação Regional (1890-1940) a cidade se destacava triunfante diante do panorama de instabilidade econômica vivenciado pela cafeicultura nacional no final da década de 1930. Porém, na posição de centro de uma região de economia agroexportadora baseada na cafeicultura, sua economia se encontrava bastante atrelada ao mercado internacional, estando, portanto, sujeita a suas oscilações.

Inicialmente é preciso perceber que as defasagens que levaram ao período de “Ilha de Inércia” da Região de Amargosa, em parte, se deram graças à inexistência de subsídios oriundos de outras economias, que fossem tão expressivos quanto os provenientes da economia cafeeira. Tal circunstância deixou a Região de Amargosa bastante vulnerável, dependendo basicamente do café como sustentáculo econômico.

Sabe-se que a prosperidade da cafeicultura no contexto nacional começa a mudar a partir de 1929, com a quebra da Bolsa de Nova York, que atinge diretamente o mercado

internacional do café. A crise de 1929 se alastra pela Europa e outras partes do mundo, alcançando o Brasil. Neste período, surgiram diversos organismos oficiais que objetivavam promover o equilíbrio em alguns setores da produção cafeeira, buscando garantir a qualidade e um melhor gerenciamento de sua exportação e, assim, fortalecer o produto café brasileiro em meio à crise.

Desta maneira, em 1931, foi criado o Conselho Nacional do Café (CNC), que, em 1933, foi substituído pelo Departamento Nacional de Café (DNC), autarquia federal subordinada ao Ministério da Fazenda, que controlou o setor até 1946, quando foi extinto. Em 1952, foi criado o Instituto Brasileiro do Café (IBC)⁶⁹, formado principalmente por cafeicultores. Em 1958, o IBC passou a exigir que o café para exportação fosse despulpado, como forma de garantir a qualidade do produto. No entanto, essa técnica de despulpamento do grão requeria a aquisição de equipamentos e de conhecimentos bastante avançados para a época. Os impactos trazidos com a introdução desta nova técnica aliada à desvalorização do café no mercado internacional atingem, de forma negativa, a Região de Amargosa, visto que os médios e pequenos lavradores, que garantiam a grande maioria da produção de café amargosense, não possuíam condições econômicas para aquisição de maquinário, não podendo produzir o café despulpado.

Santos (1963, p.38) descreve todo esse período apontando que

A queda do rendimento de cafeeiros, a crise de 1930, a consecutiva baixa de preços vieram enfraquecer os agricultores médios e aniquilar os pequenos. Mais tarde, às exigências impostas pelo Instituto Brasileiro do Café para preservar a qualidade do café exportado viriam agravar as fraquezas, já à mostra, de uma zona descapitalizada, pois os lucros iam para fora às mãos dos comerciantes de Nazaré e Salvador. A revolução técnica exigida pela necessidade de equipamentos modernos (despulpadores etc.) tornou-se impossível aos agricultores sem poupança, enquanto o preço do produto comum continuava a baixar. Por outro lado, a própria lavoura não se modernizava porque os rendimentos não eram compensadores, agravando, assim, a decadência.

De acordo com Lins (2007), a partir da década de 1960, o café passa a ser gradativamente substituído pela pecuária leiteira. A expansão da pecuária e o recuo das áreas de lavoura condicionaram o movimento populacional de Amargosa, refletindo na diminuição da sua população. Sem estímulos suficientes para reter a mão-de-obra no campo, inicia-se um período de intensa migração de antigos produtores de café para São Paulo e Norte do Paraná,

⁶⁹ Criado em 1952, o Instituto Brasileiro do Café (IBC) definiu as diretrizes da política cafeeira até o ano de 1989. Após a extinção do IBC, para dirigir a política cafeeira no país foi criado, em 1996, pelo Governo Federal, o Conselho Deliberativo da Política do Café, vinculado ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que atua até os dias de hoje.

em busca de novas condições de sobrevivência. “A migração é a válvula de escape para aliviar a tensão motivada, sobretudo, pelas relações de trabalho, financiamento e comercialização.” (LINS, 2007, p. 97). Ainda segundo este autor, a pecuária não possuía o mesmo poder de gravitação econômica, política e populacional do café e como consequência, Amargosa assistiu ao declínio de sua influência como centro regional.

Piorando o cenário de declínio econômico e social da Região, ainda na década de 1960, Amargosa perde o Ramal da Estrada de Ferro de Nazaré, em decorrência das constantes crises econômicas, não só do café, e também das economias do cacau e do fumo que inviabilizaram seu funcionamento. O corte do Ramal da EFN trouxe sérios problemas para os moradores de São Miguel das Matas e dos núcleos marginais, que ficaram sem transporte barato para Amargosa.

O corte do Ramal da EFN deriva de um contexto em voga em âmbito nacional. Há que se considerar que tal ação não se deu desvinculada do processo econômico, político e social pelo qual passava o Brasil e tampouco foi um fato isolado. Para Silveira (2004), em 1930, conforme se consolidava o processo republicano, consideráveis mudanças foram gestadas e a Nova República surgia com profundas alterações no quadro geral da economia nacional.

A expansão do mercado interno, o crescimento da indústria, o desenvolvimento voltado para dentro, através das substituições de importações, vão oferecer outra postura ao setor ferroviário, ou seja, este passa a fazer, também, a “ponte” para o transporte da produção industrial entre regiões produtoras e os mercados consumidores regionais. (SILVEIRA, 2004, p.51).

Para o mencionado autor, pelo menos, na teoria, essa era a vontade das elites política e econômica. “A elite política era composta pelos latifundiários, sobretudo os pecuaristas e a elite econômica era composta pelos industriais, inclusive o originado da pequena produção mercantil de São Paulo e do Sul do Brasil.” (SILVEIRA, 2004, p. 51). Ou seja, essas elites, a partir da década de 1930, vislumbravam para as ferrovias a função de conexão entre as estradas de rodagem. As ferrovias conectariam os lugares mais isolados a estradas de rodagem e estas últimas, escoariam seus produtos para que alcançassem todo o território brasileiro, uma espécie de integração entre os modais.

Pronuncia-se o fim dos arquipélagos regionais, de difícil articulação, num país continental como o Brasil. Essa integração ocorre pelo vertiginoso desenvolvimento das estradas de rodagem, mas também pela adaptação das ferrovias, através da tentativa de construção de alguns ramais integradores. Foi por isso que, de 1930 a 1960, foram construídos, no Brasil, 6 mil quilômetros de linhas férreas (Brasil, vários números). Devido ao direcionamento dado às ferrovias no seu período de desenvolvimento, elas foram, e ainda são, incapazes de integrar completamente o mercado

nacional. Assim, construção de uma rede ferroviária voltada para o mercado interno não se concretizou totalmente. (SILVEIRA, 2004, p. 51-52).

Silveira (2004) aponta que, na prática, de fato, o que as elites política e econômica desejavam era expandir sua produção e “conquistar os consumidores dos arquipélagos econômicos” (SILVEIRA, 2004, p. 52), para tanto, “[...] o meio mais rápido era, como afirma Rangel (1980), um transporte flexível, versátil, avesso ao planejamento e que comprometesse menos as verbas governamentais: o caminhão. E não poderia ser de outra forma.” (SILVEIRA, 2004, p. 52)⁷⁰.

A integração das várias regiões brasileiras foi feita através das rodovias automobilísticas, que substituíram as ferrovias e passaram a ser a espinha dorsal dos transportes no Brasil. Essa dominação do modal rodoviário, iniciada pelo governo Vargas e consolidada nos governos de Kubitschek e dos militares, se mantém até hoje. A maioria dos investimentos necessários para a consolidação rodoviária, mas também para a montagem das grandes empresas estatais brasileiras, foi realizada através do Estado. Nesse momento, o Estado viabiliza os principais investimentos, em infra-estruturas e em indústrias pesadas, capazes de desenvolver o capital produtivo nacional. (SILVEIRA, 2004, p. 52).

Cléber completa que

[...] o sucateamento das ferrovias começou um pouco antes da ditadura militar. Já nos anos JK o transporte ferroviário foi sendo abandonado em prol do rodoviário, o que implicou priorizar a indústria automobilística e expandir as rodovias. A ditadura militar exponenciou tal processo e a privatização da RFFSA jogou a última pá de cal sobre nossas ferrovias, que hoje têm uma ínfima participação na logística de transportes nacional, sem falar irrisório número de passageiros transportados sobre trilhos nas pouquíssimas linhas que restam.

É interessante dizer que o Brasil é o único dos países de dimensão continental que promoveu tal processo de desmantelamento do modal ferroviário. Falar sobre as inúmeras vantagens do modal de transportes ferroviário (trens de carga, de passageiros, metrô, vlt's etc) sobre o rodoviário é chover no molhado (SÉRGIO, 2012, p.1).⁷¹

Seguindo esta tendência, de acordo com Zorzo (2010), na segunda metade do século XX, as cidades baianas experimentaram uma mudança funcional e hierárquica com os novos fluxos que passaram a circular pelo modo rodoviário.

⁷⁰ Silveira (2004) refere-se ao livro de Ignácio Rangel, “Recursos ociosos e política econômica”, de 1980.

⁷¹ A Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima (RFFSA) foi uma sociedade de economia mista integrante da Administração Indireta do Governo Federal, vinculada funcionalmente ao Ministério dos Transportes. A RFFSA foi criada mediante autorização da Lei nº 3.115, de 16 de março de 1957, pela consolidação de 18 ferrovias regionais, com o objetivo principal de promover e gerir os interesses da União no setor de transportes ferroviários.

Cidades e vias que sempre promoveram concretamente intensas interações microscópicas, que se estruturam no espaço e no tempo agregando novas forças sociais, passaram a desempenhar um agenciamento fundamental para a fragmentação do território. A rede de rodovias instalou também, ao seu modo um dispositivo territorial. Através de sua disposição e da interconexão terrestre, a rede de cidades da Bahia se ligou com outras regiões do país, cujos fluxos delas oriundos vieram cruzar o território estadual. Nessa altura, as novas modalidades produtivas, da indústria petroquímica e da agricultura do Oeste Baiano colaboraram com novos fluxos dotados de fortes conteúdos axiomáticos e programáticos relativos ao capitalismo industrial. (ZORZO, 2010, p. 1).

Zorzo (2010) aponta que na Bahia, o rodoviarismo foi concebido como uma aliança do setor público com o privado. O Governo, no âmbito federal e estadual garantia a construção e o controle das vias, enquanto que o setor privado encarregava-se dos veículos e da logística operacional.

A política rodoviária nacional promoveu uma grande expansão do sistema viário na Bahia a partir de meados do século XX. [...] a chegada das rodovias nacionais na Bahia, na década de 1950, houve uma reorganização dos fluxos que foram repuxados e reconcentração no entorno da face norte do Recôncavo. A partir dessa data o rodoviarismo passou a concentrar cada vez mais o fluxo dos transportes de carga e passageiro da Bahia. Nesse período, no campo de atuação do governo federal o avanço se deu na construção da BR-4 (atual BR-116) e no do governo estadual, a interiorização alcançou o vale do São Francisco. (ZORZO, 2010, p. 4).

Sem a EFN e fora do novo sistema rodoviário representado pelas BR-101 e BR-116, o município de Amargosa sofreu um isolamento espacial e uma reorganização das suas relações sociais, econômicas e políticas. Para Fonseca e Silva (2008), a rede de centros urbanos da Bahia é historicamente, desigual, frágil e pouco integrada. Neste conjunto, os municípios que apresentam “os melhores níveis dentro da hierarquia urbana estão localizados no entorno de Salvador e ao longo das BR 116 e 101, em direção ao sul do estado; por outro lado, os de níveis mais inferiores estão localizados, em sua maioria, no semi-árido baiano.” (FONSECA; SILVA, 2008, p. 2).

Neste contexto, o município de Santo Antônio de Jesus com localização propícia em relação ao novo eixo rodoviário, à margem da BR 101 e com desenvolvimento econômico em ascensão, tornou-se pólo regional. Ocupando, desta forma, a anterior posição pertencente à Amargosa.

Com o declínio do café e o sentimento de estagnação pairando sobre a economia da cidade, as últimas intervenções provenientes do remodelamento urbano, apesar de não se desvincularem completamente das propostas de embelezamento e saneamento, apontavam para melhorias estruturais, dando destaque ao sistema viário, com o alargamento de vias para

garantir circulação, calçamento de ruas e construção de estradas. Numa tentativa de restabelecer a economia da cidade e as ligações da mesma com o cenário regional.

Neste período, que perdurou até 1966, foram construídas três rodovias, as duas primeiras ligando Amargosa aos municípios de São Miguel e Brejões e a terceira ao distrito de Tartaruga e ao município de Milagres⁷². Ocorreram muitos calçamentos e construções em áreas rurais, a exemplo da ponte sobre o Riacho Salgado, no distrito de Corrente. Nesse período, as intervenções buscavam abarcar outras áreas da cidade e não só as áreas centrais. O alvo passava a ser, pelo menos nos discursos, o conjunto da área urbana.

De acordo com os documentos analisados, as rodovias e outras intervenções viárias nas áreas rurais findam as intervenções de remodelamento urbano oriundas da gestão amargosense, visto que as mesmas eram financiadas em parte pelos subsídios provenientes do café. Com a crise dessa cultura, cessaram as grandes intervenções de caráter urbano por um longo tempo.

Faz-se necessário esclarecer que os alargamentos e alinhamentos de vias, a fiscalização sanitária nos estabelecimentos públicos, a reforma de passeios, a construção do matadouro, praças e jardins, a implantação da energia elétrica, construção de estradas de rodagem, dentre outras intervenções no perímetro urbano amargosense que aqui foram descritas, foram ações públicas importantes que trouxeram transformações positivas no aspecto urbano amargosense. Permitiu-se, assim, compreender o remodelamento urbano, iniciado nos anos de 1930 e findo em 1966, como uma das ações de planejamento urbano, mais significativas da história amargosense.

No entanto, seria um equívoco pensar que o referido remodelamento abarcou todos os espaços da cidade. Não se trata de condenar as ações realizadas, mas de apontar que as intervenções desenvolvidas pelas autoridades não atenderam de forma plural a população, pois, tais intervenções tinham espaços definidos, seguindo uma lógica de interesses pragmáticos, políticos e econômicos, que agravaram a segregação espacial da população de menor renda.

Apesar de tal constatação, intervenções como a transformação da Praça Lourival Monte e de seu elaborado jardim, merecem, também, uma análise por meio de outra perspectiva. Com o remodelamento, tal Praça e o chamado Jardim da Igreja adquiriram uma posição simbólica no imaginário dos cidadãos. Ser morador de uma cidade que possuía uma praça com tamanha beleza que repercutia em todo o estado, despertava sentimentos de

⁷² O município de Milagres foi desmembrado do de Amargosa pela lei estadual nº 1589, de 22 de dezembro de 1961. Dessa forma, em 1966 já se tratava de um município.

pertencimento e admiração. Desse modo, mesmo que localizada relativamente distante das áreas de convívio e vivência da população de menor renda, a Praça Lourival Monte e o Jardim da Igreja tornaram-se um símbolo, um espaço de conhecimento e desfrute de todos os moradores de Amargosa.

3.2.1.3 Reestruturação Regional (1971-2005)

Na década de 1970, inicia-se uma nova etapa na Região, para Lins (2007) é o período de Reestruturação Regional (1971 – 2005). Segundo este autor, no período de Reestruturação Regional, Amargosa tenta se reerguer regionalmente com investimentos e diversificação da produção, apostando em novos vetores de crescimento tais como: o setor turístico, com investimentos no turismo junino, ecológico e rural, diversificação da produção agrícola e a criação do campus universitário da Universidade Federal do Recôncavo (UFRB).

A periodização realizada por Lins (2007) ajuda a compreender as articulações, os condicionantes e a posição ocupada por Amargosa no âmbito regional, sendo indispensável para compreender a própria necessidade de planejamento, culminando com a elaboração de um Plano Diretor em 2006. Ademais, a capacidade de um município para elaborar um Plano Diretor “[...] será tanto maior quanto mais o município estiver articulado com os demais municípios da microrregião e iniciar seu processo de planejamento a partir da identificação da sua vocação regional, da divisão de papéis, entre outros pontos.” (BRASIL, p. 70, 2005).

Inserido no espaço temporal considerado por Lins (2007) como Reestruturação Regional, inicia-se o processo de elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal de Amargosa (PDDM). Além dos novos vetores de investimento considerados por Lins (2007), a elaboração do PDDM também poderia ter sido considerada uma possibilidade para a reestruturação regional, pois, a elaboração de um Plano Diretor permitiria estruturar um discurso voltado a fomentar esses novos investimentos através do planejamento urbano.

3.3 A ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL (PDDM)

O Plano Diretor deve ser elaborado e implementado com a participação efetiva de todos os cidadãos. O processo deve ser conduzido pelo Executivo, articulado com os representantes no poder Legislativo e com a sociedade civil. É importante que todas as etapas do Plano Diretor sejam conduzidas, elaboradas e acompanhadas pelas equipes técnicas de cada Prefeitura Municipal e por moradores do município. A participação da sociedade não deve estar limitada apenas à solenidade de apresentação do Plano Diretor, em Audiência Pública. (BRASIL, 2005, p.17).

Elaborado pela empresa Dinâmica Urbana Consultoria ⁷³, discutido e aprovado pela Câmara de Vereadores e sancionado pelo então prefeito Valmir Sampaio, o Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal (PDDM) de Amargosa foi instituído pela Lei Complementar n.º 012, em 14 de dezembro de 2006.

A elaboração do PDDM se deu em um contexto político marcado pela elaboração do Plano Popular Estratégico de Gestão e Afirmação Democrática por uma Amargosa Sustentável (PEGADAS)⁷⁴, instituído no início da gestão municipal (2005 -2008), pelo Decreto Municipal de 15 de março de 2005. Esse Plano marcou a implementação do processo de planejamento participativo em Amargosa, com a definição das principais intervenções no âmbito do desenvolvimento municipal, para um horizonte de 10 anos, tendo como referências a Constituição Federal, a Agenda 21 e a Lei Orgânica do Município.

Formalizado como Lei Municipal e adequado à Lei Federal n.º 10.257/01, o PDDM de Amargosa estabelece a Matriz de Desenvolvimento Municipal, definindo as diretrizes do Modelo Territorial e das Políticas Públicas de Desenvolvimento Municipal. Cria também, o Sistema Participativo de Desenvolvimento Municipal, habilitando os instrumentos jurídico-normativos de desenvolvimento municipal.

A Comissão Social Institucional do PDDM de Amargosa foi integrada por dois representantes do Executivo Municipal — o então, Secretário de Educação e o Diretor de Infraestrutura — e por seis representantes da comunidade.

Cumpridamente informar, que à época da elaboração do PDDM, o município não dispunha de outro Plano Diretor e/ou de Lei de Uso e Ocupação do Solo, dispondo apenas das normativas do Código de Obras (Lei Complementar Municipal n.º 01/93) e do Código de Posturas Municipais (Lei Complementar Municipal n.º 02/93).

Legalmente, como informado antes, a elaboração de um Plano Diretor é obrigatória a municípios com mais de vinte mil habitantes; integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; com áreas de especial interesse turístico; situados em áreas de

⁷³ Em 2006, a equipe técnica da empresa Dinâmica Urbana Consultoria que elaborou o PDDM de Amargosa era formada por quatro urbanistas, sendo que de acordo com a Coordenadora Técnica, Francislândia de Almeida Silva, em 2007, logo após a entrega do PDDM de Amargosa, a referida empresa encerrou suas atividades.

⁷⁴ De acordo com o Relatório Final do Plano Diretor, o PEGADAS marca a constituição de um inédito processo de planejamento participativo em Amargosa, definindo as principais intervenções no âmbito do Desenvolvimento Municipal pautadas na ótica e concepção comunitária. Foram definidos os seguintes objetivos específicos do PEGADAS: construção do Plano Plurianual e Lei de Diretrizes Orçamentárias, com a participação da sociedade; integração de todos os setores da administração municipal; ampliação do controle social nas contas e investimentos público do município de Amargosa; elaboração da Agenda 21 de Amargosa; criação e fortalecimento de espaços de participação e deliberação popular.

influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental na região ou no país.

Segundo o Censo Demográfico do IBGE, no ano 2000 Amargosa contava com uma população de 31.108 habitantes, ou seja, em julho de 2001, após a instituição da Lei 10.257/01, Amargosa já pertencia ao conjunto de municípios brasileiros obrigados, por lei, a elaborar um Plano Diretor. Dessa maneira, nota-se que a elaboração do PDDM de Amargosa em 2006, na verdade, decorreu do fim do prazo de cinco anos estabelecido pelo o Estatuto da Cidade para que municípios inclusos nessa obrigatoriedade, impreterivelmente, revisassem ou elaborassem Planos Diretores.

Acredita-se que o ato de protelar a elaboração de um Plano, até o final do prazo definido pelo Estatuto, se deu pelas mesmas razões que outros municípios de igual porte também o fizeram. Em suma, essas razões referiam-se a dificuldades operacionais e ao desafio enfrentado por pequenos municípios em instituir, com eficácia, os instrumentos do Estatuto da Cidade.

Para Santos Júnior e Montandon (2011), o fato é que dispendo de pequenas estruturas administrativas e reduzido preparo técnico e instrumental, as condições para que pequenos municípios exerçam práticas básicas de planejamento e gestão urbana tornam-se limitadas. Ademais, a maioria deles depende de transferências de recursos de origem estatal e da União, ficando o investimento para o desenvolvimento urbano praticamente sujeito à mediação política no âmbito estadual e federal.

O próprio Ministério das Cidades ao elaborar e publicar o guia “Plano Diretor Participativo – Guia para Elaboração pelos Municípios e Cidadãos” em 2005, reconheceu o desafio e a dificuldade dos pequenos municípios para elaborar seus Planos Diretores. Ao afirmar que

A nossa experiência de planejamento urbano, exceto práticas localizadas, está voltada para as grandes e médias cidades. O próprio Estatuto das Cidades traz, no seu conteúdo, essa concepção. Grande parte dos seus instrumentos está direcionada aos processos de verticalização, de expansão periférica ou de falta expressiva de moradias, característicos dos municípios de médio e grande porte.

Portanto, abordar o tema “Planos Diretores para Pequenos Municípios”, é iniciar uma reflexão para construir novos parâmetros que contemplem uma diversidade de situações muito mais abrangente que o simples critério de população.

É muito diferente planejar o pequeno município localizado em região metropolitana, na região amazônica, nas novas fronteiras agrícolas do centro-oeste ou nas antigas colônias do Sul do Brasil. É preciso incorporar outras variáveis – localização, densidade demográfica, crescimento populacional, dinamismo da economia, dimensão territorial, formação histórica, inserção regional, dentre outros. (BRASIL, 2005, p. 68).

Porém, o que se observa é que, independente das especificidades das demandas e da capacidade administrativa dos pequenos municípios, ao se tornarem obrigados por Lei a elaborar Planos Diretores, automaticamente lhes é atribuída a responsabilidade constitucional de exercer o controle sobre o uso e ocupação do solo. Assim, o objetivo fundamental do Plano Diretor é estabelecer como a propriedade cumprirá sua função social, de forma a garantir o acesso à terra urbanizada e regularizada. (cf. Estatuto da Cidade).

Para tanto, no processo de elaboração de um Plano Diretor, inicialmente faz-se necessário conhecer a estrutura fundiária municipal e suas tendências de desenvolvimento. Nesse sentido, o Ministério das Cidades orienta que a primeira etapa para a elaboração de um Plano consiste em “ler” a cidade e o território. “Nessa etapa, trata-se de identificar e entender a situação do município – a área urbana e a área rural, seus problemas, seus conflitos e suas potencialidades.” (BRASIL, 2005, p. 20). Em Amargosa, seguindo essa orientação, foram elaborados dois relatórios/diagnósticos que antecederam e subsidiaram a elaboração do PDDM, esses foram: o Relatório de Leitura da Cidade (Parte I - Perfil Urbanístico Local; Parte II - Análises Setoriais; Parte III - Análise de Design da Cidade Desejada) e o Relatório Final do Plano Diretor.

Ainda integra a primeira etapa, a elaboração de mapas temáticos sobre o território municipal. Esses mapas, ao retratarem fatores condicionantes e potencialidades físico-ambientais (geomorfologia, clima, hidrografia, vegetação, solos, dentre outros) do município, contribuem para visualização e localização das informações levantadas pelos relatórios. Assim, integrando o Relatório Final do Plano Diretor, foram elaborados pela empresa contratada para realizar o PDDM de Amargosa, nove mapas⁷⁵: 1 - Localização; 1.1 - Localização dos Distritos Rurais; 2 - Divisão Territorial (sede); 3 - Equipamentos Urbanos (sede); 4 - Zoneamento Urbano-Ambiental (sede); 5 - Hierarquização Viária (sede); 6 e 7 - Instrumentos do Estatuto da Cidade (sede); 8 - Localização de Projetos (sede) e 9 - Macrozoneamento Municipal.

Ainda que o processo de realização de diagnósticos e elaboração de mapas seja de responsabilidade técnica, o Ministério das Cidades instrui que a “participação popular” precisa ser incluída. Estabelecendo que a primeira etapa para a elaboração de um Plano Diretor deve ser fundamentada, concomitantemente, por leituras técnicas e leituras participativas.

⁷⁵Os mapas foram entregues à Prefeitura Municipal de Amargosa em tamanho A4, como arquivo digital e no formato de pdf.

A leitura participativa, portanto, é a ocasião para que todos conheçam visões e modos de pensar diferentes dos seus. Desta forma, as leituras técnicas produzidas pelos profissionais da Prefeitura ou por consultores devem ser enriquecidas com as leituras comunitárias, feitas pela população, sob os pontos de vista dos diferentes segmentos socioeconômicos: empresários, profissionais, trabalhadores, movimentos populares, entre outros. (BRASIL, 2005, p. 21).

Dessa forma, em Amargosa, de acordo com as informações disponibilizadas pela Prefeitura Municipal, na primeira etapa do processo de elaboração do PDDM foram realizadas “oficinas de planejamento participativo” entre os meses de abril a setembro de 2005, que contaram com a participação da população de sessenta e nove localidades rurais e dez localidades urbanas do município.

O Ministério das Cidades orienta que nessas oficinas, objetivando garantir a inclusão acessível da população, diferentes dinâmicas e materiais podem ser utilizados, como construir mapas temáticos da cidade, com elementos oferecidos pelos próprios participantes; usar fotos antigas e atuais, para visualizar mudanças e diferenças; fazer e apresentar entrevistas e pesquisas, resgatar a história, ou usar desenhos para documentar, discutir e refletir sobre o município e a região, ver Figura 15.

Ademais em relação às oficinas, segundo o Ministério das Cidades, a primeira das recomendações é que, independente da abordagem metodológica que se adote, o “processo de elaborar o Plano pode ser resumido em organizar a comunidade local para responder a três perguntas-chave: Que município temos? Que município desejamos? Que acordo podemos firmar para alcançar essa situação desejada?.” (BRASIL, 2005, p.71). Dessa forma, buscando seguir tal recomendação, em Amargosa, estimulou-se nas oficinas que os participantes respondessem a tais perguntas, especificadamente, em relação à agricultura, educação, saúde, esporte, lazer, saneamento, transporte, infraestrutura (Quadro 1).

Conforme o guia do Ministério das Cidades, a partir da fase de leitura, definem-se os temas prioritários para o futuro da cidade e para a reorganização territorial do município. Feito isso, inicia-se a nova etapa para a elaboração do Plano Diretor, a qual consiste em formular e pactuar propostas. Para cada tema prioritário devem-se definir as propostas, as estratégias e os instrumentos mais adequados, considerando-se as características e os objetivos da cidade, que estarão contidos no Plano. Essas estratégias devem ser discutidas e pactuadas com todos os participantes do processo, com o intuito de se aproximar ao máximo da realidade de cada município.

Figura 15 – Desenhos realizados pela população nas oficinas de planejamento participativo realizadas de abril a setembro de 2005 em comunidades amargosenses



Fonte: Arquivo da Prefeitura Municipal de Amargosa, 2005.

Quadro 1 – Trecho da tabela elaborada pela população nas oficinas de planejamento participativo realizadas de abril a setembro de 2005 em comunidades amargosenses

COMUNIDADE	A COMUNIDADE QUE TEMOS	A COMUNIDADE QUE QUEREMOS
ÁGUA BRANCA	Agricultura: existe plantio de banana, cacau, mandioca, laranja; Educação: escola sem sanitário, analfabetos, transporte escolar;	Agricultura: assistência técnica rural; Educação: EJA; Infra-estrutura: estrada recuperada, ponto de ônibus;
PALMEIRA DE DENTRO	Esporte e lazer: TV, videogã [homens], passeios, rezas, visita a vizinhos; Infra-estrutura: estradas ruins; Outros: tem duas igrejas (católica e evangélica).	Outros: energia elétrica (casas e o prédio), grupo organizado, mutirões; Saneamento básico: em geral, sistema simplificado de água, água nas casas e na escola, sanitário para a escola; Saúde: atendimento médico (uma vez por mês), unidade móvel; Transporte: transporte para feirantes
ALTO SECO	Agricultura: existe casa de farinha, cultivo de milho, feijão, laranja e cacau, criação de gado, porcos, aves e carneiros; Educação: escola; Esporte e lazer: campo de futebol; Infra-Estrutura: estrada péssima;	Agricultura: assistência técnica rural; Educação: precisamos de merenda na escola (não tem há mais de uma semana), fardamento escolar;
ASSA PEIXE	Meio Ambiente: existência de matas; Outros: igreja;	Outros: associações / grupo de mulheres, energia elétrica, energia elétrica nas comunidades vizinhas e telefone público;
TERRA CAIDA	Saneamento Básico: água sem tratamento; Saúde: PSF sem equipamento; Transporte (Distância de Corta-Mão – há o agendamento, mas muitos faltam por falta de transporte);	Saneamento básico em geral: água encanada, tratamento de água; Saúde: assistência médica diária, auxiliar de serviços gerais para o posto e equipamento para o posto de saúde.
ASSA PEIXE	Agricultura: plantações de cacau, mandioca, milho, laranja, coco, casa de farinha; Educação: escola sem merenda e sem banheiro (Escola Marechal Castelo Branco), transporte escolar superlotado;	Ação Social: gerar trabalho e renda; Agricultura: assistência técnica, casa de farinha e mais plantações; Educação: educação infantil e merenda escolar;
CHAPADINHA	Esporte e lazer: campo de futebol; Infra-Estrutura: estradas ruins; Meio Ambiente: riacho, rio poluído;	Esporte e lazer: campo de futebol e reforma do campo; Infra-Estrutura: estradas consertadas; Meio Ambiente: nós limpos;
SETE VOLTAS	Outros: igreja, Assa Peixe não tem energia elétrica; Saneamento Básico: 60 casas com água encanada e 14 sem água, casas faltando banheiros, represa com encanções sem bomba, água sem tratamento, Assa Peixe não tem água encanada; Saúde: meninos banguidos (verminose); Transporte: transporte para feirantes	Outros: associação / formação de grupo de mulheres, energia elétrica, igreja, telefone público; Saneamento básico em geral: água tratada, banheiro na escola, banheiro público e nas casas; Saúde: PSF; Transporte para o PSF de Corta-Mão.

Fonte: Arquivo da Prefeitura Municipal de Amargosa, 2005.

Em Amargosa, após a análise dos relatórios que antecederam a elaboração do Plano selecionaram-se como prioritários os seguintes temas a serem abordados pelo futuro Plano Diretor: agricultura; educação; infraestrutura; saneamento básico; saúde; transporte, ação social; meio ambiente; esporte e lazer; segurança pública; vigilância sanitária (Quadro 2).

Quadro 2 – Indicação de temas e diretrizes para o PDDM, a partir das propostas das oficinas de planejamento participativo

QUESTÃO/TEMA	DIRETRIZES GERAIS
Agricultura	Revisão e implementação do Plano Municipal de Agricultura a partir das definições do Pegadas e do PDDM; Oferta de assistência técnica; acesso dos pequenos produtores ao crédito para a compra de equipamentos e insumos necessários à produção rural; Programa para implantação de Casas de Farinha comunitárias.
Educação	Revisão e implementação do Plano Municipal de Educação a partir das definições do Pegadas e do PDDM; Promoção de programa de alfabetização de jovens e adultos; oferta de ensino no turno noturno; oferta satisfatória de transporte escolar; oferta de educação profissionalizante; descentralização e implantação de bibliotecas; oferta de educação infantil; oferta satisfatória da merenda escolar.
Infra-estrutura	Promoção de recuperação das vias pavimentadas existentes e pavimentação de novas vias tendo em vista garantir uma plena acessibilidade entre as áreas urbanas e rurais e entre o município e a região onde ele está inserido; oferta de abastecimento de energia elétrica para todas as famílias do município.
Saneamento básico	Elaboração e implementação do Plano Municipal de Saneamento Ambiental; Oferta das redes de esgotamento sanitário e água; implantação de ligação intradomiciliar as extensões de rede de abastecimento de água existentes; oferta de serviços de coleta, tratamento e destinação do lixo; implantação de banheiros públicos
Saúde	Revisão e implementação do Plano Municipal de Saúde a partir das definições do Pegadas e do PDDM; Estruturação do sistema municipal de saúde de modo a garantir uma oferta descentralizada de saúde através dos Postos de Saúde da Família; oferta de unidades móveis de saúde em quantidade e qualidade satisfatória.
Transporte	Implantação de um Sistema Municipal de Transporte Público e Mobilidade que garanta plena acessibilidade ao conjunto da população; Oferta regular e satisfatória dos serviços de transporte.
Ação social	Promoção da inclusão sócio-econômica da população de nenhuma ou baixa renda através da geração de emprego e renda; Adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e criação do Fundo e Conselho Municipais de Habitação de Interesse Social; Produção habitacional de interesse social subsidiada.
Meio-ambiente	Definição de uma Política Municipal de Meio Ambiente; Criação de um órgão municipal executivo de Meio Ambiente, com atuação articulada ao COMAM; Preservação e proteção dos recursos naturais do município, com ênfase na despoluição dos recursos hídricos; Implantação de um Programa de Educação Ambiental.
Esporte e lazer	Oferta de quadras poliesportivas e campos de futebol; Implantação de Programa Municipal de Esporte e Lazer.
Segurança pública	Ampliação do número de postos e módulos policiais, através de ingerência junto ao Governo do Estado tendo em vista a estruturação do Sistema Municipal de Segurança Pública.
Vigilância sanitária	Garantia das condições de atuação da Vigilância Sanitária no controle da circulação de animais no município.

Fonte: Arquivo da Prefeitura Municipal de Amargosa, 2005.

A terceira etapa corresponde à definição dos instrumentos. O Estatuto da Cidade oferece mais de 30 instrumentos para que os municípios tenham maior e efetivo controle sobre seu território. Porém, cabe a cada município, no processo de elaboração do Plano observar quais os instrumentos que melhor se adéquam a sua realidade; e se eles serão capazes de corroborar com o sucesso dos objetivos e das estratégias a serem definidos pelo Plano Diretor.

Nessa etapa, atuam os instrumentos definidos no Artigo 43, do Capítulo IV do Estatuto da Cidade, que trata da gestão democrática, para que os municípios implantem o processo de planejamento participativo no decorrer da elaboração do Plano. Destacam-se, entre esses instrumentos, as conferências, como espaços coletivos de amadurecimento político, pela participação de diferentes segmentos e pela explicitação das diversas idéias de construção de uma cidade. (BRASIL, 2005).

Em Amargosa, destacou-se a Conferência Integrada de Amargosa (CONFIAR), realizada durante os dias 01 e 02 de outubro de 2005. De acordo com os arquivos da Prefeitura Municipal, participaram do evento 194 delegados, 10 convidados e 148 observadores. Os delegados de base foram escolhidos durante as reuniões do Plano Popular Estratégico de Gestão e Afirmação Democrática por uma Amargosa Sustentável (PEGADAS). As organizações civis – sindicatos e associações – indicaram dois delegados por entidade. O poder local indicou, na condição de delegado nato, os secretários municipais. Já os funcionários públicos, para cada grupo de 50, realizaram reuniões setoriais para escolher delegados para representar cada setor. Por fim, os conselheiros municipais⁷⁶ foram definidos como delegados natos, tanto os efetivos quanto os suplentes.

Além das conferências, a realização de audiências, debates e reuniões públicas também consiste em um pré-requisito obrigatório no processo de discussão para a aprovação do Plano Diretor na Câmara Municipal, sendo condição para validação da lei municipal que institui o Plano.

Conforme divulgado pela Prefeitura Municipal, em Amargosa foi realizado um debate público, em 12 de julho de 2006, na câmara de vereadores do município, com a presença de

⁷⁶ No ano de 2005, de acordo com informações coletadas junto a Secretaria dos Conselhos, o município possuía dez conselhos municipais institucionalizados e em funcionamento, sendo os mesmos: Conselho Municipal de Saúde de Amargosa (CMAS), Conselho Municipal de Assistência Social (CMSA), Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), Conselho Tutelar, Conselho Municipal de Educação (CME), Conselho Municipal de acompanhamento e controle social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de valorização do magistério (FUNDEF), Conselho Municipal de Alimentação Escolar (CAE), Conselho Municipal de Meio Ambiente de Amargosa (COMAM), Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e Sustentável (COMDRAS), Conselho Municipal de Esporte e Lazer (COMEL).

organizações da sociedade civil, representantes dos conselhos municipais e do poder público. Quatro reuniões territoriais realizadas também em julho de 2006, nos distritos rurais de Corta-Mão, Diógenes Sampaio e Itachama e na sede municipal. Outras duas audiências públicas foram realizadas nos dias 16 e 22 de setembro de 2006.

Segundo os arquivos fornecidos pela Prefeitura Municipal, a primeira audiência pública objetivou apresentar o Relatório de Leitura da Cidade e submetê-lo à discussão e debate público com a finalidade de ajustá-lo às demandas da comunidade. Por ocasião dos resultados dos debates públicos, das resoluções do CONFIAR e dessa primeira audiência foi elaborado a Primeira Matriz de Desenvolvimento Municipal.

Por sua vez, a segunda audiência pública objetivou apresentar o Relatório de Proposições do PDDM e também, submetê-lo à discussão e debate público para ajustes. Através dos resultados da segunda audiência pública, foi elaborada a Segunda Matriz de Desenvolvimento Municipal, atualizando a matriz inicial com base nas prioridades definidas nos debates.

A quarta e última etapa do processo de elaboração do Plano Diretor, para o Ministério das Cidades, fundamenta-se em estabelecer a forma como o sistema de gestão e de planejamento será implementado e monitorado. O ministério acima citado completa que a garantia do controle social dependerá da montagem acordada entre a prefeitura e a população e deverá ser coerente com a capacidade de gestão do município. Tal montagem, por exemplo, pode estruturar-se por meio de Conselhos da Cidade, no Sistema de Gestão e Planejamento do Município, ou por meio de estruturas semelhantes. (BRASIL, 2005). No caso de Amargosa, as atribuições compatíveis com o Conselho da Cidade ficam, no PDDM (2006), delegadas ao Conselho Social de Desenvolvimento Municipal (CSDM).

3.4 A RESOLUÇÃO Nº 34 DO CONCIDADES E O PDDM (2006)

Na esfera do Ministério das Cidades, a instância da gestão democrática é representada pelo Conselho das Cidades (Concidades), órgão de natureza deliberativa e consultiva, subordinado ao Ministério das Cidades. Dentre suas atribuições (Decreto nº 5.790, de 25 de maio de 2006), cabe ao Concidades emitir resoluções que orientem a aplicação do Estatuto da Cidade e propor diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), em consonância com o disposto no Estatuto das Cidades e com as resoluções aprovadas pelas Conferências Nacionais das Cidades.

Dentre as resoluções emitidas pelo Concidades, destaca-se a Resolução nº 34⁷⁷ (01 de julho de 2005), a qual emite orientações sobre o conteúdo mínimo do Plano Diretor. Nela, percebe-se, nitidamente, a orientação para que os Planos incorporem os instrumentos do Estatuto da Cidade. Para Santos Júnior e Montandon (2011, p. 34), “A razão de utilização dos instrumentos está na sua relação com o cumprimento da função social da propriedade e, conseqüentemente, nas estratégias de desenvolvimento urbano previstas no Plano Diretor.”

Sabendo que o nível de complexidade de cada Plano Diretor varia de acordo com as características locais e regionais dos municípios sobre os quais legislam e diante da variada gama de especificidades e da quantidade de municípios brasileiros, torna-se necessário esclarecer como é possível que o Estatuto exija, legalmente, um conteúdo mínimo a todos os Planos Diretores elaborados no país.

Ao adotar a doutrina da conformação do direito de propriedade urbana vinculado ao cumprimento da função social, por força de norma constitucional (§ 2º do Artigo 182), o Estatuto da Cidade elegeu para todos os municípios como padrão de Plano Diretor, um documento de conteúdo urbanístico. Limitado à alçada municipal, esse padrão de Plano Diretor, via de regra, possui um conteúdo basicamente voltado para instrumentos de natureza urbanística, tributária e jurídica. A terra urbana, a terra equipada, seria o grande objeto desse tipo de documento. (VILLAÇA, 1999b).

Logo, adotando um tipo de instrumento com roteiro fixo, torna-se possível definir um padrão de conteúdo. Villaça (1999b) esclarece que essa padronização, trata-se de uma estratégia para adequar o Plano Diretor aos limites do Poder Municipal.

Assim, de acordo com a Resolução nº 34 do Concidades define-se que

Art. 1º O Plano Diretor deve prever, no mínimo:
 I – as ações e medidas para assegurar o cumprimento das funções sociais da cidade, considerando o território rural e urbano;
 II- as ações e medidas para assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana, tanto privada como pública;
 III- os objetivos, temas prioritários e estratégias para o desenvolvimento da cidade e para a reorganização territorial do município, considerando sua adequação aos espaços territoriais adjacentes;
 IV- os instrumentos da política urbana previstos pelo Art. 42 do Estatuto da Cidade, vinculando-os aos objetivos e estratégias estabelecidos no Plano Diretor. (CONSELHO DAS CIDADES, 2005)⁷⁸.

⁷⁷ Resolução Recomendada nº 34, de 01 de julho de 2005, alterada pela Resolução Recomendada nº 164, de 26 de março de 2014, DOU de 14 de julho de 2005, seção 1, pag. 89 e DOU de 20 de outubro de 2014, seção 1, pag. 64, respectivamente.

⁷⁸ Art. 42. O Plano Diretor deverá conter no mínimo:

I - a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;

II - disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;

Determina-se que o Plano Diretor deve definir como cada porção do território cumpre sua função social e, para tanto, deve apresentar, com clareza, a configuração espacial das diretrizes e dos instrumentos voltados à regulação do uso e ocupação do solo e dos investimentos públicos.

O PDDM (2006) de Amargosa, adotando o tipo de Plano Diretor com conteúdo urbanístico, embora não reproduza o texto do Estatuto da Cidade, vincula instrumentos dessa Lei a seus objetivos e diretrizes. E inclui a orientação do Art. 1º, incisos I e II da Resolução nº34 ao assegurar o cumprimento da função social da propriedade:

Art. 3º.

I - função social da cidade;

II - função social da propriedade imobiliária urbana;

[...]

§1º. A função social no Município de Amargosa corresponde ao direito à cidade para todos, o que compreende os direitos a terra urbanizada, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura e aos serviços públicos, à mobilidade urbana, ao trabalho, à cultura e ao lazer.

§2º. A propriedade imobiliária urbana cumpre sua função quando, em atendimento às funções sociais da cidade e respeitadas as exigências fundamentais do ordenamento territorial, estabelecidas no Plano Diretor, for utilizada para:

I - habitação, principalmente Habitação de Interesse Social - HIS;

II - atividades econômicas geradoras de oportunidades de trabalho e renda;

III - infra-estrutura, equipamentos e serviços públicos;

IV - conservação do meio ambiente e do patrimônio cultural.

(AMARGOSA, 2006).

Quanto aos instrumentos voltados à regulação do uso e ocupação do solo, de modo a evitar a retenção especulativa de terrenos, o PDDM (2006) os reproduz no Art. 4º, incisos V, VI, IX e X.

Art. 4º. O PDDM orientará seus dispositivos legais ao cumprimento dos seguintes objetivos:

V - coibir a especulação imobiliária;

VI - urbanizar adequadamente os vazios urbanos;

IX - estimular a utilização de imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados;

X - definir áreas adensáveis e não adensáveis, de acordo com a capacidade de suporte de infra-estrutura instalada e preservação ambiental. (AMARGOSA, 2005).

As orientações do inciso III, do Art. 1º da Resolução nº34 — que discorre sobre a estratégia econômica/sócio-territorial para o desenvolvimento do município —, definem elementos centrais para essa estratégia. No PDDM (2006) de Amargosa, os elementos centrais

da estratégia econômica/sócio-territorial para o desenvolvimento de Amargosa estão explicitados na descrição da Matriz de Desenvolvimento Municipal, bem como, nas diretrizes do Modelo Territorial de Desenvolvimento Municipal e da Política Municipal de Dinamização Econômica e Inserção Regional Competitiva :

- Matriz de Desenvolvimento Municipal (Título II, Artigos 8 a 10) – tem como ênfase principal o aspecto territorial referente à urbanização/regularização fundiária de áreas degradadas/ reabilitação urbana/ saneamento ambiental e patrimônio (histórico; ambiental / cultural);
- Modelo Territorial de Desenvolvimento Municipal – MTDM (Título III, Capítulo I, Artigos 12 a 14) – tem como ênfase o zoneamento de uso e ocupação do solo e o sistema de mobilidade municipal;
- Política Municipal de Dinamização Econômica e Inserção Regional Competitiva (Título IV, Capítulo IV, Artigos 94 a 98) - tem como ênfase o fortalecimento dos setores primário e terciário da economia de Amargosa (com produtos e serviços não ofertados pelo município de Santo Antônio de Jesus), com destaque para o turismo, em especial o “turismo junino”. (AMARGOSA, 2006).

É necessário atentar-se para Política Municipal de Dinamização Econômica e Inserção Regional Competitiva, pois, como abordado anteriormente neste capítulo, Amargosa, de acordo com Lins (2007), encontra-se em um período de reestruturação regional. Tal política aborda o fortalecimento dos setores econômicos primário e terciário como estratégia de inserção regional competitiva. Assim, no Art. 97⁷⁹, inciso I, se reconhece o município de Santo Antônio de Jesus como polarizador regional e defini-se como alternativa “a criação de bases econômicas para ocupação privilegiada de nichos econômicos não hegemônicos por Santo Antônio de Jesus, reforçando a sua capacidade competitiva enquanto micro-pólo regional.”. (AMARGOSA, 2006).

Também, como alternativa para inserção regional, no inciso III do mesmo Artigo, fala-se em estimular o fortalecimento da feira livre e a ampliação de seu alcance regional. Ainda como estratégia de inserção, define-se a valorização da “griffe Amargosa” no setor turístico, com incentivos ao turismo junino, ecológico e rural. Já no Art. 98⁸⁰ dessa Política são

⁷⁹ Art. 97

I - Criação das bases econômicas para ocupação privilegiada de nichos econômicos não hegemônicos por Santo Antônio de Jesus, reforçando a sua capacidade competitiva enquanto micro-pólo regional;

II - Ampliação da capacidade de suporte ao desenvolvimento da economia local;

III - Estimulo ao desenvolvimento sustentável do setor primário da economia local;

IV - Fortalecimento da Feira Livre de Amargosa, ampliando seu alcance regional;

V – Fomento, conforme estudo de viabilidade, a realização de feiras nos distritos, a fim de atrair os compradores de outros municípios;

VI - Maximização da griffe Amargosa, consolidada no setor de turismo junino, aproveitamento da ambiência local e do patrimônio cultural como ativo de diferencial econômico no trade turístico, diversificando os produtos locais, desazonalizando a atividade turística do município;

VII - Potencialização das atividades culturais. (AMARGOSA, 2006).

⁸⁰ Art. 98.

estabelecidas propostas para a criação de um Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico, de programas de capacitação da mão de obra, de criação de cooperativas para o fortalecimento do setor primário e apoio à agricultura de subsistência, criação de um Plano de Desenvolvimento do Turismo, entre outras propostas que possam contribuir para o desenvolvimento urbano no âmbito regional.

Instituí-se, ainda quanto ao conteúdo mínimo, de acordo com o inciso IV da Resolução nº 34, que o Plano Diretor deve contemplar e vincular a seus objetivos instrumentos da política urbana previstos pelo Art. 42 do Estatuto da Cidade, como a delimitação das áreas urbanas onde se poderá aplicar o parcelamento, edificação ou utilização compulsória, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização. No PDDM (2006) de Amargosa estabelece-se que:

Art. 116.

I - Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória;

II - Direito de Superfície;

III - Outorga Onerosa do Direito de Construir;

IV - Transferência do Direito de Construir – TRANSCON

V - Estudo de Impacto de Vizinhança;

I - Elaboração de um Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico, com participação dos agentes econômicos do Município para mapeamento, seleção e investimentos público e privado nas oportunidades de negócios identificadas;

II - Implantação de um Programa de Capacitação da Mão-de-obra e Qualificação de Fornecedores Locais acompanhado de incentivos e subsídios para obtenção de meios e instrumentos de trabalho;

III - Implementação de uma Política de Compras Públicas a partir da qualificação dos fornecedores para fortalecer a economia local;

IV - Articulação multi-institucional para criação de cursos técnicos e unidades de ensino superior no município.

V - Implementação do Programa de Cooperativas de Produção e Beneficiamento Doméstico de Frutas;

VI - Implementação de um programa de apoio e diversificação da agricultura de subsistência, estimulando a diversificação dos quintais agro-florestais;

VII - Criação de um programa de consolidação, fortalecimento e verticalização de atividades agropecuárias tradicionais;

VIII - Implementação de controle de qualidade dos produtos vendidos;

IX - Treinamento em relações comerciais para os feirantes;

X - Organização do sistema de transporte, possibilitando a entrega de grandes compras regionais.

XI - Infra-estruturação dos distritos para recepção das feiras micro-regionais.

XII - Elaboração e implementação de um Plano de Desenvolvimento do Turismo;

XIII - Treinamento da mão-de-obra hoteleira;

XIV - Estímulo à formação de arranjos público-privados entre empreendedores do ramo hoteleiro do município e destes com os de outros municípios da região;

XV - Realização do Fórum Regional de Turismo;

XVI - Elaboração de estratégia de marketing urbano que reforce, ao lado do perfil junino, outros valores que podem compor a griffe Amargosa (ambiência natural, patrimônio histórico, gastronomia);

XVII - Proposição de Consórcio Intermunicipal da BA-026 (Consórcio Eco-Via), infraestruturando a estrada para torná-la uma Via Ecológica, induzindo o desenvolvimento econômico da Região.

XVIII - Aproveitamento e ampliação da infra-estrutura urbana com vistas a dar suporte à diversificação das atividades culturais;

XIX - Estudo para identificação de manifestações culturais como forma de diversificar o calendário cultural do município;

XX - Potencialização da economia artesão, com acesso a cursos e crédito para comercialização e compra de equipamentos. (AMARGOSA,2006).

- VI - Zonas de Interesse Social;
- VII - Direito de Preferência;
- VIII - Operações Urbanas Consorciadas. (AMARGOSA, 2006).

Ademais, além da definição do conteúdo mínimo do Plano Diretor, no Art. 2, a Resolução nº 34 versa sobre a ordenação e controle do uso e ocupação do solo e a garantia da função social da cidade.

Art. 2º As funções sociais da cidade e da propriedade urbana serão definidas a partir da destinação de cada porção do território do município bem como da identificação dos imóveis não edificadas, subutilizados e não utilizados, no caso de sua existência, de forma a garantir:

- I – espaços coletivos de suporte à vida na cidade, definindo áreas para atender as necessidades da população de equipamentos urbanos e comunitários, mobilidade, transporte e serviços públicos, bem como áreas de proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;
- II – a acessibilidade e a mobilidade sustentável de todos os cidadãos por meio do desenho dos espaços públicos e do sistema viário básico;
- III – a universalização do acesso à água potável, aos serviços de esgotamento sanitário, a coleta e disposição de resíduos sólidos e ao manejo sustentável das águas pluviais, de forma integrada às políticas ambientais, de recursos hídricos e de saúde;
- IV – terra urbanizada para todos os segmentos sociais, especialmente visando a proteção do direito à moradia da população de baixa renda e das populações tradicionais;
- V – áreas para todas as atividades econômicas, especialmente para os pequenos empreendimentos comerciais, industriais, de serviço e agricultura familiar. (CONSELHO DAS CIDADES, 2005).

E no Art. 3, a Resolução nº 34 define as funções sociais da cidade e da propriedade urbana, nos termos de seu Art. 2, estabelecendo que o Plano Diretor deverá:

- I – determinar critérios para a caracterização de imóveis não edificadas, subutilizados, e não utilizados;
- II - determinar critérios para a aplicação do instrumento estudo de impacto de vizinhança;
- III - delimitar as áreas urbanas onde poderão ser aplicados o parcelamento, a edificação e a utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização;
- IV - definir o prazo para notificação dos proprietários de imóveis previsto pelo Art. 5º, § 4º⁸¹, do Estatuto da Cidade;
- V – delimitar as áreas definidas pelo Art. 2º desta Resolução e respectivas destinações nos mapas, e descrição de perímetros, consolidando no plano

⁸¹ Art. 5º Lei municipal específica para área incluída no Plano Diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

[...]

§ 4º Os prazos a que se refere o caput não poderão ser inferiores a:

- I - um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente;
- II - dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras de empreendimento. (BRASIL, 2001).

diretor toda a legislação incidente sobre o uso e ocupação do solo no território do município. (CONSELHO DAS CIDADES, 2005).

Sobre o inciso I, do Art. 3 da Resolução nº34, consta no Art. 117 do PDDM de Amargosa que a “Lei municipal específica fixará as condições e prazos para a implementação deste instrumento [Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória] que incidirá sobre imóveis não-edificados, não-utilizados ou subutilizados, de acordo com o que determina a Lei 10.257/01.”

Quanto ao inciso II, do Art. 3 da Resolução nº 34, que orienta sobre os critérios para a aplicação do instrumento Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), o PDDM de Amargosa estabelece que

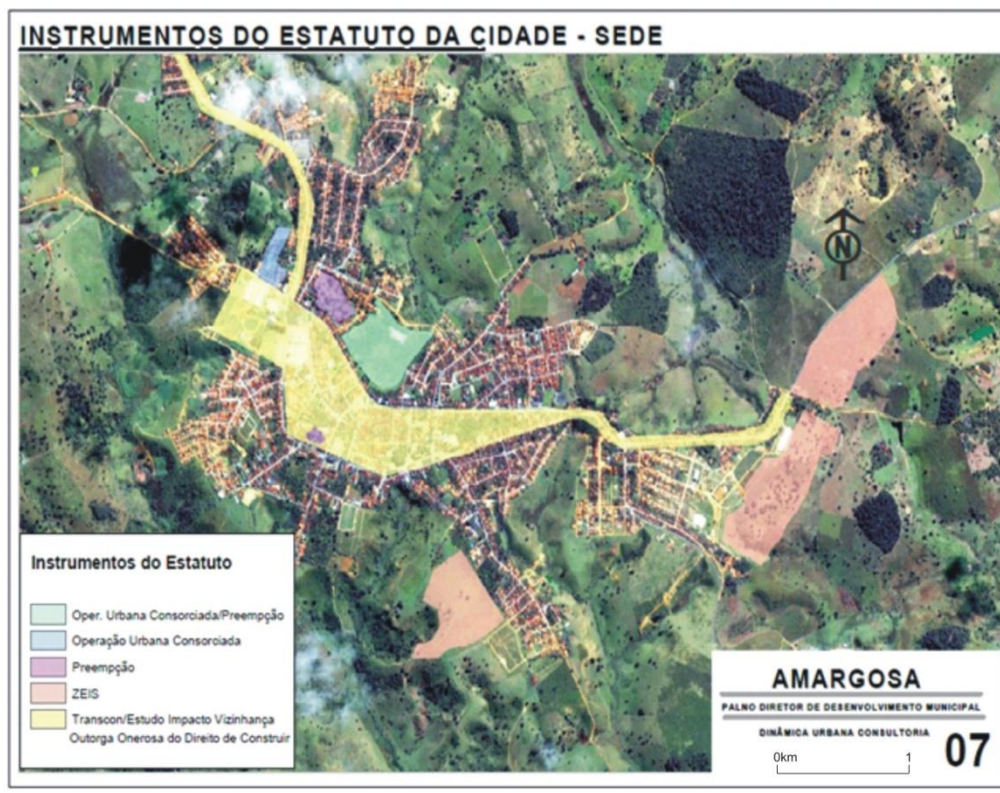
Art. 127. O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da comunidade residente na área ou proximidades, analisando no mínimo os seguintes aspectos:

- I - adensamento populacional;
- II - infra-estrutura e serviços urbanos;
- III - equipamentos urbanos e comunitários;
- IV - uso e ocupação do solo;
- V - valorização imobiliária;
- VI - geração de tráfego e demanda por transporte público;
- VII - ventilação e iluminação natural;
- VIII - paisagem urbana e patrimônio natural e cultural;
- IX - as relações de vizinhança pré-existentes. (AMARGOSA, 2006).

No PDDM (2006), as áreas demarcadas para a utilização do instrumento Estudo de Impacto de Vizinhança constam na Prancha 07 (Anexo III – Mapas e Plantas do PDDM) (Figura 16) que “Corresponde à Zona de Comércio e Serviços e o entorno da via arterial da Santa Rita”. (Relatório Final, 2006, p. 65). Para tanto, não há uma previsão no PDDM (2006) para quando deveria ser aplicado o referido instrumento.

Sobre a delimitação das áreas urbanas onde poderão ser aplicados os instrumentos de parcelamento, edificação e utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, Art. 3º, inciso III, da Resolução nº 34, consta no referido documento que a área demarcada para a utilização desse instrumento urbanístico consta, também, na Prancha 07 (Anexo III – Mapas e Plantas do PDDM) (igualmente, Figura 16) e “Corresponde à parte da área central da cidade, devendo-se para aplicação destes instrumentos seguir aos parâmetros urbanísticos definidos”. (Relatório Final, 2006, p. 65).

Figura 16 – Instrumentos do Estatuto da Cidade no PDDM (2006)



Fonte: Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal, 2006. Adaptado por SANTOS, C., 2018.

Em relação à definição de um prazo para notificação dos proprietários de imóveis previsto pelo Art. 5º, § 4º, do Estatuto da Cidade, referente ao Art. 3º, inciso IV da Resolução nº 34, o PDDM (2006) de Amargosa apenas informa que o proprietário será notificado pelo Poder Executivo para o cumprimento desta obrigação mediante averbação em cartório de registro de imóveis, mas não explicita prazos para a notificação do proprietário.

Quanto ao inciso V do Art.3º, referente à delimitação de áreas definidas pelo Art. 2º da Resolução nº 34 e sua respectiva destinação e descrição de perímetros em mapas, nota-se que o PDDM (2006) não segue essa orientação e por sua vez, não apresenta delimitação para essas áreas.

Art. 139. Deverá ser formada, no prazo de 90 (noventa) dias a partir da publicação da lei aprovada do PDDM, uma Comissão Tripartite, constituída por membros do Poder Executivo e Legislativo e integrantes da Sociedade Civil, para discutir e encaminhar à Assembléia Legislativa proposta de revisão dos limites municipais de Amargosa. (AMARGOSA, 2006).

Por sua vez, o Art. 4 da Resolução 34º alerta que nos termos do Art. 42, inciso II do Estatuto da Cidade, caso o plano diretor determine a aplicação dos instrumentos: direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, operações urbanas e a transferência do direito de construir; estes só poderão ser aplicados se tiverem sua área de

aplicação delimitada no Plano Diretor. Para tanto, o PDDM (2006) de Amargosa apresenta as áreas demarcadas para aplicação dos instrumentos urbanísticos no Anexo III - Pranchas 07 (Figura 16, mencionada acima), porém sem a definição dos perímetros, concernentes à aplicação dos instrumentos.

A Resolução nº 34, ainda no sentido da função social da cidade, versa no Art. 5 sobre a instituição das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

Art. 5º. A instituição das Zonas Especiais, considerando o interesse local, deverá:

I - destinar áreas para assentamentos e empreendimentos urbanos e rurais de interesse social;

II - demarcar os territórios ocupados pelas comunidades tradicionais, tais como as indígenas, quilombolas, ribeirinhas e extrativistas, de modo a garantir a proteção de seus direitos;

III – demarcar as áreas sujeitas a inundações e deslizamentos, bem como as áreas que apresentem risco à vida e à saúde;

IV - demarcar os assentamentos irregulares ocupados por população de baixa renda para a implementação da política de regularização fundiária;

V - definir normas especiais de uso, ocupação e edificação adequadas à regularização fundiária, à titulação de assentamentos informais de baixa renda e à produção de habitação de interesse social, onde couber;

VI - definir os instrumentos de regularização fundiária, de produção de habitação de interesse social e de participação das comunidades na gestão das áreas;

VII – demarcar as áreas de proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico. (CONSELHO DAS CIDADES, 2005).

Em relação às ZEIS, o PDDM (2006) de Amargosa prevê, nos Artigos 128 a 132, que serão detalhados no capítulo seguinte, definindo as ZEIS como sendo áreas destinadas à implementação de programas de regularização urbanística, fundiária e à produção, manutenção ou qualificação de Habitação de Interesse Social - HIS. As ZEIS são apresentadas no PDDM (2006) como um dos instrumentos jurídico-normativos para o desenvolvimento municipal, prevendo-se a elaboração de Plano de Urbanização Básico e de Planos de Regularização específicos para as respectivas ZEIS.

Quanto ao detalhamento acerca da forma de aplicação de todos os instrumentos urbanísticos foi remetido para lei específica. No caso do instrumento de ZEIS, que no PDDM (2006) remete a ZEIS de vazios urbanos⁸², identificadas no Anexo III – Mapas e Plantas

⁸² As ZEIS de vazios urbanos podem ser confirmadas no Relatório Leitura da Cidade (2006, p.81), o qual estabelece que a definição de Zonas de Especial Interesse Social no PDDM de Amargosa tem a seguinte orientação: “Destinar imóveis vazios em áreas bem infra-estruturadas no município para a produção habitacional de interesse social voltada a salvaguardar o direito à moradia e a segurança da posse das comunidades que vivem em condições de habitabilidade precária e em situação de grande vulnerabilidade sócio territorial. A definição de

(Prancha n. 07 – Instrumentos do Estatuto da Cidade - Sede), representadas por 03 (três) manchas e não teve seu perímetro definido. É necessário chamar atenção que a delimitações das ZEIS aparecem na proposta de Zoneamento Urbano- ambiental contida no PDDM (2006) de Amargosa e esta será mais bem discutida no capítulo seguinte.

Conforme já explicitado, após a concretização de um Plano Diretor, o inciso III, do Artigo 42 do Estatuto da Cidade prevê a instituição de um sistema de acompanhamento e controle social. Os Artigos 6º e 7º da Resolução nº34 do Concidades detalham como deve ser estruturado esse sistema de acompanhamento e controle social do Plano Diretor.

O Artigo 6º da Resolução nº 34 do Concidades preconiza que esse sistema de acompanhamento e controle social do plano diretor deverá:

- I – prever instâncias de planejamento e gestão democrática para implementar e rever o plano diretor;
- II – apoiar e estimular o processo de Gestão Democrática e Participativa, garantindo uma gestão integrada, envolvendo Poder Executivo, Legislativo, Judiciário e sociedade civil;
- III – garantir acesso amplo às informações territoriais a todos os cidadãos;
- IV – monitorar a aplicação dos instrumentos do Plano Diretor e do Estatuto da Cidade, especialmente daqueles previstos pelo Artigo 182, § 4º da Constituição Federal. (CONSELHO DAS CIDADES, 2005).

Já o Artigo 7º estabelece que o Plano Diretor deverá definir os instrumentos de gestão democrática do Sistema de Acompanhamento e Controle Social, a sua finalidade, seus requisitos e os procedimentos adotados para sua aplicação, tais como:

- I – o conselho da cidade ou similar, com representação do governo, sociedade civil e das diversas regiões do município, conforme estabelecido na resolução 13 do Conselho das Cidades;
- II – conferências municipais;
- III – audiências públicas, das diversas regiões do município, conforme parâmetros estabelecidos na Resolução n. 25 do Conselho das Cidades;
- IV – consultas públicas;
- V – iniciativa popular;
- VI – plebiscito;
- VII – referendo. (CONSELHO DAS CIDADES, 2005).

Entende-se por gestão democrática da cidade, o princípio do Estatuto da Cidade que contempla a ampliação do direito de cidadania através da institucionalização da participação direta dos cidadãos nos processos de gestão, como forma complementar à democracia representativa. Logo, os instrumentos jurídicos e urbanísticos a serem contemplados pelos Planos Diretores brasileiros, por meio de diretrizes fixadas em Lei, deveriam pela norma do Concidades, assegurar a gestão democrática das cidades.

intervenções nas áreas estabelecidas como ZEIS no PDDM deverão ser objeto do Plano e do Programa Municipal de Habitação de Interesse Social e Regularização Fundiária Sustentável”.

Existe uma associação clara entre a institucionalização da participação e o controle social, visto que para exercer a fiscalização, o cidadão deveria participar da gestão pública, cabendo ao Poder Público garantir tal participação. A Participação social, com transparência das ações públicas, é garantia do direito político à informação e condição imprescindível à participação de entidades representativas dos poderes públicos e da sociedade civil organizada no processo de planejamento e gestão das políticas públicas.

Os Planos Diretores atuais, pela regulamentação federal, deveriam inovar e avançar no que diz respeito à gestão participativa no planejamento urbano, estabelecendo mecanismos de controle e monitoramento das políticas urbanas, que, na teoria, deveriam ser desempenhados pelos conselhos. Porém, na prática, existe uma grande diversidade em torno dos princípios relativos ao funcionamento dos conselhos, bem como, sobre sua composição e as suas atribuições consultivas e deliberativas.

O PDDM de Amargosa faz menção à utilização de instrumentos urbanísticos, jurídicos e tributários mediante o controle social, especialmente, através dos conselhos, estabelecendo a criação do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social⁸³ e a criação do Conselho Social de Desenvolvimento Municipal (CSDM)⁸⁴. Aqui, apenas o detalhamento do CSDM será abordado, pois, no PDDM (2006), as atribuições desse Conselho correspondem àquelas delegadas pelo Conselho das Cidades. O CSDM é detalhado nos Artigos de 104 a 107⁸⁵, que

⁸³ Art. 89. As diretrizes para a Política Municipal de Moradia de Amargosa são:

[...]

IV - Criação do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social. (AMARGOSA, 2006).

⁸⁴ Art. 103.

[...]

III - Criação do Conselho Social de Desenvolvimento Municipal de Amargosa. (AMARGOSA, 2006).

⁸⁵ Art. 104. O Conselho Social de Desenvolvimento Municipal – CSDM, presidido pelo chefe do Poder Executivo, é órgão privilegiado de interlocução entre os diversos agentes que atuam no desenvolvimento municipal, tanto do Poder Público quanto da Sociedade Civil.

Art. 105. O CSDM terá como funções primordiais, além de outras que possam ser elencados na sua lei de regulamentação, as seguintes:

I - colaborar para elaboração do orçamento do Município, servindo de fórum público à apresentação e discussão das propostas de Lei Orçamentária Anual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei do Plano Plurianual, além de atuar ainda no planejamento municipal, também servindo como fórum para este tema;

II - constituir-se como fórum de monitoramento da implementação do PDDM, bem como dos seus desdobramentos em legislações específicas;

III - constituir-se como fórum de discussão para proposições de revisão do conteúdo do PDDM;

IV - indicar e aprovar o tombamento de bens arquitetônicos, em especial aqueles localizados na Zona de Patrimônio Artístico-Cultural;

V - propor e apreciar a implementação de projetos públicos ou privados de grande impacto na estrutura urbana ou ambiental do Município;

VI - realizar debates locais e regionais sobre o planejamento e desenvolvimento urbano municipal.

Art. 106 – O CSDM terá sua composição definida em lei posterior, atendendo, no entanto, aos seguintes critérios mínimos:

I – 60% dos seus componentes serão oriundos da Sociedade Civil, sendo os 40% restantes originados dos 3 (três) poderes;

discorrem sobre sua definição, suas funções principais, composição, estrutura, bem como, sobre sua competência para realizar a Conferência Bianual da Cidade.

Em relação ao processo eleitoral, o PDDM (2006) não estabelece como será realizada a eleição dos conselheiros integrantes do CSDM de Amargosa. Estabelece apenas, conforme disposto no Art. 107º, § 3º, que os membros da composição original do CSDM serão distribuídos em suas diversas câmaras, em caráter rotativo, não podendo o mesmo conselheiro ter assento simultaneamente em mais de duas Câmaras.

Conforme disposto no PDDM, a principal forma de monitoramento e controle social das ações no território municipal, com participação social, se dará através do Conselho Social de Desenvolvimento Municipal (CSDM).

O PDDM estabelece para o CSDM a seguinte composição – poder público e sociedade, conforme disposto no Art. 106 (Quadro 3):

II – Ao Poder Legislativo deverá ser garantida uma representação proporcional no CSDM para a base governista e para a base oposicionista, se houver;

III – Os segmentos que devem estar representados dentro dos 60% dos membros sociais do CSDM, além de outros que possam ser elencados na sua lei de regulamentação, são os seguintes: Associações Comunitárias ou congêneres, formalmente constituídas, com atuação na Sede do Município; Associações Comunitárias ou congêneres, formalmente constituídas, com atuação fora da Sede do Município; Sindicatos de Trabalhadores ou congêneres; Sindicatos Patronais ou congêneres; Organizações Não-Governamentais.

Art. 107.– O CSDM terá a seguinte estrutura:

I – Câmara de Desenvolvimento Urbano, composta por 1/3 (um terço) dos membros do CSDM, indicados em votação pela totalidade dos conselheiros, onde serão discutidos e deliberados, em 1ª instância, temas que tenham impacto sobre a realidade urbana do Município;

II – Câmara de Desenvolvimento Socioeconômico, composta por 1/3 (um terço) dos membros do CSDM, indicados em votação pela totalidade dos conselheiros, onde serão discutidos e deliberados, em 1ª instância, temas que tenham impacto sobre a realidade social do Município;

III - Câmara de Desenvolvimento Ambiental, composta por 1/3 (um terço) dos membros do CSDM indicados em votação pela totalidade dos conselheiros, onde serão discutidos e deliberados, em 1ª instância, temas que tenham impacto sobre a realidade ambiental do Município;

IV – Câmara Plena, composta pela totalidade dos conselheiros, onde serão discutidos e deliberados, em 2ª instância, temas que tenham impacto sobre a realidade do Município.

§1º. Todas as decisões das câmaras do CSDM só poderão ser aprovadas em 1º instância por maioria qualificada de 2/3 (dois terços) de seus membros.

§2º. As decisões que não obtiverem 2/3 (dois terços) de votos favoráveis serão automaticamente remetidas à Câmara Plena, podendo ser aprovadas por maioria simples de 50% (cinquenta por cento) dos membros, acrescida de mais um voto.

§3º. Os membros da composição original do CSDM serão distribuídos em suas diversas câmaras, em caráter rotativo, não podendo o mesmo conselheiro ter assento simultaneamente em mais de duas Câmaras.

§4º. Todas as reuniões das Câmaras de Desenvolvimento e da Câmara Plena serão abertas ao público, sendo garantido o direito à manifestação dos presentes, de acordo com as disposições do seu Regimento Interno. (AMRGOSA, 2006).

Quadro 3 – Composição do Poder Público e da sociedade no CSDM

Município	Composição (Poder Público e Sociedade Civil)	Segmentos sociais representados
Amargosa – Bahia	<ul style="list-style-type: none"> - 60% oriundos da Sociedade Civil; - 40% restantes originado dos três poderes; - ao Poder Legislativo deverá ser garantida uma representação proporcional no CSDM para a base governista e para a base oposicionista, se houver. 	Três poderes (federal estadual e municipal); <ul style="list-style-type: none"> - Associações Comunitárias ou congêneres, formalmente constituídas, com atuação fora da Sede do Município; - Sindicatos de Trabalhadores ou congêneres; - Sindicatos Patronais ou congêneres; - Organizações Não-Governamentais.

Fonte: MINISTÉRIO DAS CIDADES. Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos. Avaliação do Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal de Amargosa (PDDM), 2010. Alterado pela autora, SANTOS, L., 2017.

Quanto às Políticas Públicas de Estruturação Municipal:

Art. 41; constituem o conjunto de orientações para a atuação governamental nos setores responsáveis pela estruturação do desenvolvimento do Município, com a devida participação da Sociedade Civil, principalmente no monitoramento da qualidade desta estrutura municipal na condição de usuário final da mesma. (AMARGOSA, 2006)

Sobre a Política de Otimização do Abastecimento de Água – Artigo 47, inciso IV: “[IV – Elaboração e implementação de Projeto de Monitoramento da qualidade da água distribuída, principalmente nos distritos de Corta-Mão e Itachama;”. (AMARGOSA, 2006).

Quanto aos instrumentos urbanísticos, em especial a Outorga Onerosa do Direito de Construir – Art. 121º, § 2º; e o Transcon – Art.124º, § 2º:

Art. 121

[...]

§2º. O monitoramento da utilização da Outorga Onerosa do Direito de Construir será efetuado pelo órgão responsável pelo controle do uso e da ocupação do solo do Município;

[...].

Art. 124

[...]

§2º. O monitoramento da utilização da TRANSCON será efetuado pelo órgão responsável pelo controle do uso e da ocupação do solo do Município; [...]. (AMARGOSA, 2006).

Constam ainda na Resolução nº 34 do Conselho das Cidades, dois artigos referentes à mobilidade urbana, os Artigos 8 e 9, que orientam casos previstos pelo Art. 41, parágrafo 2.

Art. 8º Nos casos previstos pelo Art. 41, § 2º do Estatuto da Cidade, o plano de transporte urbano integrado, ora denominado de Plano Diretor de Transporte e da Mobilidade, deverá contemplar os seguintes princípios e diretrizes gerais:

I - garantir a diversidade das modalidades de transporte, respeitando as características das cidades, priorizando o transporte coletivo, que é estruturante, sobre o individual, os modos não-motorizados e valorizando o pedestre;

II - garantir que a gestão da Mobilidade Urbana ocorra de modo integrado com o Plano Diretor Municipal;

III - respeitar às especificidades locais e regionais;

IV - garantir o controle da expansão urbana, a universalização do acesso à cidade, a melhoria da qualidade ambiental, e o controle dos impactos no sistema de mobilidade gerados pela ordenação do uso do solo.

Art. 9º Os princípios e diretrizes expostos no Artigo 8º deverão ser considerados na elaboração dos Planos Diretores municipais ao tratar dos temas da mobilidade urbana. (CONSELHO DAS CIDADES, 2006).

Como dito, os Artigos 8 e 9 referem-se aos casos previstos pelo Art. 41º, § 2º do Estatuto da Cidade, que legisla sobre a elaboração de um Plano de Transporte Urbano Integrado, compatível com o Plano Diretor, para cidades com mais de quinhentos mil habitantes. Como na época da elaboração do PDDM (2008), o município de Amargosa possuía uma população um pouco superior a trinta mil habitantes, os Artigos 8 e 9 da Resolução 34º não podem ser aplicados a ele.

Por fim, a Resolução nº 34 encerra suas orientações com dois últimos Artigos (10 e 11). O Art. 10º refere-se a um esclarecimento, pois, informa aos gestores, planejadores e à população que “[...] além do conteúdo mínimo exigido, o Plano Diretor poderá inserir outros temas relevantes, considerando a especificidade de cada município.” (CONSELHO DAS CIDADES, 2005). E o Art. 11º que trata da instituição da Resolução, com entrada em vigor na data da sua publicação.

Deste modo, a Resolução nº 34 consiste em uma orientação sobre o conteúdo mínimo dos Planos Diretores e os instrumentos para o monitoramento e controle social, cabendo adaptações de acordo com a realidade municipal. Porém, ao confrontá-la com o PDDM (2006) de Amargosa, percebe-se que certas deficiências persistem. Algumas delas, caracterizadas especialmente pela ausência de definições claras sobre a aplicação de cada instrumento, que, em geral, são genéricos e dependem de regulamentação posterior para que se tornem operacionais. Tal ausência evidencia a contraposição entre o discurso contido no Plano e a verdadeira possibilidade de ação.

CAPÍTULO 4 – A REALIDADE ESPACIAL E DISCURSO DO PDDM

É preciso lembrar sempre da distância imensa que separa discurso da prática entre nós. Invariavelmente, os textos dos PDs são sempre muito bem intencionados, afirmando uma cidade para todos, harmônica, sustentável e democrática. A implementação do Plano, entretanto, tende a seguir a tradição: o que favorece alguns é realizado, o que contraria é ignorado. E os esquecidos continuam esquecidos caso não estejam lá para ressaltar suas necessidades, sem a ilusão de desenhar a cidade de todos ou a cidade dos nossos sonhos. (MARICATO, 2007b).

A Avaliação e Capacitação para Implementação de Planos Diretores Participativos (PPD) (2011), que analisou qualitativamente tais planos em todo o Brasil, de certa forma confirmou a colocação de Maricato (2007b) em relação ao distanciamento entre o que consta nos textos dos Planos Diretores Municipais e a realidade de sua implementação. A avaliação, valendo-se de dados estatísticos, reconheceu que há nos Planos Diretores brasileiros uma generalizada inadequação da regulamentação dos instrumentos no que se refere à autoaplicabilidade ou efetividade dos mesmos, principalmente, em relação aos instrumentos relacionados à indução do desenvolvimento urbano.

A pesquisa, encomendada pelo Ministério das Cidades, evidenciou que

Tal inadequação gera uma insuficiência no que se refere à definição de conceitos e parâmetros urbanísticos, a demarcação dos instrumentos no território e a definição de prazos para implementação e operacionalização de procedimentos administrativos entre outros aspectos. Mesmo que alguns instrumentos requeiram regulamentação específica ou que supunham detalhamento de seu modo de operar em regulamento próprio, aquilo que cabe ao Plano Diretor definir, especialmente a incidência dos instrumentos no território, de um modo geral está precariamente disposto nos Planos Diretores. (SANTOS JÚNIOR; MONTANDON (orgs.), 2011, p.34).

Ou seja, uma pesquisa produzida pelo próprio Ministério das Cidades reconheceu as deficiências dos Planos Diretores brasileiros. A maioria dos municípios não demonstra suficiente preparo técnico e institucional para elaborá-los com excelência. Ao analisar o PDDM (2006) de Amargosa – Bahia, instituído pela Lei Complementar nº. 012 em 14 de dezembro de 2006, nota-se que o referido Plano não difere da situação descrita por Maricato (2007b) e o que foi exposto pela pesquisa de avaliação do Ministério das Cidades (2011).

No último tópico do capítulo anterior confrontou-se a Resolução nº 34 do Conselho das Cidades, instituída em 1º de julho de 2005/10, com o PDDM/Amargosa. A Resolução nº 34 dispõe sobre orientações para o conteúdo mínimo do Plano Diretor e contém uma nítida indicação para que os Planos incorporem os instrumentos do Estatuto da Cidade, “[...]”

vinculando-os aos objetivos e estratégias estabelecidos no Plano Diretor.” (Inciso IV do Art. 1º).

Observou-se que instrumentos previstos pela Resolução nº 34 aparecem no texto do PDDM/ Amargosa, porém, apenas a presença desses instrumentos no corpo da Lei não garante a sua autoaplicabilidade e nem seu rebatimento sobre o espaço. Mesmo citados pela lei, os instrumentos aparecem incompletos, sem parâmetros urbanísticos, sem delimitação do perímetro de aplicação e sem definição de prazos para implantação no território. Além disso, e não raro, na prática, são inadequados à realidade urbana.

Cabe a este quarto e último capítulo o dever de ilustrar essas incompletudes, inadequações e o abismo entre o discurso do PDDM/Amargosa e a realidade espacial amargosense. Para tanto, elege-se como instrumento de análise a proposta de zoneamento de uso e ocupação do solo existente no PDDM/Amargosa. Tal escolha deve-se à premissa de que, de acordo com Aiala e Paixão (2013), o zoneamento de uso e ocupação do solo seria o instrumento responsável por materializar as diretrizes contidas no Plano Diretor. Desta maneira, a melhor forma de analisar os reflexos de um Plano sobre o espaço real seria analisando sua proposta de zoneamento.

Assim, o presente capítulo busca inicialmente apresentar a proposta de zoneamento de uso e ocupação do solo e apontar como esse instrumento se expressa no PDDM/Amargosa. De acordo com Aila e Paixão (2013), os parâmetros urbanísticos impõem limites legais relativos à paisagem urbana e a sua densidade e devem atuar juntos e de maneira integrada ao tipo de zoneamento de uso e ocupação do solo. Deste modo, no segundo momento, descrevem-se as características desses parâmetros no PDDM/Amargosa e se desenvolve uma discussão sobre seu embasamento.

Posteriormente, com o intuito de evidenciar possíveis inconsistências na proposta de zoneamento e considerando o princípio de que as limitações do sistema viário também são capazes de classificar categorias de uso e ocupação do solo, confronta-se o mapa de Zoneamento urbano-ambiental com o mapa de Hierarquização viária, ambos pertencentes às pranchas de mapas anexadas ao PDDM/Amargosa.

4.1 A REALIDADE ESPACIAL À ÉPOCA DA ELABORAÇÃO DO PLANO

Como dito, este capítulo objetiva analisar a proposta de zoneamento de uso e ocupação do solo e a proposta de hierarquização viária contida no PDDM/Amargosa. Entende-se,

porém, que há onze anos, a realidade urbana amargosense diferia muito da atual. Assim, considerando tal período, faz-se uma apresentação, necessariamente sucinta, daquela Amargosa à época da elaboração do referido Plano Diretor, baseada em informações extraídas do Relatório de Leitura da Cidade (2006).

De acordo com o guia elaborado pelo Ministério das Cidades, intitulado Plano Diretor Participativo – guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos (2005), a produção de um Relatório de Leitura da Cidade consiste na primeira etapa do processo de elaboração de um Plano Diretor (PD). Sua função é relatar a situação do município, área urbana e a área rural, identificando seus problemas, seus conflitos e suas potencialidades.

Sendo assim, conforme descrito no Relatório de Leitura da Cidade (2006), em 2005, Amargosa possuía 33.039 habitantes, sendo 22.179 residentes na sede e 10.860 na zona rural. A densidade demográfica era de 75,5 hab/km².

Em relação à habitação, o referido Relatório descreveu que os bairros de um modo geral não apresentavam homogeneidade de padrões construtivos. Os melhores padrões se concentravam na área central. À medida que se fosse distanciando do centro, o padrão construtivo ia decaindo, os lotes iam ficando menores e a infraestrutura mais precária.

Sobre o nível de dominialidade dos imóveis municipais, ao recorrer ao Cartório de Registros de Imóveis da Comarca de Amargosa, o Relatório sinalizou que

[...] esbarrou na dificuldade de o mesmo não possuir essas informações de forma minimamente sistematizadas, o que demandaria, segundo a *Oficial do Cartório de Registros de imóveis, hipotecas, títulos e documentos, e de pessoas jurídicas*, Senhora Sônia Maria Resende, um esforço específico de pelo menos dois meses. Outro aspecto apontado pela referida oficial diz respeito ao fato de que a Comarca de Amargosa data do ano de 1.800, não possuindo uma base informacional estruturada, muito menos informatizada. (PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL DE AMARGOSA, 2006, p. 38, grifo do autor).

De acordo com esse Relatório, a funcionária citada foi entrevistada na Comarca de Amargosa, no dia 24 de julho de 2006 e esclarece que o período de dois meses estimado pela mesma seria suficiente apenas para mapear os registros dos últimos cinco anos. Uma pesquisa completa e mais aprofundada demandaria um período mais longo.

Apesar da limitação de informações e de tempo suficiente para aprofundá-las, tal Relatório identificou um agravante na problemática fundiária em relação às exigências normativas para habilitação dos cidadãos de Amargosa à moradia. A partir do cálculo do total

de registros de alvarás de construção e de habite-se emitidos de 2003 a 2006⁸⁶ (Quadro 4) constatou-se que o nível de incidência de processos de regularidade formal era muito baixo, correspondendo a um peso de 1,26% sobre o total de domicílios particulares permanentes⁸⁷.

Quadro 4 – Registros de licenciamento para habilitação à moradia por ano em Amargosa

ANO	Nº DE ALVARÁS DE CONSTRUÇÃO E DE HABITE-SE EMITIDOS
2003	24
2004	22
2005	31
2006	24
TOTAL	101

Fonte: Prefeitura Municipal de Amargosa, 2006.

O mesmo Relatório registrou que a emissão de licenciamentos de alvarás de construção e habite-se como exigência legal para construções de edificações em Amargosa, só se deu a partir do ano de 2003. Antes disso, essa concessão tinha sua aprovação condicionada à análise dos projetos arquitetônicos e/ou de engenharia e ao visto de autorização do Chefe do Executivo Municipal, o que permitia uma margem significativa de arbitrariedade e conseqüentemente, incidência de critérios inadequados para a concessão de licenciamento. A análise dos dados e das informações apresentadas revelava em Amargosa, alto nível de irregularidade fundiária.

No tocante à Política Municipal de Habitação, de acordo com a Secretaria de Trabalho e Ação Social (SETRAS), no início de 2005, o Programa de Melhoria Habitacional⁸⁸ já havia realizado intervenções subsidiadas em mais de 65 domicílios de famílias carentes, incluindo produção e melhorias habitacionais, reformas e doações de materiais.

⁸⁶ O Relatório de Leitura da Cidade (2006) aclara que a base do cálculo do total de registros de alvarás de construção e de habite-se emitidos em Amargosa englobou todos os tipos de licença para construção, inclusive as de uso não residencial. Mesmo sem precisão técnica, o mesmo Relatório reconheceu que tal dado consistia em um parâmetro importante a ser considerado, dessa forma, não podendo deixar de ser citado.

⁸⁷ O Relatório de Leitura da Cidade (2006) pontua que essa relação só serviu de parâmetro para balizar a compreensão do contexto geral do nível de regularização fundiária amargosense, já que um aprofundamento dessa análise estava fora do escopo e dos limites da elaboração do PDDM (2006), requerendo para tanto uma pesquisa minuciosa e precisa sobre os elementos estruturantes dessa questão.

⁸⁸ O Programa de Melhoria Habitacional de responsabilidade da Secretaria de Trabalho e Ação Social foi operacionalizado em conjunto com a Diretoria de Infra-Estrutura em 2005.

No período de março a setembro de 2005, 93 pessoas solicitaram melhorias domiciliares. Ainda de acordo com informações dessa mesma Secretaria, em 2006, essas demandas espontâneas totalizavam em torno de 400 solicitações. Esse quadro apontava para a necessidade iminente de uma estruturação da Política Municipal de Habitação, conduzindo sua orientação para a Produção Habitacional de Interesse Social.

O Relatório supramencionado ainda analisou o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, o escoamento pluvial e o trato dos resíduos sólidos. Segundo os dados do Censo 2000 do IBGE, 11,59% dos domicílios da sede municipal não possuíam água encanada. Não era realizado o monitoramento das residências fechadas, abandonadas ou em construção, as quais contabilizavam 361 unidades. Sobre a vazão, não havia medição por bairro, só ocorrendo a medição do fornecimento total da cidade.

Em relação ao esgotamento sanitário destacou-se, principalmente, a falta de observância das normas que regiam esse assunto especificamente, tanto em se tratando do uso de fossas, quanto da transferência dos esgotos para os meios receptores através dos sistemas de dutos. Havia loteamentos construídos e em fase de construção que não obedeciam a quaisquer parâmetros e normas técnicas de esgotamento sanitário.

As observações *in loco*, bem como os dados de levantamentos secundários, mostravam que os problemas de esgotamento sanitário, não só da sede do município, mas, também, dos distritos e povoados, eram equacionados para serem resolvidos por meio de fossas. Em 2006, o município dispunha de aproximadamente 63,97% das edificações possuindo sistema fossas, dos mais diversificados modelos e tipos.

Havia uma pequena parcela de edificações com ramais de esgotos domiciliares ligados à chamada rede geral, que, em quase todos os casos, se confundia com a rede de esgotamento pluvial. Conforme aquele Relatório, essa parcela se concentrava na sede do município com 9,64% das ligações, do total geral de 10,02% de ligações. Os dados indicavam que aproximadamente 23,85% das edificações não possuíam banheiro; nesse caso, a maior concentração seria na zona rural, com 20,83%.

No entanto, o mesmo documento chamou a atenção para o fato de que os dados disponíveis referiam-se apenas aos aspectos quantitativos das fossas. Não se conhecia, ao certo, como funcionavam os sistemas individuais e/ou coletivos das mesmas. Todavia, era sabido pela administração pública, que no interior da grande maioria dos domicílios havia os mais diversos meios receptores para os efluentes das fossas ou, em alguns casos, do próprio esgoto em estado bruto.

Também, para o Relatório de Leitura, não havia um cadastro que dele se pudesse deduzir alguma tendência de solução para o esgotamento sanitário através da rede de escoamento. A situação na sede era ainda mais difícil de percepção e solução. De modo geral, não se tinha controle do uso das fossas e muito menos, do lançamento de efluentes nos “caminhos naturais” de escoamento de águas de chuva, como por exemplo, nos mananciais de superfície. Sobre o escoamento pluvial, as implantações de novos loteamentos e logradouros não estavam só obstruindo, mas também invadindo os pontos importantes de transferência da vazão pluvial em busca de livre escoamento, agravando a situação.

Quanto aos resíduos sólidos, a queima de lixo ainda era permitida em algumas comunidades. O destino final dos resíduos sólidos da sede municipal era um lixão sem cobertura. A gestão deficiente e inadequada dos resíduos sólidos, representada pela presença do lixão, acarreta a contaminação do solo, ocasionada pelo processo de putrefação do lixo, gerando o chamado chorume.

Além de contaminar solo, o chorume também é um dos principais agentes contaminadores dos lençóis freáticos. Sabe-se que essa contaminação se estende para além de seu local de contágio. Lugares distantes de lixões a céu aberto podem ser contaminados pelo fato de os lençóis freáticos transportarem a água contaminada para os poços artesianos.

Para além de um problema sanitário e ambiental, o lixão, também, se configura como um problema de ordem social e econômica. Sua perpetuação reflete a ineficiência do poder executivo do município em elaborar diretrizes capazes de nortear políticas públicas para a implantação da coleta seletiva do lixo urbano e o destino final do mesmo.

No que diz respeito ao aparato legislativo, como já explanado, anterior à elaboração do Plano Diretor, os instrumentos normativos de planejamento urbano utilizados pelos gestores amargosenses eram apenas o Código de Obras (Lei Complementar Municipal n.º 01/93) e o Código de Posturas Municipais (Lei Complementar Municipal n.º 02/93).

O citado Relatório de Leitura analisou ambas as normativas, pontuando algumas falhas técnicas e incongruências textuais. Destaca-se em relação ao Código de Obras (1993) a integridade da proposta de composição viária para o município. Sobre essa questão, o Relatório (2006) avaliou que o Código de Obras (1993) pré-definia a largura das ruas para novos loteamentos em 10 metros (Art. 5) (ver ANEXO A)⁸⁹. Para tal diagnóstico, essa largura era pouco realista, principalmente em relação às calçadas, que deviam somar 3 metros. Porém,

⁸⁹ Todos os artigos do Código de Obras (Lei Complementar Municipal n.º 01/93) e do Código de Posturas Municipais (Lei Complementar Municipal n.º 02/93) citados neste capítulo poderão ser verificados nos Anexos desta pesquisa.

o que se podia ver na prática era o desrespeito a essa metragem, quando não à própria existência do elemento calçada em algumas vias das áreas mais pobres de Amargosa.

De acordo com o Relatório, outra questão que merecia atenção no Código de Obras (1993) era aquele referente ao plano de divisão das quadras em lotes urbanos residenciais. De acordo com o disposto no Art.13 (ver ANEXO B), estabelecia-se, para todo o município, um lote mínimo de 190 metros quadrados.

Para o Relatório, o que impressiona nessa indicação métrica era sua onipresença para todo o município em sua zona urbana. Ou seja, independente do tipo de ocupação residencial (alto, médio ou baixo padrão), as medidas eram as mesmas. O mesmo poderia ser dito sobre as taxas de ocupação de edificações residenciais e edificações para uso comercial ou misto (70% e 80%, respectivamente), estabelecidas nos Artigos 80 e 81 (ANEXO C) e da taxa de ocupação de edificações industriais, que variava de 70% a 90% (Art. 130) (ANEXO D).

A respeito do Código de Posturas (1993), o Relatório sinalizou que o mesmo apresentava alguns equívocos técnicos e legislativos que poderiam ser facilmente reparados com a reorganização do texto. Um caso singular era o do Capítulo IV, do Título III, que dispunha sobre animais no meio urbano e sem qualquer lógica, também foram agregadas ao texto desse capítulo questões referentes à construção de palanques, obviamente denotando uma desorganização contextual.

Outro exemplo trata-se do Art. 9 (ANEXO E), que obrigava os moradores a pintar a cada cinco anos as fachadas das casas. Para o Relatório (2006, p. 128), tal determinação exigia para seu cumprimento, uma fiscalização que poderia ser melhor aproveitada em outras áreas. “O mesmo resultado, indiscutivelmente desejável, poderia ser alcançado por políticas de valorização do espaço urbano como espaço de convivência e de afirmação da identidade.”

É preciso chamar atenção para a utilização do termo identidade pelo Relatório de Leitura da Cidade, pois esboçava uma crítica em relação à exigência da pintura das fachadas pelo Código de Posturas (1993) e de forma desconexa com a discussão, menciona a afirmação da identidade. Essa apropriação do termo identidade sem sua devida conceituação e contextualização não é rara.

Resultado de seus diversos significados e nunca unânimes entre os acadêmicos, o termo identidade tornou-se um conceito “guarda-chuva”, isto é, ampla utilização do termo e pouco consenso. Porém, como o intuito de um Relatório de Leitura é aclarar o entendimento sobre a realidade do espaço urbano, não cabe a utilização de um termo com amplo significado, sem sua devida conceituação, dado que provoca interpretações equivocadas sobre o estudo, alterando seu resultado.

Em suma, a análise das leis preexistentes, no caso de Amargosa, do Código de Obras (1993) e do Código de Posturas (1993) é crucial, pois, a elaboração do PD pode levar a cidade a reelaborar diversos de seus documentos legais, em razão de novas diretrizes e restrições que podem vir a ser estabelecidas. Portanto, na possibilidade de tal circunstância, obriga-se o reexame das leis locais urbanísticas para futuros ajustes do PD. O reexame das leis que incidem sobre a cidade também é fundamental no propósito de reconhecer erros e evitar sua repetição na versão final do documento.

4.2 O ZONEAMENTO E O DISCURSO

O Estatuto da Cidade propõe nas oito alíneas do Inciso III, do Art. 4, respectivamente os seguintes instrumentos de planejamento municipal: Plano Diretor; disciplina de parcelamento do uso e da ocupação do solo; **zoneamento ambiental**; Plano Plurianual; Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual; gestão orçamentária participativa; planos, programas e projetos setoriais e planos de desenvolvimento econômico e social.

Geralmente, em âmbito municipal convencionalmente utiliza-se o zoneamento urbano de uso e ocupação do solo, de raiz funcionalista⁹⁰, que basicamente “[...] gira em torno da separação de usos e densidades”. (SOUZA, 2008, p. 256).

É preciso ter em vista que, do ponto de vista metodológico, não há diferença alguma entre o zoneamento urbano e o zoneamento ambiental, pois ambos se designam à repartição do uso do solo. A diferença reside em dois aspectos: I) o objetivo, visto que o zoneamento ambiental visa a proteção do meio ambiente; e II) a abrangência, pois, a extensão da aplicação do zoneamento ambiental é mais ampla, dado que sua área de abrangência extrapola o objetivo organizacional do zoneamento urbano. (SILVA, 2009).

Villaça (1999a) pontua que o zoneamento consiste na modalidade de planejamento urbano mais antiga e mais difundida no Brasil. Como já exposto no segundo capítulo desta dissertação, o conceito de Plano Diretor surgiu no Brasil mais ou menos a partir dos anos de 1950, embora a expressão “Plano Diretor” já tivesse aparecido no Plano Agache para o Rio de Janeiro, em 1930. Porém, Villaça (1999a) destaca que o zoneamento, embora sob formas rudimentares, já existisse em São Paulo e no Rio de Janeiro desde o final do século XIX.

⁹⁰ Para melhor entendimento do zoneamento de matriz funcionalista, ver o subitem “Zoneamento de uso do solo, “funcionalismo” e segregação residencial”, no capítulo Zoneamento, do livro Mudar a cidade de Marcelo Lopes de Souza, 2008.

Assim, para esse autor, na história do planejamento urbano brasileiro, o zoneamento precede ao Plano Diretor.

Mesmo antecedendo o PD, segundo o autor acima mencionado, frequentemente no Brasil, se confunde a ideia de PD com a de zoneamento. No entanto,

Inúmeros destacados defensores do Plano Diretor – técnicos e leigos – fazem questão de diferenciá-lo do zoneamento. Segundo o seu pensamento, o Plano Diretor é apresentado como um instrumento muito mais poderoso e abrangente que o zoneamento. Este, mesmo que tendo objetivos de natureza social e econômica, só se refere ao controle de uso do solo e vem se executando – no caso de São Paulo – através de leis auto-aplicáveis. O Plano Diretor, ao contrário, abrange todos os problemas fundamentais da cidade inclusive e principalmente os de transportes, saneamento, enchentes, educação, saúde, habitação, poluição do ar e das águas etc. e até mesmo questões ligadas ao desenvolvimento econômico e social do município. (VILLAÇA, 2005, p.8).

Para Souza (2008) o zoneamento, na qualidade de zoneamento de uso do solo, constitui o coração do Urbanismo e foi consumado como instrumento de planejamento urbano por excelência. Contudo, Souza (2008, p. 251) esclarece que, de toda maneira, “[...] não há apenas um tipo de zoneamento, existem vários tipos, variando de acordo com a sua finalidade, mas, também, de acordo com a sua índole, cada um deles constituindo um instrumento específico”.

O Estatuto da Cidade assegura o respaldo jurídico, em nível nacional, do Plano Diretor e o elegendo como instrumento normativo por excelência de execução da Política Urbana em esfera local. Logo, se o Plano Diretor é de responsabilidade do poder municipal, o zoneamento ao ser regulado por ele, também o é.

Em consequência dessa autonomia, cada município acaba por conceituar e até mesmo denominar o zoneamento de forma diferente e com modos de aplicação ainda mais diversos. Esta dissertação se atém ao tipo de zoneamento urbano de uso e ocupação do solo, visto que o objetivo geral é analisar o PDDM (2006) de Amargosa e a proposta de zoneamento contida nesse Plano se refere a essa tipologia.

Em termos de sua implementação, o zoneamento, usualmente, é definido em duas escalas:

[...] a primeira, denominada de **macrozoneamento**, que consiste na delimitação das zonas urbana, de expansão urbana, rural e macrozonas especiais (geralmente de proteção ambiental) do município. A segunda, o **zoneamento propriamente dito, que irá estabelecer as normas de uso e ocupação para cada macrozona, em especial da zona urbana**, já que sobre a zona rural o poder local possui pouca competência regulatória. (BRAGA, 2001, p. 100, grifo nosso).

Para Braga (p. 101, 2001), o ponto fundamental do macrozoneamento municipal “[...] é a definição das zonas urbana e de expansão urbana, principalmente esta última, pois se trata de um determinante das possibilidades de crescimento da malha urbana no município.” Já o zoneamento de uso e ocupação do solo “[...] consiste no ordenamento do uso da propriedade do solo e das edificações, bem como de sua densidade de ocupação, nas zonas urbanas e de expansão urbana do município.” (BRAGA, 2001, p.103).

Sobre as escalas de zoneamento, Fonseca e Matias (2013) alertam que, geralmente, as prefeituras municipais propagam em seus PDs escalas de zoneamento urbano simplesmente para cumprir a exigência do texto constitucional. Como resultado, tem-se nos PDs propostas de zoneamento com pouca ou nenhuma inovação, baseadas em estudos inconsistentes, delimitando, impondo restrições e distribuindo atividades nos espaços urbanos que nem sempre são adequadas. Por fim, instituem-se zonas que não refletem a realidade e muito menos as especificidades das áreas sobre as quais legislam.

Em relação ao contexto exposto, Villaça (1999b) completa que “[...] o conceito teórico de plano diretor inclui o zoneamento como um instrumento indispensável à sua execução, mas raríssimos são os planos diretores que incluíram um zoneamento minimamente desenvolvido a ponto de ser auto-aplicável, aprovável e aprovado por lei.” (VILLAÇA, 1999b, p. 238). Com dificuldades para sua auto-aplicação e aprovação por lei, as propostas de zoneamento contidas nos Planos Diretores brasileiros acabam por se reduzir ao discurso do texto legislativo, sem efetiva possibilidade de aplicação na prática.

4.2.1 Zoneamento Urbano-Ambiental no Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal (2006) de Amargosa

Em síntese, o zoneamento é o instrumento através do qual o município é dividido em áreas sobre as quais incidem diretrizes diferenciadas para o uso e a ocupação do solo. Deste modo, o zoneamento seria “[...], sem dúvida, um instrumento de atuação sobre a organização territorial urbana.” (VILLAÇA, 1999b, p. 239).

Constitucionalmente, o zoneamento integra o processo de planejamento permanente de cada município. Como já mencionado, em termos de implementação, o zoneamento usualmente é definido em duas escalas: a primeira, denominada de macrozoneamento; e a segunda, seria o zoneamento propriamente dito.

No Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal de Amargosa (PDDM/Amargosa), o macrozoneamento e o zoneamento foram expressos no Título III - Do Modelo Territorial de Desenvolvimento Municipal (MTDM), respectivamente, no Capítulo II – Do

Macrozoneamento; e no Capítulo III – Do Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo (Seção I – Das Disposições Gerais; Seção II – Do Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo).

No PDDM/Amargosa (2006, p.11) dispõe-se sobre macrozoneamento no Capítulo II, Art. 15:

Art. 15. O Macro-zoneamento é o instrumento pelo qual se define no MTDM [Modelo Territorial de Desenvolvimento Municipal] as macro-zonas de planejamento, que servem para orientar a atividade de planejamento do Poder Público e de fiscalização da Sociedade Civil sobre a gestão do território municipal.

E geograficamente delimitado no Art. 17 (Figura 17):

Art.17. As macro-zonas definidas para o planejamento de Amargosa e delimitadas na Prancha n.º 09 – Macrozoneamento, são:

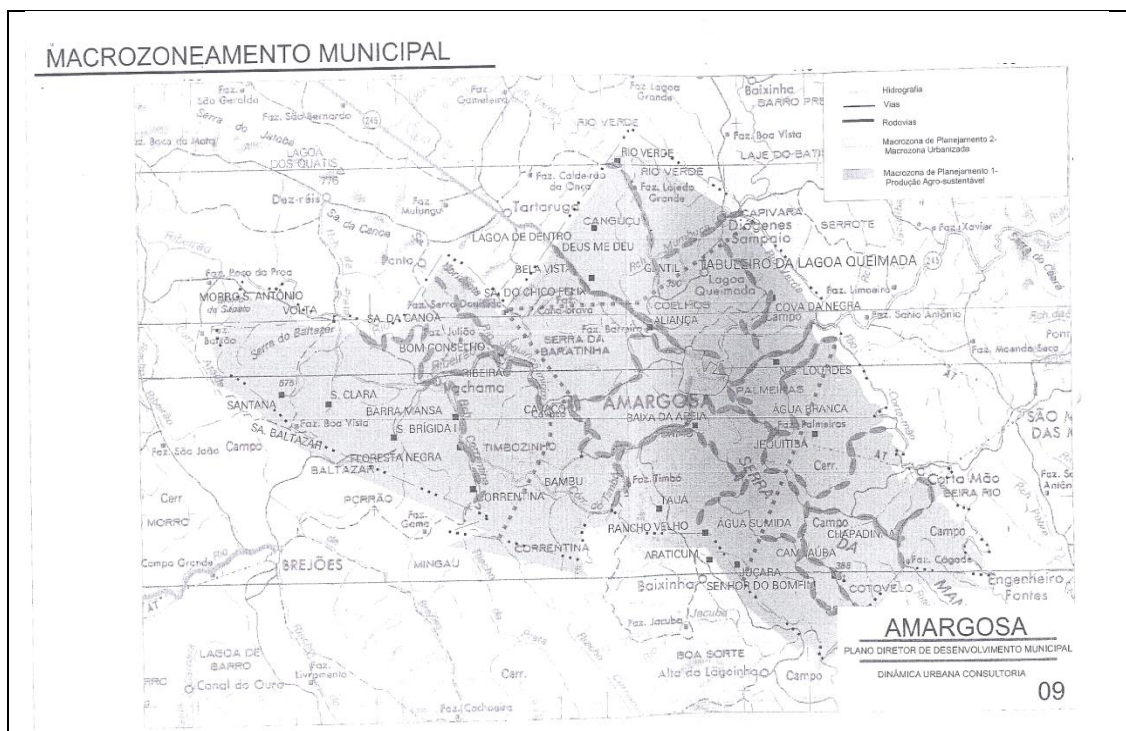
I – Macro-Zona Urbanizada: conjunto dos espaços urbanizados do Município nos seus diversos estágios de estruturação, destinado à habitação e às atividades econômicas e sociais predominantemente urbanas;

II – Macro-Zona de Produção Agro-Sustentável: conjunto das áreas fora da macro-zona urbanizada, marcada pela produção agropecuária e pela existência de rico patrimônio ambiental, característica essa que exige, por parte do Poder Público e da Sociedade Civil, controle para que a atividade produtiva possa ser exercida respeitando as condições de suporte do meio ambiente local.

Parágrafo único - Na Macro-Zona Urbanizada concentram-se as zonas de uso e ocupação do solo, com suas devidas restrições, enquanto na Macro-Zona de Produção Agro-Sustentável as possíveis restrições devem ser alvo da atuação do órgão de planejamento municipal, sob vigilância da Sociedade Civil.

Biasotto e Oliveira (2011) ao analisarem o acesso a terra urbanizada nos Planos Diretores Brasileiros, como parte da pesquisa encomendada pelo Projeto Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos, apontaram que mesmo que a maioria dos Planos Diretores elaborados no Brasil tenha definido macrozoneamentos, o detalhamento das diretrizes e os critérios para delimitação geográfica desse instrumento nem sempre estão claros, apesar da importância para a regulamentação do uso e da ocupação do solo urbano e do parcelamento da terra.

Tais autores ainda completam que além da delimitação imprecisa, raramente os Planos explicitam se os municípios possuíam leis de perímetro urbano em vigor. No caso do PDDM/Amargosa, a situação ainda é mais agravante, porque não há descrição do perímetro das macrozonas, nem no corpo da lei, nem no mapa elaborado pela empresa de consultoria. Para completar a problemática, o mapa de macrozoneamento desapareceu dos registros municipais e tal ausência só foi notada em decorrência da sua solicitação para esta pesquisa. (Figura 17).

Figura 17 – Macrozoneamento Municipal – PDDM/Amargosa (2006)⁹¹

Fonte: Arquivo pessoal de Francislândia de Almeida Silva, 2017.

Em relação aos objetivos, para Biasotto e Oliveira (2011) há nos Planos Diretores brasileiros uma predominância de critérios e condicionantes ambientais nos macrozoneamentos municipais, principalmente, para as áreas originalmente denominadas como áreas rurais. Todavia, enfatizam que “Não é o caso da Bahia – onde, na maior parte das vezes, não é elaborada nenhuma estratégia de desenvolvimento ou de ação para as áreas rurais, [...] cujos planos pouco legislaram sobre as áreas rurais, remetendo sua regulamentação para leis posteriores.” (BIASOTTO; OLIVEIRA, 2011, p. 64).

No caso de Amargosa, no PDDM (2006, p. 11) os objetivos do macrozoneamento estão definidos no Art. 16:

⁹¹ Conforme disposto no art.17, as macro-zonas definidas para o planejamento de Amargosa estariam apresentadas no mapa de Macrozoneamento Municipal no Anexo III – Mapas e Plantas (Prancha n.º 09), porém, até a data de finalização desta dissertação, o referido mapa não foi localizado. Na busca pelo mapa, entrou-se em contato com o engenheiro municipal Luiz Gomes (lotado na Secretaria de Administração e Finanças) e com o arquiteto municipal Ricardo Borges (lotado na Secretaria Municipal de Serviços Públicos. Obras e Planejamento da Cidade – SEMOP, no setor de Superintendência de Engenharia e Planejamento da Cidade - SUPEC) que localizaram os arquivos do PDDM (2006) exceto o mapa de Macrozoneamento Municipal. Recorreu-se, então, aos antigos membros técnicos da empresa Dinâmica Urbana Consultoria, responsável pela elaboração do PDDM/Amargosa, os quais, igualmente, não localizaram o mapa em questão. Posteriormente, a técnica Francislândia de Almeida Silva disponibilizou um arquivo que continha a presente fotocópia, em formato Imagem, do mapa de Macrozoneamento Municipal. Este é o único arquivo relacionado à proposta de macrozoneamento do PDDM/Amargosa. Mesmo que pouco legível, julgou-se ser de suma importância apresentar este arquivo no corpo do texto desta produção.

Art. 16 . Os objetivos do Macro-zoneamento de Amargosa são os seguintes:

I – compatibilizar as necessidades socioeconômicas de espaço com a conservação do meio ambiente, com a valorização da paisagem urbana, com a recuperação e preservação do patrimônio histórico-arquitetônico e com a melhoria constante da qualidade de vida no meio urbano;

II – otimizar o uso e a ocupação do território, promovendo vantagens locacionais em decorrência da adequada intensificação do aproveitamento dos espaços de melhor infra-estrutura ou com previsão para alocação de infra-estrutura e serviços nos 10 (dez) anos de horizonte do Plano;

III – uniformizar as políticas de dimensionamento e expansão das redes de infra-estrutura e de instalação de equipamentos e serviços públicos;

IV – limitar o adensamento populacional e de ocupação do solo de acordo com a capacidade de suporte da área em questão.

À época de elaboração do Plano Diretor, de acordo com a estimativa do IBGE, para 2005, a população da zona rural era de 10.860 habitantes, correspondendo a 33% do total da população municipal. Descrevendo a situação de risco das áreas rurais amargosenses, o Relatório de Leitura da Cidade (2006, p. 150) listou como principais demandas:

- a falta de água – em especial para os distritos de São Roque (Diógenes Sampaio) e Itachama - e o comprometimento da água que a população consome, com sistemas simplificados de água sem tratamento ou desinfecção;
- o desmatamento nos remanescentes;
- a perda progressiva da fertilidade do solo em todo o município fruto do modelo implementado, com o uso de agroquímicos em especial herbicidas nas pastagens para combate da Mimosa pudica (malícia);
- o desrespeito a reservas legais e permanentes;
- a contaminação e poluição de águas por coliformes e agrotóxicos;
- a carência de assistência técnica oficial.

Em 2011, segundo a Avaliação do Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal de Amargosa (2011), o município possuía abastecimento de água satisfatório, 64% do total de domicílios do município eram abastecidos com água encanada. Em análise mais minuciosa, a mesma Avaliação aponta que na sede municipal, 80% dos domicílios possuíam abastecimento de água, contra apenas 3% dos domicílios localizados na zona rural. Em relação ao saneamento básico, tal Avaliação destacou que na sede municipal, 11% do total dos domicílios não possuíam banheiro. Na zona rural, em relação ao distrito de Corta-Mão, 66% do total dos domicílios do distrito não possuíam banheiro, já para os distritos de Itachama e Diógenes Sampaio, essa ausência correspondia a 65% dos domicílios de ambos os distritos. O que se nota é que após sete anos da realização do Relatório de Leitura da Cidade (2006) a situação do abastecimento de água e do saneamento básico da zona rural permanecia absolutamente precária.

Em 2006, conforme o referido Relatório, a articulação viária da zona rural com a zona urbana era precária e completamente inadequada. O município não dispunha de transporte coletivo e a locomoção da população rural era realizada por meio de ônibus escolares, que também atendiam a alunos e professores. Como tal oferta era insuficiente, a população rural acabava por recorrer ao transporte irregular como alternativa.

Deste modo, ao confrontar a proposta de macrozoneamento contida no PDDM/Amargosa com a realidade da zona rural pode-se concluir que os objetivos e estratégias do macrozoneamento referentes às áreas rurais possuíam uma consistência frágil, insuficiente e imprecisa diante as numerosas demandas estruturais.

Destacou-se acima que, de acordo com Braga (2001), o ponto fundamental do macrozoneamento municipal seria a definição das zonas urbana e de expansão urbana. Como demonstrado, o macrozoneamento no PDDM/Amargosa define a Macrozona Urbanizada e a Macrozona de Agro-sustentável. A zona de expansão urbana foi definida e caracterizada no Zoneamento urbano-ambiental que será analisado a seguir.

O PDDM (2006, p.12) dispõe sobre o zoneamento de uso e ocupação do solo, no Título III - Do Modelo Territorial de Desenvolvimento Municipal (MTDM); no Capítulo II - Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo; (Seção I – Das Disposições Gerais; Seção II – Do Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo). Sobre as disposições gerais:

Art. 18. O Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo é o instrumento pelo qual são definidas às diretrizes e os parâmetros para o uso e a ocupação do solo, devendo atender aos seguintes princípios:

I - integração territorial;

II – eliminação de incompatibilidades de usos;

III – equivalência entre capacidade de suporte potencial e efetiva;

IV – recuperação, preservação e fortalecimento do patrimônio natural, em especial dos recursos hídricos e da arborização urbana, e cultural, em especial os marcos arquitetônicos do Município;

V - busca da complementariedade territorial de usos.

§1º. A integração territorial implica em não desprezar, ao se implementar o zoneamento de uso e ocupação, as relações urbano-ambientais entre as zonas de uso e de ocupação dentro do Município, em especial as de natureza econômica e aquelas que visam a preservação do patrimônio natural e cultural, e fora dele, em especial aquelas que podem sofrer impacto direto das dinâmicas urbanas dos Municípios limítrofes.

§2º. A eliminação das incompatibilidades de uso implica no estabelecimento de zonas cuja proximidade não determine incômodo aos seus ocupantes, ainda que se estabeleçam zonas de predominância de uso e não de exclusividade destas.

§3º. A equivalência da capacidade de suporte potencial e efetiva, no contexto do zoneamento, implica que, no estabelecimento de parâmetros urbanísticos, seja considerada a infra-estrutura instalada, em processo de instalação ou cuja instalação esteja programada, com vistas a não permitir a ocupação desprovida de serviços básicos.

§4°. A recuperação, preservação e fortalecimento do patrimônio natural e cultural, no contexto do zoneamento, implicam em definir zonas específicas de preservação da natureza e da cultura do Município, bem como definir para estes parâmetros específicos, que garantam a sua salvaguarda diante do processo de desenvolvimento urbano que, ao contrário da eliminação, deve ser conduzido para a recuperação e o fortalecimento deste patrimônio.

§5°. A busca da complementariedade territorial de usos implica na implementação do zoneamento com vistas a aproximar usos complementares, a exemplo de pólos geradores de emprego e áreas residenciais, desde que não haja incompatibilidades entre as atividades exercidas.

Biasotto e Oliveira (2011) sinalizam que na maioria dos casos, são incluídos nas propostas de zoneamento dos Planos Diretores brasileiros conceitos e diretrizes que orientam a definição do patrimônio cultural e paisagístico dos municípios. No PDDM/Amargosa nota-se essa inclusão no Inciso IV, do Art.18. Contudo, os mesmos autores ponderam que nem sempre as categorias de áreas especiais ou zoneamentos específicos são devidamente detalhados, delimitados ou descritos no Plano Diretor. E que embora não haja um padrão ou modelo comum a todos os casos analisados, as orientações e conceitos adotados parecem guardar semelhanças entre si.

Para o ano de 2011, de acordo com a Rede de Avaliação e Capacitação (2011), já citada, na Bahia, 66% dos Planos indicaram parâmetros específicos de uso e ocupação para áreas de sítios históricos e 47% indicaram parâmetros específicos de uso e ocupação para áreas centrais. Para compreender melhor como o Plano Diretor de Amargosa delimitou suas áreas e definiu seus parâmetros, analisa-se a Seção II – Do Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo.

Em definição o zoneamento de uso e ocupação do solo consiste no ordenamento do uso da propriedade do solo e das edificações, bem como de sua densidade de ocupação, nas zonas urbanas e de expansão urbana do município. Como já sinalizado, o modelo tradicional de zoneamento é de caráter funcionalista, referente à divisão da cidade em zonas de acordo com as categorias de usos e atividades, que prevalece nas cidades brasileiras. Não se afastando desta constante, o PDDM/Amargosa divide a cidade e define suas zonas no Art. 20 (Figura 18).

Art. 20. As Zonas de Uso e Ocupação do Solo para o Município de Amargosa, conforme descritas na Prancha 04 – Zoneamento, são as seguintes:

I - Zona Residencial Consolidada (ZR 1): abriga predominantemente ocupações de padrão construtivo elevado, devendo acolher políticas de consolidação da área, para manter características de qualidade de vida;

II - Zona Residencial Estruturada (ZR 2): abriga predominantemente ocupações de padrão construtivo mediano, devendo acolher políticas de otimização da área para melhorar a qualidade de vida;

III - Zona Residencial Desestruturada (ZR 3): abriga predominantemente ocupações de padrão construtivo regular, devendo acolher políticas de reestruturação da área para recuperar a qualidade de vida;

IV - Zona Residencial Prioritária (ZR 4): abriga predominantemente ocupações de padrão construtivo ruim, devendo acolher políticas de estruturação da área para promover a qualidade de vida.

V - Zona Industrial (ZI): abriga predominantemente atividades econômicas de produção, constituída por grandes equipamentos, que devem apresentar cuidados especiais quanto aos impactos ao meio ambiente e à permissão do uso residencial;

VI - Zona de Comércio e Serviços (ZCS): abriga predominantemente atividades como comércio por atacado, escritórios profissionais, sedes de empresas privadas, administração pública, restaurantes, bancos, serviços especializados, mercados, podendo também admitir atividades habitacionais;

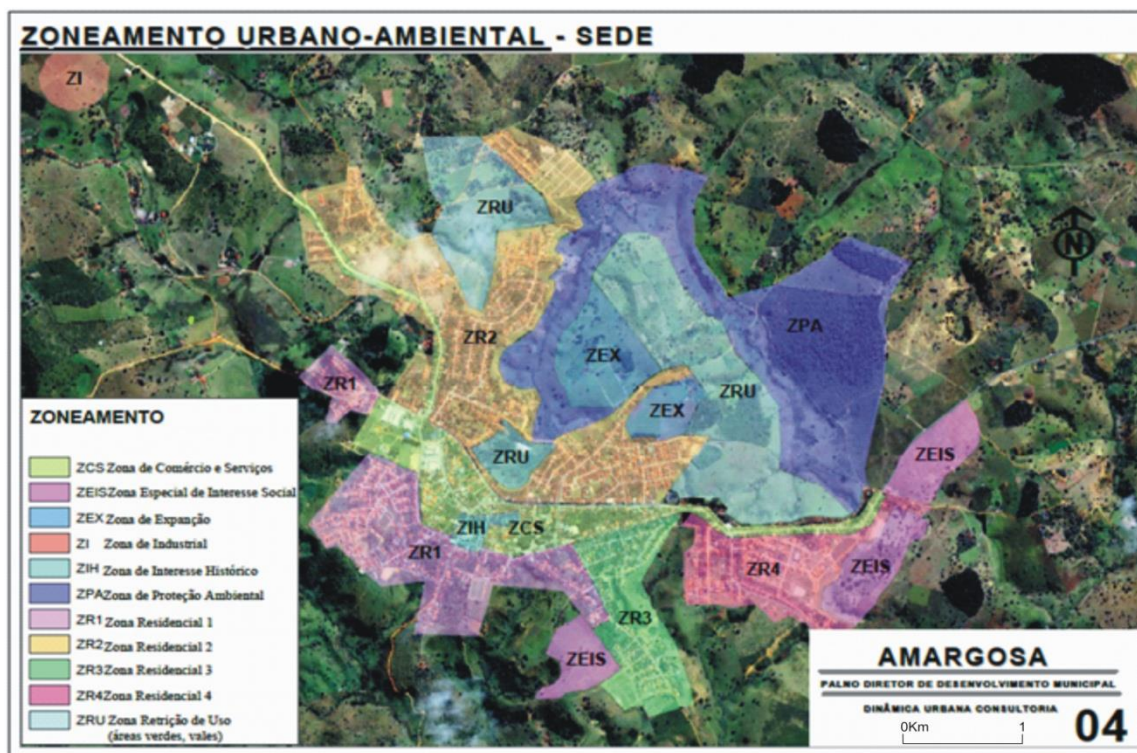
VII - Zona de Interesse Histórico (ZIH): abriga predominantemente sítios e monumentos de valor histórico e cultural;

VIII - Zona de Expansão Urbana (ZEX): abriga predominantemente áreas passíveis de serem ocupadas a médio e longo prazo pela expansão física da cidade, desde que respeitados os parâmetros urbanísticos estabelecidos;

IX - Zona de Proteção Ambiental (ZPA): abriga predominantemente áreas de valor ambiental destacado, merecendo ser alvo de políticas públicas de recuperação, conservação e fortalecimento do patrimônio ambiental, obedecendo rigorosamente os parâmetros de ocupação do solo.

Parágrafo único - A Zona de Restrição de Uso terá seu detalhamento em lei posterior.

Figura 18 – Zoneamento urbano-ambiental



Fonte: Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal de Amargosa, 2006. Adaptado por SANTOS, C., 2018.

Em uma análise do ponto de vista qualitativo, constata-se que o zoneamento adotado no PDDM/Amargosa remete ao padrão clássico do zoneamento funcionalista, com a separação tradicional entre os usos: residencial; comércio e serviços; e industrial, incluindo também, denominações consideradas mais recentes, tais como, zonas de interesse histórico e de proteção ambiental. Deste modo, com base na legislação o PDDM/Amargosa confeccionou o mapa mostrado acima, Figura 18, dividindo a sede municipal em onze zonas, já citadas no Art. 20, da Seção II – Do Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo.

Porém, como observado, no mesmo Art. 20, em Amargosa, só foram detalhadas nove das onze zonas delimitadas no mapa. As ZEIS e a ZRU não foram mencionadas nesse artigo e nem em outros trechos da extensão do Capítulo II - Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo. Para compreender como o PDDM/Amargosa legisla sobre as ZEIS é necessário ler até o Título VI - Dos Instrumentos Jurídico-Normativos para o Desenvolvimento Municipal; no Capítulo II - Dos Instrumentos em Espécie; Seção VI - Das Zonas de Especial Interesse Social. Já a ZRU teve seu detalhamento remetido para lei posterior.

A Avaliação do PDDM/Amargosa, elaborada pelo acima citado Projeto Rede de Avaliação, considera um agravante a ZRU ter seu detalhamento remetido para lei posterior. É possível observar na legenda do mapa de Zoneamento urbano-ambiental que para a ZRU consta a especificação de que tal Zona refere-se a áreas verdes e vales.

A importância de legislar sobre áreas verdes e vales deve-se à demasiada vulnerabilidade dessas áreas. Legalmente, o loteador antes de elaborar projetos de loteamentos que envolvam áreas verdes e vales, deve solicitar à prefeitura municipal as diretrizes de uso ocupação do solo para essas áreas e também, dos espaços livres e das áreas reservadas aos equipamentos urbanos.

Isso indica e reforça a responsabilidade que a prefeitura tem sobre esses espaços e sua destinação adequada, bem como, em relação à fiscalização ambiental, averiguando se não há cursos d'água e localizando o sistema natural de escoamento das águas pluviais. A ausência de diretrizes de restrição de uso para essas áreas conduzem a sua má utilização, interferindo diretamente, tanto na qualidade ambiental da cidade, como na qualidade de vida da população.

O zoneamento, juntamente com os parâmetros urbanísticos, possui a função de delimitar geograficamente as áreas territoriais com o objetivo de estabelecer regimes especiais de uso, ocupação e fruição da propriedade, sob determinadas restrições. Como dito, com exceção da Zona de Restrição de Uso, o PDDM/Amargosa estabelece disposições legais para as zonas

urbanas. No próximo subitem analisa-se individualmente cada uma delas, observando suas implicações sobre a cidade real e sua possibilidade de implantação.

4.2.2 As Zonas e os Parâmetros Urbanísticos: discurso x realidade

Após sua instituição, o Estatuto da Cidade ofereceu para as cidades brasileiras um conjunto inovador de instrumentos de intervenção sobre seus territórios. Além de uma nova concepção de planejamento e gestão urbana, relacionada à ampliação da abrangência dos Planos Diretores e do alcance dos princípios que norteavam o desempenho da função social da cidade e da propriedade.

Esses novos instrumentos de natureza urbanística estavam “[...] voltados para induzir – mais do que normatizar – as formas de uso e ocupação do solo [...]”. (ROLNIK, 2001, p.1). Nesse sentido, destacam-se os parâmetros urbanísticos, instrumentos de caráter jurídico e urbanístico, concebidos ou redefinidos no âmbito do Estatuto da Cidade, com o intuito de induzir de forma mais eficaz o controle do uso e ocupação do solo e de possibilitar melhor cumprimento da função social da cidade. (ROLNIK 2001).

Para Braga (2001), os parâmetros urbanísticos consistem em valores e índices que deveriam fixar aspectos relevantes relativos à densidade e a paisagem urbana.

Os parâmetros urbanísticos incidem sobre a cidade em paralelo com o zoneamento. Sobre esse aspecto Souza (2008, p. 218) aponta que

Os instrumentos típicos do Urbanismo são, juntamente com o zoneamento de uso e ocupação do solo, os vários tipos de índices ou parâmetros que regulam a densidade e a forma de ocupação do espaço (gabarito, afastamentos, taxa de ocupação, índice de permeabilidade etc.). Tais instrumentos vinculam-se, muito fortemente, à dimensão “física” do planejamento urbano.

De acordo ainda com Souza (2008), os parâmetros urbanísticos podem ser categorizados, aproximadamente, em cinco grupos gerais, no que tange a seu potencial de influenciar as atividades dos agentes modeladores do espaço urbano. Esses grupos classificam-se como: informativos, estimuladores, inibidores, coercitivos e outros.

Os instrumentos classificados como informativos compreendem os sistemas e meios de divulgação de informações mais necessárias e relevantes sobre potencialidades ou vulnerabilidades do meio urbano para um ou vários grupos de modeladores. O grupo dos instrumentos estimuladores engloba aqueles instrumentos responsáveis por estimular, desde os empreendedores privados até a população, a agir sobre o urbano. Os instrumentos

categorizados como inibidores tratam-se de instrumentos mais contundentes, visto que, sua aplicação limita-se à margem de manobra dos agentes modeladores do espaço urbano. Já os coercitivos são instrumentos ainda mais contundentes que os inibidores, pois, além de limitar, são responsáveis por expressar uma proibição e estabelecer limites legais precisos para as atividades dos modeladores. Por fim, agrupados como outros, estão aqueles instrumentos cuja aplicação não consiste propriamente em influenciar a ação dos agentes modeladores do espaço urbano, tendo na verdade, outros objetivos, como auferir recursos adicionais. (SOUZA, 2008).

Como se vê, cada grupo abrange instrumentos de natureza muito diversa no que concerne aos seus efeitos sociais mais amplos. Há instrumentos cujo caráter é eminentemente de promoção de justiça social, como o IPTU progressivo; e há outros que, diversamente, procuram beneficiar grupos específicos, como ocorre com os incentivos fiscais relativamente aos empresários (na realidade, trata-se de um instrumento cujo uso, cada vez mais freqüente, é de legitimidade não poucas vezes duvidosa do ponto de vista dos interesses objetivos da maioria da população). Por fim, há instrumentos de natureza essencialmente maleável, os quais, dependendo das circunstâncias de sua aplicação, poderão acarretar benefícios ou malefícios: é o que acontece com as regulações de uso do solo. (SOUZA, 2008, p. 219).

As regulações de uso do solo, convencionalmente, expressam-se nos Planos Diretores por meio da técnica de zoneamento funcionalista, que consiste na separação de usos e densidades. Souza (2008, p. 256) afirma que “[...] o caráter “funcionalista” do zoneamento convencional incorpora e acoberta a sua dimensão socialmente excludente e conservadora, a qual pode ser menos ou mais forte ou explícita.”.

Como sinalizou o autor acima mencionado, o zoneamento e os parâmetros urbanísticos vinculam-se a dimensão física do planejamento urbano. Porém, eles não devem ser analisados apenas sob essa perspectiva. O zoneamento e os parâmetros urbanísticos carregam uma vocação interdisciplinar, esbarrando no campo social, no direito urbanístico, tributário, ambiental. (SOUZA, 2008).

Assim, a seguir, serão observadas no PDDM (2006) as seguintes zonas de uso e ocupação possíveis para a cidade de Amargosa: Zona Residencial Consolidada (ZR 1); Zona Residencial Estruturada (ZR 2); Zona Residencial Desestruturada (ZR 3); Zona Residencial Prioritária (ZR 4); Zona Industrial (ZI); Zona de Comércio e Serviços (ZCS); Zona de Interesse Histórico (ZIH); Zona de Expansão Urbana (ZEX); Zona de Proteção Ambiental (ZPA); e Zona Especial de Interesse Social (ZEIS). Com base nessa divisão, foram definidas dez zonas de uso, mesclando as categorias de uso residencial unifamiliar; residencial multifamiliar; comércio/serviço, misto e industrial.

O PDDM/Amargosa estabelece as regras para o parcelamento do solo urbano discriminadas no Anexo II – Quadros e Tabelas (A.II – 1 - Parâmetros Urbanísticos), com a definição da localização; usos permitidos; índice de utilização (IU); índice de permeabilidade (IP); índice de ocupação (IO); lote mínimo; recuo mínimo e gabarito para as respectivas zonas.

De acordo com o glossário do referido PDDM (p. 91) as definições para o IO e o IP seriam:

Índice de Ocupação (IO): Relação entre a área da projeção da edificação e a área total do lote ou terreno em que está construída.

Índice de Permeabilidade (IP): Relação entre a área permeável, que possibilita a absorção natural de líquidos, e a área total do lote ou terreno.

A definição do Índice de Utilização (IU) não consta no glossário do PDDM/Amargosa, porém, entende-se que no Plano ele equivalha ao Coeficiente de Aproveitamento Básico (CAB) definido pelo Estatuto da Cidade.

4.2.2.1 Zona de Proteção Ambiental (ZPA)

O PDDM estabelece a Zona de Proteção Ambiental (ZPA) nos Artigos 20 e 21, nos incisos IX:

Art. 20.

IX – Zona de Proteção Ambiental (ZPA): abriga predominantemente áreas de valor ambiental destacado, merecendo ser alvo de políticas públicas de recuperação, conservação e fortalecimento do patrimônio ambiental, obedecendo rigorosamente os parâmetros de ocupação do solo.

Art. 21.

IX – Zona de Proteção Ambiental:

a) ordenamento do padrão construtivo, com possibilidade de adensamento em alguns trechos, desde que respeitando as diferentes restrições ambientais ao longo da sua extensão;

b) instalação de infra-estrutura mínima necessária à preservação da qualidade ambiental da zona, devendo respeitar as restrições ambientais;

c) destinada à preservação do patrimônio ambiental de Amargosa, com possibilidade limitada de outros usos, desde que compatível com a sua função principal.

§1º. As localidades de Corta-Mão, Jorge Sales (Itachama) e Diógenes Sampaio (São Roque) poderão ter diretrizes e parâmetros urbanísticos definidos em lei específica, porém, esta não poderá autorizar diretrizes ou parâmetros que gerem nestas localidades incompatibilidades com a destinação das zonas onde as mesmas estão sediadas. (AMARGOSA, 2006, p. 15-16).

Mesmo reconhecendo a necessidade de ordenamento do padrão construtivo, com possibilidade de adensamento em alguns trechos, o PDDM/Amargosa não estabelece restrições de uso e ocupação para a ZPA. No anexo III – Quadros e Tabelas (A.II – 1 - Parâmetros Urbanísticos) consta a seguinte observação sobre a ZPA:

ZPA – Por ser uma Zona situada em áreas com risco de alagamentos, e rica em recursos hídricos, localizando-se os rios que cortam a cidade, não será permitido qualquer tipo de uso que venha impermeabilizar o solo com edificações, de modo que apenas ciclovias, caminhos e mobiliários (bancos, mesas, barras, e quiosques) poderão ser construídos. (AMARGOSA, 2006, p. 100).

Não foi apresentada a definição dos perímetros dessas áreas.

4.2.2.2 Zona Industrial (ZI)

O PDDM/Amargosa estabelece a Zona Industrial (ZI) nos artigos 20 e 21, incisos V:

Art. 20

V - Zona Industrial (ZI): abriga predominantemente atividades econômicas de produção, constituída por grandes equipamentos, que devem apresentar cuidados especiais quanto aos impactos ao meio ambiente e à permissão do uso residencial.

Art. 21

V - Zona Industrial:

- a) estruturação do padrão construtivo, com possibilidade de adensamento, sem que haja, no entanto, sobrecarga da infra-estrutura instalada;
- b) melhoria da infra-estrutura, principalmente viária, de forma a receptionar possível adensamento sem sobrecarga;
- c) predominância do uso industrial, com respeito às restrições, principalmente ambientais. (AMARGOSA, 2006, p. 15-16).

Mesmo reconhecendo que a ZI deve dispor de cuidados especiais quanto aos impactos ao meio ambiente e a permissão de uso residencial. O PDDM/Amargosa não define seu perímetro. Também não define áreas especiais instituídas em correspondência com as atividades de industriais geradoras de impacto nos ecossistemas locais.

Sobre os parâmetros urbanísticos que devem incidir sobre a ZI, consta no anexo III – Quadros e Tabelas (A.II – 1 - Parâmetros Urbanísticos) o seguinte quadro:

Quadro 5 – Parâmetros urbanísticos para a Zona Industrial (ZI)

ZONA INDUSTRIAL (ZI)

ZI	USOS PERMITIDOS	RESTRICÇÕES DE OCUPAÇÃO					GABARITO (pavimentos)
		IU	IP	IO	LOTE MÍNIMO		
					AREA (m ²)	TEST. MÍN.(m)	
COMÉRCIO / SERVIÇO	2	0,3	0,5	400	25	04	
INDUSTRIAL	2	0,3	0,5	1000	25	04	

Fonte: Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal de Amargosa, 2006.

4.2.2.3 Zona de Interesse Histórico (ZIH)

O PDDM estabelece a Zona de Interesse Histórico (ZIH) nos artigos 20 e 21, incisos VII:

Art. 20

VII - Zona de Interesse Histórico (ZIH): abriga predominantemente sítios e monumentos de valor histórico e cultural.

Art. 21

VII - Zona de Interesse Histórico

a) manutenção do padrão construtivo, com estímulo à recuperação das ocupações, preservando-se o partido arquitetônico original, com possibilidade de adensamento apenas se não comprometer o padrão construtivo a ser preservado;

b)r instalação de infra-estrutura necessária à preservação da qualidade paisagística da zona e melhoria da qualidade de vida dos moradores;

c) destinada à preservação do patrimônio cultural de Amargosa, com possibilidade limitada de outros usos, desde que compatível com a sua função principal. (AMARGOSA, 2006, p. 15-16).

No anexo III – Quadros e Tabelas (A.II – 1 - Parâmetros Urbanísticos) consta a seguinte observação sobre a ZIH, “A Zona de Interesse Histórico deverá seguir as recomendações legais nos lotes que apresentam imóveis históricos, não sendo permitida reformas que alterem ou comprometam a caracterização das mesmas.” (AMARGOSA, 2006, p. 100).

4.2.2.4 Zona de Expansão Urbana (ZEX)

O PDDM estabelece a Zona de Expansão Urbana (ZEX) nos artigos 20 e 21, incisos VIII:

Art. 20

VIII - Zona de Expansão Urbana (ZEX): abriga predominantemente áreas passíveis de serem ocupadas a médio e longo prazo pela expansão física da cidade, desde que respeitados os parâmetros urbanísticos estabelecidos;

Art. 21

VIII – Zona de Expansão Urbana:

- a) ordenamento do padrão construtivo, com possibilidade de ampliação da infra-estrutura instalada de modo a recepcionar um adensamento futuro resultante do crescimento da ocupação do Município;
- b) instalação de infra-estrutura proporcional ao adensamento decorrente do crescimento do Município;
- c) destinada a recepcionar o crescimento futuro da ocupação do Município, respeitando as restrições construtivas e ambientais de modo a produzir um padrão construtivo que proporcione qualidade de vida aos seus ocupantes. (AMARGOSA, 2006, p. 15-16).

Sobre os parâmetros urbanísticos que devem incidir sobre a ZEX, consta no anexo III – Quadros e Tabelas (A.II – 1 - Parâmetros Urbanísticos) o seguinte quadro:

Quadro 6 – Parâmetros urbanísticos para a Zona de Expansão Urbana (ZEX)

ZONAS DE EXPANSÃO (ZEX)

ZONA	LOCALIZAÇÃO	USOS PERMITIDOS	RESTRIÇÕES DE OCUPAÇÃO								GABARITO (pavimentos)
			IU	IP	IO	LOTE MÍNIMO		RECUO MÍNIMO (m)			
						AREA (m ²)	TEST. MÍN.(m)	FRENTE	LAT.	FUNDO	
ZEX	VAZIOS URBANOS	UNIFAMILIAR	1	0,4	0,6	300	10	2,5	1,5	2,5	2
		MULTIFAMILIAR	1	0,4	0,6	500	12	2,5	1,5	2,5	2
		COMÉRCIO / SERVIÇO	1	0,4	0,6	250	10	2,5	1,5	2,5	2
		MISTO	1	0,4	0,6	350	10	2,5	1,5	2,5	2

Fonte: Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal de Amargosa, 2006.

O Estatuto da Cidade define o Plano Diretor como sendo o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana municipal (Art. 40). Com o intuito de reproduzir termos e diretrizes do Estatuto, a definição de Zonas de Expansão Urbana é inevitavelmente reproduzida no texto legislativo dos Planos Diretores, porém, nem sempre essa reprodução é feita de forma adequada.

A Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos (2011) observou que a maioria dos Planos Diretores brasileiros destaca a necessidade de ampliação dos serviços aos distritos situados nas áreas de expansão urbana, porém, não propõe políticas ou instrumentos específicos e adequados para tal.

No Relatório de Leitura da Cidade (2006) foram identificados diversos problemas na estrutura urbana e econômica amargosense. O mencionado Relatório reconheceu a estagnação econômica que assola a sede e os distritos municipais desde a década de 1960, derivada de um processo desencadeado pela crise da economia cafeeira e pelo relativo isolamento municipal em relação aos fluxos de produção, provocado pela mudança do sistema viário.

Ademais, o Relatório (2006) pontuou sérios problemas nos setores de abastecimento de água, escoamento pluvial, trato dos resíduos sólidos e principalmente, no esgotamento sanitário, todos melhor detalhados na introdução deste capítulo. O Relatório (2006) destacou, também, um agravante na regularização dos domicílios. Constatou que o nível de incidência de processos de regularidade formal era muito baixo no ano de elaboração do Plano, correspondendo a 1,26% do total de domicílios particulares permanentes.

De acordo com o IBGE, em 2006, ano de elaboração do PDDM, a população municipal era de 33.388 habitantes. Analisando a projeção populacional nos últimos 36 anos⁹² (Quadro 7), observa-se que o crescimento populacional é lento. É necessário destacar que não consta no Relatório de Leitura da Cidade nenhuma análise da projeção populacional, nem da taxa de crescimento da população.

Quadro 7 – Amargosa. População residente por ano, entre 1980 e 2016

ANO	POPULAÇÃO MUNICIPAL
1980	25.218
1983	25.960
1986	26.751
1989	27.509
1992	28.481
1995	29.374
1998	31.357
2001	31.075
2004	32.357
2007	33.370
2010	34.351
2013	37.081
2016	38.041

Fonte: Elaborado pela Autora, SANTOS, L., baseado em dados do IBGE, 2017.

Sem estudos referentes a projeções populacionais, nota-se que as zonas de expansão foram projetadas sem a devida articulação com as demandas reais por espaços para novas edificações. Assim, pode-se afirmar que não há relação entre a previsão de expansão urbana e

⁹² A escolha do recorte temporal de 36 anos deve-se meramente ao fato de que o IBGE disponibiliza o total da população residente do município de Amargosa por ano, somente a partir do ano de 1980. É possível encontrar dados sobre a população amargosense para outros anos, porém em uma linha de progressão anual, apenas a partir da década mencionada.

o crescimento demográfico, nem com os parâmetros urbanísticos propostos e muito menos, com os limites sugeridos para uma possível extensão do território urbano. Ademais, não consta no texto da lei ou no mapa de zoneamento qualquer descrição sobre perímetro da zona.

Mesmo assim, com sérias deficiências econômicas, de infraestrutura urbana, de regularização fundiária e sem se basear em estudos populacionais adequados, o PDDM (2006) identifica a ZEX e afirma para o município a possibilidade de ampliação da infraestrutura instalada de modo a receber uma expansão futura.

Porém, é preciso ter em mente que,

A zona de expansão urbana é a área de reserva para o crescimento horizontal da cidade. Sua delimitação comporta cuidados especiais e possui implicações urbanísticas mais delicadas e, até certo ponto, mais importantes do que a delimitação da própria zona urbana. Não se trata apenas de identificar a área efetivamente ocupada pela mancha urbana, mas de escolher quais os locais mais apropriados para o uso urbano do solo em suas diversas modalidades. Portanto, sua má delimitação poderá vir a ocasionar a reprodução dos problemas da zona urbana, ou até mesmo agravá-los. Desse modo, uma série de critérios urbanísticos, geográficos, sociais e econômicos, deve ser levada em conta nessa tarefa. (BRAGA, 2001, p.100).

Braga (2001) acrescenta que além ser necessário seguir rigorosos critérios para a escolha dos tipos de terrenos mais adequados à ocupação urbana, antes de delimitar uma zona para provável expansão, é imprescindível realizar a quantificação da área necessária, ou seja, estipular qual o tamanho ideal da área a ser expandida.

O mencionado autor esclarece que o procedimento mais adequado para se quantificar a Zona de Expansão Urbana necessária a um município consiste na análise da dinâmica econômica e populacional da cidade e sua expectativa de crescimento a curto e médio prazo. Como verificado, não houve menção no Relatório de Leitura da Cidade (2006) e nem no Relatório Final do Plano Diretor (2006) de que tenha havido a realização de procedimentos prévios no sentido de fomentar a delimitação da ZEX no PDDM (2006).

Braga (2001), como visto acima, pontua que a delimitação da Zona de Expansão Urbana comporta cuidados especiais e possui implicações urbanísticas delicadas e, até certo ponto, mais importantes do que a delimitação da própria zona urbana.

E acrescenta que os critérios essenciais para a delimitação da Zona de Expansão Urbana devem ser de natureza eminentemente ambiental. “A escolha da zona de expansão urbana deve ser, primordialmente, a escolha dos espaços ambientalmente mais adequados ao assentamento humano.” (BRAGA, 2001, p.101). A respeito disso, o PDDM/Amargosa, ao dispor sobre a ZEX, não estabelece relação alguma com a questão ambiental, desconsiderando totalmente os impactos que a extensão da malha urbana poderiam acarretar.

O PDDM também, não correlaciona a ZEX com a questão social. Considerando-se o tamanho do lote previsto pelos parâmetros urbanísticos para a ZEX, conforme apresentado no Quadro 6, é possível concluir que esta não comporta a implantação de Habitação de Interesse Social. Mesmo sendo de vazios urbanos.

4.2.2.5 Zona de Comércio e Serviços (ZCS)

O PDDM estabelece a Zona de Comércio e Serviços (ZCS) nos Artigos 20 e 21, incisos VI:

Art. 20

VI – Zona de Comércio e Serviços (ZCS): abriga predominantemente atividades como comércio por atacado, escritórios profissionais, sedes de empresas privadas, administração pública, restaurantes, bancos, serviços especializados, mercados, podendo também admitir atividades habitacionais;

Art. 21

VI – Zona de Comércio e Serviços:

- a) melhoramento do padrão construtivo, com possibilidade de adensamento, sem que haja, no entanto, sobrecarga da infra-estrutura instalada;
- b) melhoria da infra-estrutura, principalmente viária, de forma a receber o possível adensamento sem sobrecarga;
- c) predominância do uso comercial e de serviço, com possibilidade de uso residencial, desde que compatível com o uso predominante. (AMARGOSA, 2006, p. 15-16).

Sobre os parâmetros urbanísticos que devem incidir sobre a ZCS, consta no anexo III – Quadros e Tabelas (A.II – 1 - Parâmetros Urbanísticos) o seguinte quadro:

Quadro 8 – Parâmetros urbanísticos para a Zona de Comércio e Serviços (ZCS)

ZONA DE COMÉRCIO E SERVIÇOS (ZCS)

ZONA	USOS PERMITIDOS	RESTRIÇÕES DE OCUPAÇÃO					GABARITO (pavimentos)
		IU	IP	IO	LOTE MÍNIMO		
					AREA (m ²)	TEST. MÍN.(m)	
ZCS	UNIFAMILIAR	2	0,4	0,6	250	10	06
	MULTIFAMILIAR	2	0,3	0,7	300	10	06
	COMÉRCIO / SERVIÇO	2	0,3	0,7	250	10	06
	MISTO	2	0,3	0,7	300	10	06

Fonte: Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal de Amargosa, 2006.

A partir dessas determinações, o PDDM (2006) define a localização preferencial para realização de atividades de comércio e serviços, estabelecendo as ZCS. Porém, o mencionado Plano não define o perímetro da Zona. Também, não define áreas especiais instituídas em correspondência com as atividades econômicas geradoras de impacto nos ecossistemas locais.

4.2.2.6 Zona Especial de Interesse Social (ZEIS)

No PDDM, a definição da localização das ZEIS é apresentada na Prancha nº 04⁹³, referente ao mapa de Zoneamento urbano-ambiental – Sede, aqui já exposto. Todas as zonas delimitadas no referido mapa tiveram suas diretrizes dispostas no Título III - Do Modelo Territorial De Desenvolvimento Municipal – MTDM, Seção II - Do Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo. Porém, as diretrizes que irão dispor sobre as ZEIS só aparecerão no PDDM/Amargosa, no Título VI - Dos Instrumentos Jurídico-Normativos para o Desenvolvimento Municipal; no Capítulo II - Dos Instrumentos em Espécie; Seção VI - Das Zonas de Especial Interesse Social.

As ZEIS foram apresentadas no PDDM como um dos instrumentos jurídico-normativos para o desenvolvimento municipal, descritas do artigo 128 até o artigo 132:

Art. 128. As Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS são aquelas áreas de intervenção prioritárias, destinadas à implementação de programas de regularização urbanística, fundiária e à produção, manutenção ou qualificação de Habitação de Interesse Social - HIS.

Art. 129. A regularização de ZEIS tem por objetivo assegurar as condições de habitabilidade e integrar os assentamentos informais ao conjunto da Cidade, conferindo segurança individual de posse para os ocupantes.

Art. 130. O processo de regularização de ZEIS compreenderá a elaboração de Plano de Regularização que poderá ser elaborado pelo Poder Executivo, com a participação da comunidade em todas as suas etapas e componentes, ou pela própria comunidade, com assessoramento técnico qualificado aprovado pelo órgão municipal competente.

Art. 131. A definição de prioridades para a regularização de ZEIS observará os seguintes critérios:

I - a precariedade do assentamento, considerando as características do desenho urbano, a densidade da ocupação do solo, a oferta de infra-estrutura e equipamentos urbanos, bem como as condições de salubridade;

⁹³ A delimitação das ZEIS também consta no PDDM na Prancha nº 07, referente ao mapa que delimita a localização da aplicação de Instrumentos do Estatuto da Cidade, já exposto aqui, no item A Resolução nº 34 do Conselho das Cidades e o PDDM.

II - o nível de risco de vida ou de degradação ambiental, considerando o assentamento em áreas de incidência de acidentes ou de prejuízo ao meio ambiente;

III - a situação fundiária, priorizando aquelas situações que apresentarem menores dificuldades para a regularização em virtude da condição de propriedade e do regime jurídico da ocupação;

IV - a mobilização e a organização da comunidade com vistas à busca de soluções compartilhadas.

Art. 132. O poder executivo municipal elaborará Plano de Urbanização Básico para as ZEIS, definindo padrões urbanísticos gerais que serão aplicados até que sejam realizados os Planos de Regularização específicos para cada área.

§1º. O Plano de Urbanização Básico deverá ser submetido à aprovação do CSDM e, posteriormente, encaminhado ao Poder Executivo como minuta de anteprojeto de lei para ser enviada à Câmara de Vereadores.

§2º. O Plano de Regularização específico de cada ZEIS, incluindo as normas urbanísticas pactuadas com a comunidade envolvida, será aprovado por meio de Decreto do Executivo municipal.

§3º. Novas ZEIS poderão ser enquadradas, mediante:

I - indicação do Plano Municipal de Habitação, de planos específicos, ou de programas habitacionais;

II - solicitação de entidade representativa da comunidade interessada, registrada no mínimo há dois anos, após parecer favorável do CSDM.

§4º. O enquadramento e a delimitação de ZEIS, por permitirem alteração do zoneamento de uso e ocupação do solo do Município, serão feitos obrigatoriamente por lei municipal. (AMARGOSA, 2006, p. 15-16).

O PDDM/Amargosa prevê a instituição das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), como aquelas áreas destinadas à implementação de programas de regularização urbanística, fundiária e à produção, manutenção ou qualificação de Habitação de Interesse Social (HIS).

De acordo com a Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos (2011), pode-se constatar a nítida evolução da ZEIS, enquanto instrumento de planejamento urbano, no período de 2001 a 2009, com um expressivo aumento a partir de 2005. O conceito de ZEIS configurou-se como o instrumento mais utilizado entre o conjunto de dispositivos associado à questão da moradia.

Para a pesquisa citada, comparando os dados em relação ao universo de municípios com obrigatoriedade de elaboração do Plano Diretor, a mesma evolução se confirma, houve um incremento de 145%, ao se comparar o número de municípios com ZEIS em 2009, com o número de municípios com ZEIS em 2005. “Este é um avanço expressivo, pois, demonstra a efetiva incorporação dos conceitos e ferramentas do Estatuto da Cidade nos Planos Diretores.” (JUNIOR; MONTANDON (orgs.), 2011, p. 31).

Essa incorporação de conceitos e ferramentas do Estatuto das Cidades nos Planos diretores é estimulada pela Resolução N° 34 do Conselho Nacional das Cidades, ao definir um

conteúdo mínimo para os Planos. Em relação às ZEIS, a Resolução N° 34 estabelece disposições para sua instituição, considerando o interesse local.

Nessas disposições, detalhadas no capítulo anterior, presumem-se um diagnóstico da situação real de ocupação e a respectiva demarcação das ZEIS no território. No caso das ZEIS de vazios urbanos, presumem-se, também, a reserva de áreas para o uso habitacional de interesse social. Todo esse processo é imprescindível para a aplicação do instrumento, visto que, “Sem a adequada conceituação, demarcação no território e definição de parâmetros urbanísticos, o instrumento perde sua efetividade quando o proprietário pretender a viabilização de um projeto, correndo-se o risco da área ser destinada a outra finalidade.” (JUNIOR; MONTANDON (orgs.), 2011, p. 35).

Ainda dispõe a Resolução N° 34, que após ser definida a função social da propriedade para cada porção do território municipal, toda a área do município deverá ter sua destinação identificada nos mapas, assim como a descrição dos perímetros das zonas e dos instrumentos (Inciso V, Art. 3); e, ainda, toda a legislação incidente sobre o uso e ocupação do solo no território do município deverá ser consolidada no Plano Diretor.

Ao analisar as diretrizes e os mapas que delimitam as ZEIS no PDDM/Amargosa já foram localizadas inadequações. No que concerne ao estabelecimento de parâmetros de uso e ocupação do solo, para as ZEIS, condizentes com os princípios da função social da propriedade, o citado PDDM não estabelece qualquer diretriz, remetendo para uma futura regulamentação.

Outra característica marcante é a ausência de autoaplicabilidade, ora, como as definições são frágeis e superficiais a autoaplicabilidade das ZEIS não se consolida no Plano Diretor. Assim, no PDDM /Amargosa, as definições relativas às ZEIS não são claras, necessitando de medidas posteriores, tais como a elaboração de um Plano de Urbanização Básico e de Planos de Regularização específicos.

Em relação à determinação da Resolução N° 34 sobre a descrição dos perímetros para as zonas, assim como ocorre com outros instrumentos dispostos no PDDM, não há mapas discriminando o perímetro das ZEIS.

Conforme consta na Avaliação do Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal de Amargosa, o município pertence à Tipologia Municipal H⁹⁴, que corresponde aos centros urbanos em espaços rurais com elevada desigualdade e pobreza.

⁹⁴ Coordenado pela pesquisadora Aparecida Netto Teixeira, neste relatório referente à avaliação do Plano Diretor Participativo de Amargosa, foi utilizada a tipologia municipal produzida pelo Observatório das Metrôpoles (trabalho coordenado por Tânia Bacelar) e reformulada por Ermínia Maricato para o Plano Nacional de

Considerando a pobreza urbana amargosense⁹⁵, as deficiências de infraestrutura e a condição precária dos assentamentos situados nas áreas mais pobres, bem como, compartilhando da ideia de que as ZEIS em si definem as “[...] áreas onde moram ou devem morar os mais pobres.” (AMORE, 2013, p. 4), pode-se afirmar que o PDDM/Amargosa desconsiderou e/ou não aprofundou a questão da pobreza urbana e os seus espaços.

Assim, nota-se a fragilidade do PDDM em relação à vulnerabilidade e necessidade de manutenção e regularização das áreas com ocupação já consolidada em Amargosa. Observa-se, na análise do corpo da Lei, que ao não incluir as ZEIS no conjunto das zonas residenciais, definidas pelos artigos 20 e 21 e somente considerar ZEIS em vazios urbanos, o Plano ignorou a cidade real.

4.2.2.7 Zona Residencial Consolidada (ZR 1)

O PDDM estabelece a Zona Residencial Consolidada (ZR 1) nos artigos 20 e 21, inciso

I:

Art. 20

I - Zona Residencial Consolidada (ZR 1): abriga predominantemente ocupações de padrão construtivo elevado, devendo acolher políticas de consolidação da área, para manter características de qualidade de vida.

Art. 21

I - Zona Residencial Consolidada:

- a) manutenção do padrão construtivo, com possibilidade de adensamento, sem que haja, no entanto, sobrecarga da infra-estrutura instalada;
- b) melhoria da infra-estrutura, principalmente viária, de forma a receber possível adensamento sem sobrecarga;
- c) predominância do uso residencial, com estímulo ao uso misto, desde que compatível com o uso residencial. (AMARGOSA, 2006, p. 15-16).

Sobre os parâmetros urbanísticos que devem incidir sobre a ZR 1, consta no anexo III – Quadros e Tabelas (A.II – 1 - Parâmetros Urbanísticos) o seguinte quadro:

Habitação (PLANAB) e também, a tipologia produzida pelo Observatório Metrôpoles sobre o grau de integração dos municípios às metrópoles, especificamente para os municípios situados em regiões metropolitanas.

⁹⁵ Aqui, entende-se a pobreza refletida no espaço amargosense não somente como “uma categoria econômica, mas também uma categoria política, acima de tudo. Estamos lidando com um problema social.” (SANTOS, 1979, p. 10). Segundo Buchanan (1972, p. 225) apud Santos (1979, p. 10) “[...] o termo pobreza não só implica um estado de privação material como também um modo de vida – e um conjunto complexo e duradouro de relações e instituições sociais, econômicas, culturais e políticas [...]”.

Quadro 9 – Parâmetros urbanísticos para a Zona Residencial Consolidada (ZR 1)

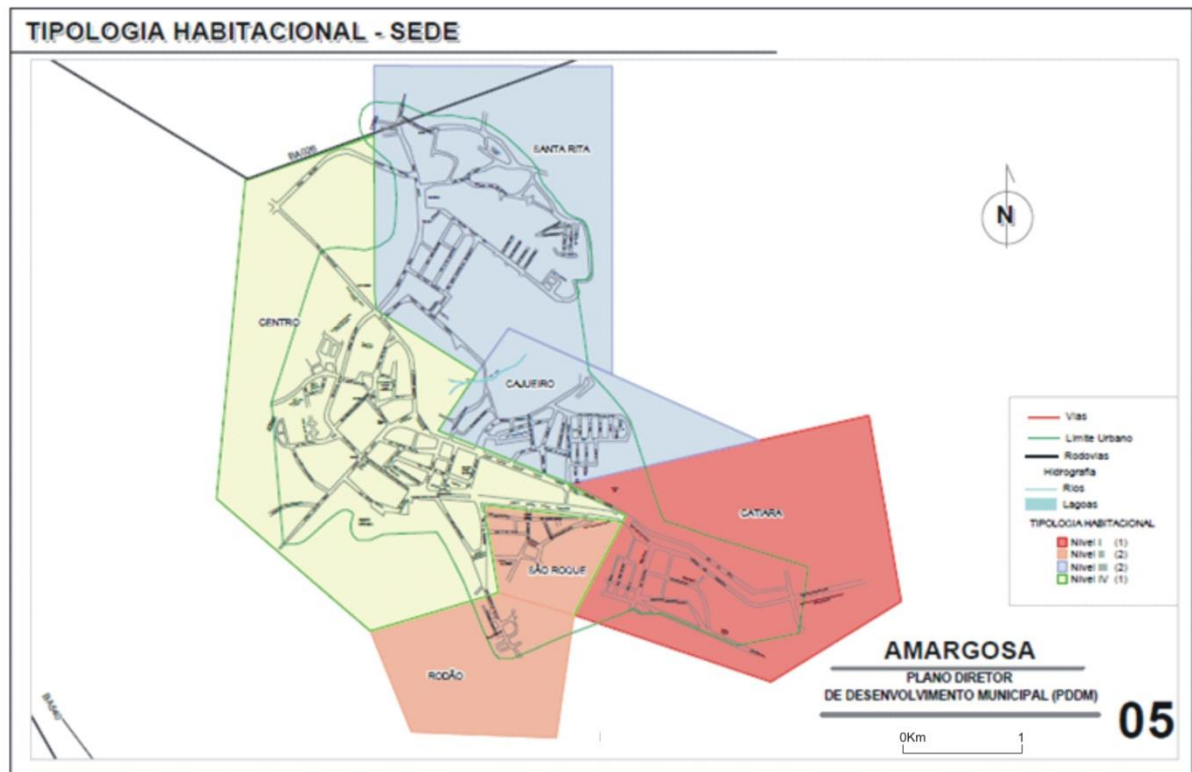
ZR 1

ZONA	LOCALI- ZAÇÃO	USOS PERMITIDOS	RESTRIÇÕES DE OCUPAÇÃO								GAB A- RITO
			IU	IP	IO	LOTE MÍNIMO		RECUO MÍNIMO (m)			
						AREA (m ²)	TEST. MÍN.(m)	FRENTE	LAT.	FUNDO	(pavi- mento s)
ZR 1	CENTRO	UNIFAMILIAR	1	0,4	0.6	250	10	2,5	1.5	2.5	2
		MULTIFAMILIAR	1	0,4	0.6	250	10	2,5	1.5	2.5	3
		COMÉRCIO / SERVIÇO	1	0,4	0.6	250	10	2,5	1.5	2.5	3
		MISTO	1	0,4	0.6	300	10	2,5	1.5	2.5	3

Fonte: Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal de Amargosa, 2006.

No Relatório de Leitura da Cidade (2006), os bairros da sede municipal foram agrupados em quatro tipologias habitacionais que coincidem com a divisão das zonas residenciais (Figura 19).

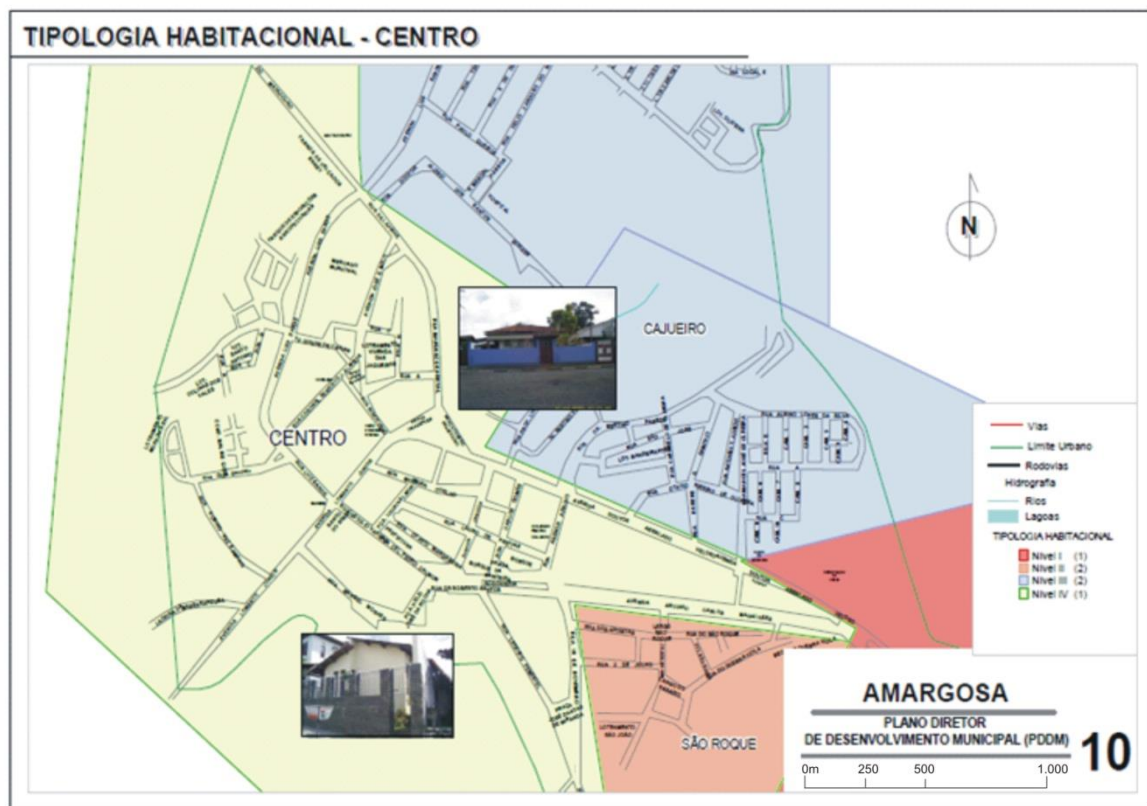
Figura 19 – Divisão das Tipologias Habitacionais da Sede



Fonte: Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal de Amargosa, 2006. Adaptado por SANTOS, C., 2018.

A ZR1 equivale ao nível IV e sua delimitação corresponde ao bairro do Centro (Figura 20). Segundo o Relatório (2006), a tipologia habitacional de nível IV apresenta um padrão construtivo marcado pela predominância de domicílios de alvenaria com acabamento completo de revestimento básico (reboco). E associado a esse padrão construtivo, nas áreas que correspondiam a essa tipologia, a oferta da rede de abastecimento de água era de 83,39% do total. Em relação à cobertura dos domicílios por soluções de esgotamento sanitário, as áreas caracterizadas pela tipologia de nível IV apresentavam um percentual de 12,45% de oferta de rede geral.

Figura 20 – Tipologia Habitacional (IV) - Centro



Fonte: Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal de Amargosa, 2006. Adaptado por SANTOS, C., 2018.

Figura 21 – Domicílio em destaque no mapa da Tipologia Habitacional (VI) - Centro⁹⁶



Fonte: Relatório de Leitura da Cidade, 2006.

O Relatório (2006) destacou no bairro do Centro, a presença de um núcleo histórico (no entorno da Praça do Cristo), ao qual se refere a proposta da ZIH. São residências antigas que conservam padrões construtivos históricos, com indicativo de necessidade de tombamento (Figura 22).

Figura 22 – Exemplo de residências com potencial histórico no Bairro do Centro



Fonte: Relatório de Leitura da Cidade, 2006.

⁹⁶ As imagens utilizadas para ilustrar o padrão das ocupações das tipologias habitacionais de cada bairro, salvo exceções, não são atuais. Optou-se por utilizar as imagens oriundas do Relatório de Leitura da Cidade (2006), visto que, foram essas imagens que subsidiaram a elaboração do PDDM (2006) e algumas até integram os mapas finais referentes a cada tipologia. Também, priorizou-se utilizar imagens datadas de 2006, no sentido de refletir cada tipologia à época de elaboração do Plano.

O bairro do Centro é historicamente espaço de vivência da população de maior poder aquisitivo. Usufrui de importantes equipamentos urbanos, concentra as atividades de serviço e comércio e abriga os principais atributos turísticos da cidade, tais como, o Jardim da Igreja e a Praça do Bosque, onde é realizada a festa do São João de Amargosa.

Deste modo, o Centro é constantemente alvo da implantação e/ou ampliação de melhorias. “A presença de investimentos públicos espacialmente desiguais com a alocação concentrada de recursos no centro da cidade produz como consequência uma segregação socioespacial, visto as grandes desigualdades socioeconômicas existentes e seus reflexos no espaço urbano amargosense.” (SANTOS, L., 2013, p. 63).

4.2.2.8 Zona Residencial Estruturada (ZR 2)

O PDDM estabelece a Zona Residencial Estruturada (ZR 2) nos Artigos 20 e 21, incisos II:

Art. 20

II - Zona Residencial Estruturada (ZR 2): abriga predominantemente ocupações de padrão construtivo mediano, devendo acolher políticas de otimização da área para melhorar a qualidade de vida.

Art. 21

II - Zona Residencial Estruturada:

- a) melhoramento do padrão construtivo, com possibilidade de adensamento, sem que haja, no entanto, sobrecarga da infra-estrutura instalada ou desde que ocorra instalação de infra-estrutura adequada onde esta for deficiente;
- b) melhoria da infra-estrutura de modo geral, de forma a receber o possível adensamento sem sobrecarga;
- c) predominância do uso residencial, com possibilidade de uso misto, desde que compatível com o uso residencial. (AMARGOSA, 2006, p. 15-16).

Por meio da leitura dos artigos acima, percebe-se que o Plano menciona que a ZR2 deve acolher políticas de otimização da sua área para melhorar a qualidade de vida dos seus moradores, porém, o mesmo não indica e nem detalha quais políticas viriam a ser essas. Também, menciona a possibilidade de adensamento populacional, sem que haja, no entanto, sobrecarga da infraestrutura instalada, mas, não a clara como fazê-lo.

Sobre os parâmetros urbanísticos que devem incidir sobre a ZR 2, consta no anexo III – Quadros e Tabelas (A.II – 1 - Parâmetros Urbanísticos) o seguinte quadro:

Quadro 10 – Parâmetros urbanísticos para a Zona Residencial Estruturada (ZR 2)

ZR2											
ZONA	LOCALIZAÇÃO	USOS PERMITIDOS	RESTRIÇÕES DE OCUPAÇÃO								GABARITO (pavimentos)
			IU	IP	IO	LOTE MÍNIMO		RECUO MÍNIMO (m)			
						AREA (m²)	TEST. MÍN.(m)	FRENTE	LAT.	FUNDO	
ZR 2	CAJUEIRO/ SANTA RITA/ URBIS II	UNIFAMILIAR	1	0,4	0.6	250	10	2,5	1.5	2.5	2
		MULTIFAMILIAR	1	0,4	0.6	250	10	2,5	1.5	2.5	3
		COMÉRCIO / SERVIÇO	1	0,4	0.6	250	10	2,5	1.5	2.5	2
		MISTO	1	0,4	0.6	350	10	2,5	1.5	2.5	3

Fonte: Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal de Amargosa, 2006.

No Relatório de Leitura da Cidade (2006), a ZR2 equivale ao nível III e sua delimitação corresponde aos bairros do Cajueiro, Urbis II e Santa Rita. Esse nível de tipologia indica padrões regulares de habitabilidade. No bairro do Cajueiro, o Relatório destacou um padrão habitacional regular (Figura 23).

Figura 23 – Tipologia Habitacional (III) - Cajueiro



Fonte: Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal, 2006

Figura 24 – Domicílios em destaque no mapa da Tipologia Habitacional (III) - Cajueiro



Fonte: Relatório de Leitura da Cidade, 2006.

Sobre o bairro da URBIS II, relatou que inicialmente a formação do bairro possuía um padrão inferior, mas que ao longo da sua consolidação, sofreu significativas alterações, marcadas pelo remembramento de lotes e de imóveis originais. Conseqüentemente, houve a elevação do padrão construtivo dos domicílios ali localizados.

Para o bairro de Santa Rita, o mesmo Relatório reconheceu que há uma mescla de padrões. É possível localizar a incidência tanto de padrões regulares, quanto de baixos padrões construtivos e de habitabilidade (Figura 25).

Figura 25 – Tipologia Habitacional (III) – Santa Rita



Fonte: Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal, 2006.

Figura 26– Domicílios em destaque no mapa da Tipologia Habitacional (III) – Santa Rita



Fonte: Relatório de Leitura da Cidade, 2006.

Figura 27 – Exemplo do padrão de Tipologia Habitacional predominante no Bairro da URBIS II⁹⁷



Fonte: Acervo pessoal da autora. SANTOS, L., 2017.

Os diagnósticos que subsidiaram a classificação dos bairros que integram a tipologia habitacional III foram demasiadamente superficiais. Apresentam pouquíssimas fotos para ilustrar a situação dos bairros e reduzem sua descrição a poucas linhas. Em relação aos dados percentuais referentes ao abastecimento de água e esgotamento sanitário, que constam no já mencionado Relatório de Leitura, os que foram disponibilizados na descrição da tipologia habitação III são exatamente iguais aos dados disponibilizados sobre a tipologia IV, o que parece ter sido fruto de um equívoco técnico.

⁹⁷ Não foi elaborado um mapa oficial ilustrando a Tipologia Habitacional do bairro da Urbis II. Na ausência de imagens do bairro da Urbis II datadas de 2006, utilizou-se uma foto atual.

4.2.2.9 Zona Residencial Desestruturada (ZR 3)

O PDDM estabelece a Zona Residencial Desestruturada (ZR 3) nos artigos 20 e 21, incisos III:

Art. 20

III - Zona Residencial Desestruturada (ZR 3): abriga predominantemente ocupações de padrão construtivo regular, devendo acolher políticas de reestruturação da área para recuperar a qualidade de vida;

Art. 21

III - Zona Residencial Desestruturada:

- a) melhoramento do padrão construtivo, com possibilidade de adensamento apenas a partir da instalação de infra-estrutura adequada;
- b) melhoria da infra-estrutura de modo geral;
- c) predominância do uso residencial, com possibilidade de uso misto, desde que compatível com o uso residencial. (AMARGOSA, 2006, p. 15-16).

Mais uma vez, o Plano indica a possibilidade de inclusão de políticas que possam vir a incidir sobre uma Zona. No caso da ZR 3, ele define que a mesma deverá acolher políticas de reestruturação da área para recuperar a qualidade de vida dos seus moradores. Porém, novamente, ao longo de todo o texto legislativo não faz nenhuma menção a quais políticas seriam essas.

Sobre os parâmetros urbanísticos que devem incidir sobre a ZR3, consta no anexo III – Quadros e Tabelas (A.II – 1 - Parâmetros Urbanísticos) o seguinte quadro:

Quadro 11 – Parâmetros urbanísticos para a Zona Residencial Desestruturada (ZR 3)

ZR3

ZONA	LOCALIZAÇÃO	USOS PERMITIDOS	RESTRIÇÕES DE OCUPAÇÃO								GABARITO (pavimentos)
			IU	IP	IO	LOTE MÍNIMO		RECUO MÍNIMO (m)			
						AREA (m ²)	TEST. MÍN.(m)	FRENTE	LAT.	FUNDO	
ZR 3	SÃO ROQUE/ RODÃO	UNIFAMILIAR	1	0,3	0.7	125	08	2,0	1.5	2.0	2
		MULTIFAMILIAR	1	0,3	0.7	125	08	2,0	1.5	2.0	2
		COMÉRCIO / SERVIÇO	1	0,4	0.6	250	10	2,5	1.5	2.5	2
		MISTO	1	0,4	0.6	300	10	2,5	1.5	2.5	2

Fonte: Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal de Amargosa, 2006.

Figura 29 – Exemplo do padrão de ocupação da Tipologia Habitacional (II) – São Roque



Fonte: Relatório de Leitura da Cidade, 2006.

Figura 30 – Exemplo do padrão de Tipologia Habitacional (II) predominante no Bairro Rodão⁹⁸



Fonte: Acervo pessoal da Autora. SANTOS, L., 2017.

O diagnóstico referente aos bairros de São Roque e Rodão também apresenta fragilidades. Ao analisar tais bairros, o Relatório repete o equívoco relatado na análise anterior e novamente reproduz os dados percentuais, como se bairros com tipologias distintas possuíssem as mesmas ofertas de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

4.2.2.10 Zona Residencial Prioritária (ZR 4)

⁹⁸ Não foram localizadas no Relatório de Leitura da Cidade imagens que ilustrassem o padrão de ocupação do bairro do Rodão. Com o intuito de apresentar ao leitor o mencionado bairro e na ausência de fotos datadas de 2006, utiliza-se uma imagem atual do acervo pessoal da Autora.

O PDDM estabelece a Zona Residencial Prioritária (ZR 4) nos artigos 20 e 21, incisos IV:

Art. 20

IV - Zona Residencial Prioritária (ZR 4): abriga predominantemente ocupações de padrão construtivo ruim, devendo acolher políticas de estruturação da área para promover a qualidade de vida.

Art. 21

IV - Zona Residencial Prioritária:

- a) melhoramento prioritário do padrão construtivo, com possibilidade de adensamento apenas a partir da instalação de infra-estrutura adequada;
- b) melhoria da infra-estrutura de modo geral;
- c) predominância do uso residencial, com possibilidade de uso misto, desde que compatível com o uso residencial. (AMARGOSA, 2006, p. 15-16).

Sobre os parâmetros urbanísticos que devem incidir sobre a ZR4, consta no anexo III – Quadros e Tabelas (A.II – 1 - Parâmetros Urbanísticos) o seguinte quadro:

Quadro 12 – Parâmetros urbanísticos para a Zona Residencial Consolidada Prioritária (ZR 4)

ZR4

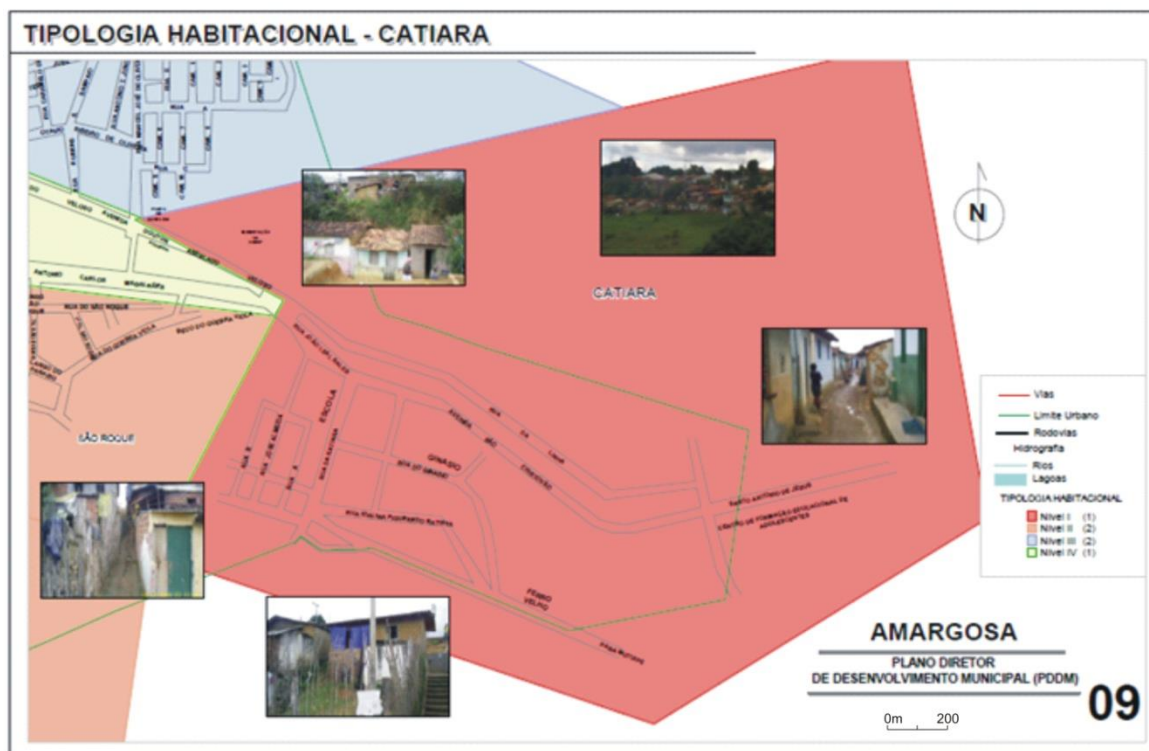
ZONA	LOCALIZAÇÃO	USOS PERMITIDOS	RESTRIÇÕES DE OCUPAÇÃO								GABARITO (pavimentos)
			IU	IP	IO	LOTE MÍNIMO		RECUO MÍNIMO (m)			
						AREA (m ²)	TEST. MÍN.(m)	FRENTE	LAT.	FUNDO	
ZR 4	CATIRARA	UNIFAMILIAR	1	0,4	0.6	125	08	2,0	1.5	2,0	2
		MULTIFAMILIAR	1	0,4	0.6	125	08	2,0	1.5	2,0	2
		COMÉRCIO / SERVIÇO	1	0,4	0.6	125	08	2,0	1.5	2,0	2
		MISTO	1	0,4	0.6	250	0.8	2,5	1.5	2.5	2

Fonte: Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal de Amargosa, 2006.

No Relatório de Leitura da Cidade (2006), a ZR4 equivale ao nível I e sua delimitação corresponde ao bairro da Catiara (Figura 31). Segundo o Relatório, a tipologia habitacional de nível I apresenta um padrão construtivo marcado pela predominância de domicílios rústicos em taipa e adobe. Apenas o bairro da Catiara foi considerado nessa tipologia, que se refere aos padrões mais precários de habitabilidade que foram identificados na sede de Amargosa, com destaque para o assentamento subnormal denominado Gerson de Oliveira, situado na via de mesmo nome, no bairro em questão.

Em 2006, o assentamento subnormal Gerson de Oliveira era formado por cerca de duzentas e quarenta famílias de nenhuma ou baixa renda, que viviam em domicílios na sua maioria rústicos, subdimensionados, com a ocorrência de altos níveis de insalubridade, além de estarem situados em área de risco, em decorrência de um desnível ao longo da ocupação com inclinação superior a 30°.

Figura 31 – Tipologia Habitacional (I) – Catiara



Fonte: Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal de Amargosa, 2006. Adaptado por SANTOS, C., 2018.

Figura 32 – Exemplo do padrão de ocupação da Tipologia Habitacional (I) – Catiara



Fonte: Relatório de Leitura da Cidade, 2006.

Não consta no Relatório de Leitura da Cidade a descrição da metodologia utilizada pelos técnicos para categorizar as tipologias habitacionais apontadas para cada bairro.

Como foi exposto no primeiro item deste capítulo, tal Relatório sinalizou deficiências estruturais nos setores de abastecimento de água, escoamento pluvial, trato dos resíduos sólidos e esgotamento sanitário. Porém, ao descrever as tipologias habitacionais, observa-se que o mesmo considerou apenas a estrutura externa das residências, desconsiderando seu interior e as deficiências observadas em seu entorno.

Curiosamente, mesmo que a divisão territorial oficial considere que a sede compreende os bairros do Centro, Rodão, São Roque, Santa Rita, Sucupira, Catiara, URBIS I e Cajueiro, o Relatório não inclui o bairro da Sucupira em nenhuma tipologia. O bairro da Sucupira, também, não aparece em nenhum momento no texto do PDDM

Dada sua fragilidade e escassez de dados consistentes e sabendo que o mesmo foi utilizado para basear a elaboração do Plano, torna-se incerto considerar que o Relatório de Leitura reflète de modo adequado a realidade urbana e por sua vez, seja capaz de propor a elaboração de disposições consistentes quanto ao uso e ocupação do solo para o território amargosense.

4.2.2.11 Análise Crítica Preliminar dos Parâmetros Urbanísticos do PDDM (2006)

Compreende-se que a incorporação e aplicação de instrumentos do Estatuto da Cidade fundamentam-se em sua relação com o cumprimento da função social da propriedade e, conseqüentemente, nas estratégias de desenvolvimento urbano previstas no Plano Diretor. (BRASIL, 2005). A incorporação de parâmetros urbanísticos objetivos na orientação da regulamentação do uso e ocupação do solo urbano deve ser um diferencial importante dos Planos Diretores, sob o ponto de vista da sua aplicabilidade.

Após avaliar Planos Diretores Participativos oriundos de diversos municípios brasileiros, a Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos (2011, p.34) evidenciou

[...] uma generalizada inadequação da regulamentação dos instrumentos nos Planos Diretores no que se refere à autoaplicabilidade ou efetividade dos mesmos, principalmente no caso dos instrumentos relacionados à indução do desenvolvimento urbano. Tal inadequação gera uma insuficiência no que se refere à definição de conceitos e parâmetros urbanísticos, a demarcação dos instrumentos no território e a definição de prazos para implementação e operacionalização de procedimentos administrativos entre outros aspectos. Mesmo que alguns instrumentos requeiram regulamentação específica ou que suponham detalhamento de seu modo de operar em regulamento próprio,

aquilo que cabe ao Plano Diretor definir, especialmente a incidência dos instrumentos no território, de um modo geral esta precariamente disposto nos Planos Diretores.

A evidência narrada pela pesquisa mencionada foi confirmada para o caso do Plano Diretor de Amargosa, por meio da análise do Relatório de Leitura da Cidade. Observou-se que o aludido diagnóstico possui um conteúdo pouco consistente e, percorrendo suas poucas páginas é possível vislumbrar uma leitura rasa da realidade amargosense. Como citado, a inadequação dos diagnósticos gera uma insuficiência no que se refere à definição de conceitos e parâmetros urbanísticos.

Sabe-se que os parâmetros urbanísticos, ao lado do zoneamento, caracterizam-se como as principais ferramentas de uso e ocupação do solo. Deste modo, se os parâmetros urbanísticos se apresentam de modo inadequado, a legislação de uso e ocupação do solo também se torna inadequada e inaplicável.

Tanto os parâmetros urbanísticos, como o zoneamento, variam de município para município, dado que, a legislação municipal é quem regula sua aplicação. No PDDM/Amargosa, sobre cada zona incidem determinados parâmetros urbanísticos, com exceção das ZIH, ZPA e das ZEIS, como demonstrado no subitem anterior.

Conforme enunciado pela Avaliação dos Planos Diretores Participativos, a maioria dos municípios brasileiros não define parâmetros urbanísticos em seus Planos Diretores. Entre os que abordam o assunto, concluiu-se que houve reduzida preocupação em viabilizar de fato tais parâmetros, incorporando-os ao corpo da Lei sem avaliar sua pertinência em relação ao território.

Assim, com o propósito de melhor avaliar a pertinência dos parâmetros urbanísticos dispostos pelo PDDM em relação ao território amargosense, apresenta-se um quadro síntese. Neste quadro, todos os parâmetros que no subitem anterior foram atribuídos a sua respectiva zona, aqui foram agrupados para facilitar a percepção de similaridades e/ou dessemelhanças (Quadro 13).

No quadro abaixo, as células coloridas facilitam identificar que as Zonas permitem todos os tipos de usos arrolados, exceto a ZI, com as células em branco, indicando que os usos e índices são diferenciados. Em vermelho, chama-se atenção para os índices das ZCS e ZI que dobram o IU = 2,0, reduzem o IP = 0,3 e variam o IO = 0,7 ou 0,5.

Quadro 13 - Quadro síntese de usos permitidos e parâmetros urbanísticos de restrições de Ocupação

ZONA	LOCALIZAÇÃO	USOS PERMITIDOS	RESTRIÇÕES DE OCUPAÇÃO		
			IU	IP	IO
ZR 1	CENTRO	UNIFAMILIAR	1	0,4	0,6
		MULTIFAMILIAR	1	0,4	0,6
		COMÉRCIO / SERVIÇO	1	0,4	0,6
		MISTO	1	0,4	0,6
ZR 2	CAJUEIRO SANTA RITA URBIS II	UNIFAMILIAR	1	0,4	0,6
		MULTIFAMILIAR	1	0,4	0,6
		COMÉRCIO / SERVIÇO	1	0,4	0,6
		MISTO	1	0,4	0,6
ZR 3	SÃO ROQUE RODÃO	UNIFAMILIAR	1	0,3	0,7
		MULTIFAMILIAR	1	0,3	0,7
		COMÉRCIO / SERVIÇO	1	0,4	0,6
		MISTO	1	0,4	0,6
ZR 4	CATIRARA	UNIFAMILIAR	1	0,4	0,6
		MULTIFAMILIAR	1	0,4	0,6
		COMÉRCIO / SERVIÇO	1	0,4	0,6
		MISTO	1	0,4	0,6
ZEX	VAZIOS URBANOS	UNIFAMILIAR	1	0,4	0,6
		MULTIFAMILIAR	1	0,4	0,6
		COMÉRCIO / SERVIÇO	1	0,4	0,6
		MISTO	1	0,4	0,6
ZCS	-	UNIFAMILIAR	2	0,4	0,6
		MULTIFAMILIAR	2	0,3	0,7
		COMÉRCIO / SERVIÇO	2	0,3	0,7
		MISTO	2	0,3	0,7
ZI	-	COMÉRCIO / SERVIÇO	2	0,3	0,5
		INDUSTRIAL	2	0,3	0,5

Fonte: Elaborado por Sampaio, H., a partir do PDDM (2006) de Amargosa. 2017.

Na introdução deste Capítulo, através da análise do Relatório de Leitura da Cidade (2006), apresentam-se as normativas que regiam o planejamento urbano de Amargosa, anterior a elaboração do Plano Diretor em 2006. Tais normativas eram o Código de Obras (Lei Complementar Municipal n.º 01/93) e do Código de Posturas Municipais (Lei Complementar Municipal n.º 02/93).

Sobre o Código de Obras, o Relatório de Leitura da Cidade (2006, p. 114, grifo nosso) coloca,

Outra questão que merece destaque no Código de Obras é a referente ao plano de divisão das quadras em lotes urbanos residenciais. De acordo com o disposto no artigo 13, já se estabelece para todo o município um lote mínimo de 190 metros quadrados, resultante da multiplicação da testada mínima de 8 metros pela profundidade máxima de 24 metros (192 metros quadrados). **O que impressiona nesta indicação nada mais é que a sua onipresença para todo o município em sua zona urbana. Ou seja, independente do tipo de ocupação residencial (alto, médio ou baixo padrão), as medidas são as mesmas, o que empurra para a ilegalidade residencial** que, fora dos parâmetros legais, mas dentro do contexto construtivo da sua localidade, poderiam compor um ou mais níveis diferenciados de ocupação.

Por meio da análise do Quadro 13, é possível observar que os parâmetros do PDDM contradizem a crítica levantada pelo próprio diagnóstico. O Relatório criticou no Código de Obras (1993) a atribuição para todo o município de um mesmo valor referente ao lote mínimo, porém essa prática se repetiu no PDDM em relação à definição do Índice de Utilização (IU). Foi definido o mesmo IU para todas as Zonas, exceto as ZCS e ZI que tiveram seu valor dobrado em relação às outras zonas, contudo sem quaisquer justificativas técnicas. Dessa forma, não é possível verificar com maior clareza e precisão como o IU foi tratado e incluído no Plano Diretor.

No PDDM (2006), o IU equivale ao Coeficiente de Aproveitamento Básico (CAB) definido pelo Estatuto da Cidade. O CAB é um número que, multiplicado pela área do lote, indica a quantidade máxima de metros quadrados que podem ser construídos em um lote, somando-se as áreas de todos os pavimentos. A função do CAB é indicar o quanto pode ser construído no lote, sem que a edificação implique em uma sobrecarga de infraestrutura para o Poder Público.

Ao definir que o valor desse índice é igual a 1 (um), o Plano está estabelecendo que o proprietário pode edificar uma área igual à área do lote que possui. A alteração desse valor para 2 (dois) pode acarretar ganhos especulativos aos proprietários, resultante da variação do potencial construtivo do imóvel.

É possível ilustrar a disparidade ao dobrar o Índice de Utilização das ZI e ZCS no PDDM/Amargosa, ao considerar que no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador (Lei Nº 9.069/2016), essa mesma grandeza foi atribuída à Zona Centralidade Metropolitana (ZCMe), subzona ZCMe-1/03, referente à Zona Centralidade Metropolitana Avenida Luís Viana Filho / Avenida 29 de Março⁹⁹(Figura 33)

Figura 33 - Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município do Salvador - Coeficiente De Aproveitamento

ZONA	SUBZONA	IDENTIFICAÇÃO	COEFICIENTE DE APROVEITAMENTO		
			MÍNIMO	BÁSICO	MÁXIMO
ZPR (1)	ZPR-1	Zona Predominantemente Residencial de Baixa Densidade - 1	0,20	1,00	1,00
	ZPR-2	Zona Predominantemente Residencial de Média Densidade - 2	0,20	1,00	2,00
	ZPR-3	Zona Predominantemente Residencial de Alta Densidade - 3	0,30	1,50	3,00
ZEIS	ZEIS-1	Zona Especial de Interesse Social - Assentamentos Precários - 1	0,30	1,50	3,00
	ZEIS-2	Zona Especial de Interesse Social - Edificação deteriorada - 2	0,30	1,50	3,00
	ZEIS-3	Zona Especial de Interesse Social -Terrenos - 3	0,30	1,50	3,00
	ZEIS-4	Zona Especial de Interesse Social - APA e APRN - 4	0,20	1,00	2,00
	ZEIS-5	Zona Especial de Interesse Social - Quilombos e Comunidades Tradicionais - 5	0,20	1,00	2,00
ZCMe	ZCMe-1/01	Zona Centralidade Metropolitana Camaragibe - 1/01	0,40	2,00	4,00
	ZCMe-1/02	Zona Centralidade Metropolitana Retiro/ Acesso Norte - 1/02	0,40	2,00	4,00
	ZCMe-1/03	Zona Centralidade Metropolitana Avenida Luis Viana / Av. 29 de Março - 1/03	0,40	2,00	4,00
	ZCMe-2	Zona Centralidade Metropolitana Uso Misto (Águas Claras / Valéria) - 2	0,40	2,00	4,00
	ZCMe-CA	Zona Centralidade Metropolitana - Centro Antigo	0,40	2,00	4,00

(1) Ficam mantidos os parâmetros urbanísticos aprovados para os Loteamentos Itaigara e Vela Branca.

Fonte: Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município do Salvador, 2006.

Em parceria com o CAB, que no PDDM (2006) é definido como Índice de Utilização, o Índice de Ocupação (IO) funciona como um limitador do crescimento urbano, estabelecendo a forma como acontecerá a ocupação dos terrenos em determinada área da cidade ao longo dos anos. Na prática, serve para limitar o quanto os investidores ou proprietários de lotes particulares poderão construir em suas propriedades.

O IO é a razão entre a área ocupada e a área do lote, onde a área ocupada é a área da projeção horizontal do edifício no lote. No PDDM/Amargosa, define-se IO de 0,6 para a

⁹⁹ A Avenida Luis Viana Filho é popularmente conhecida como Avenida Paralela. Com pouco mais de treze quilômetros de extensão, a Paralela liga a chamada “região do Iguatemi”, centro econômico de Salvador, ao bairro de São Cristóvão, nas proximidades do Aeroporto e da divisa de Salvador com o município de Lauro de Freitas. Em conjunto com a BR-324, compõe o eixo estruturante do sistema viário soteropolitano. Ao longo da avenida encontram-se importantes pólos atrativos de fluxo, como o Parque Tecnológico da Bahia, o Estádio de Pituacu, o Centro Administrativo da Bahia (CAB), diversos campi universitários e condomínios residenciais. De acordo com a página oficial da Secretaria de Desenvolvimento Urbano de Salvador (SEDUR), a Avenida 29 de março, integrará a Linha Vermelha (antigo Corredor Transversal 2). A Linha Vermelha ligará os bairros de Piatã a Paripe, passando pela BR-324, através da duplicação da Avenida Orlando Gomes e da construção da Avenida 29 de Março (primeira fase de construção concluída).

maioria das zonas. Esse valor varia entre os valores de 0,3, 0,5 ou 0,7 para os usos unifamiliar e multifamiliar no bairro do São Roque (ZR3), para usos multifamiliar, comércio/serviço e misto na ZCS e para os usos comércio/serviço e industrial na ZI. Novamente, não houve qualquer embasamento teórico ou técnico para fundamentar esses valores.

Estranhamente, o bairro do São Roque, definido como um bairro com baixo padrão, possui a mesma taxa de ocupação da ZCS, zona que compreende em sua maior parte o bairro do Centro, definido como uma área de tipologia habitacional consolidada e com ocupações de padrão construtivo elevado.

Segundo o glossário contido no Plano, o Índice de Permeabilidade (IP) é “[...] a relação entre a área permeável, que possibilita a absorção natural de líquidos e a área total do lote ou terreno.” (AMARGOSA, 2006, p. 91). Sua função é indicar o percentual de área não passível de ocupação de um lote que deva oferecer condições de infiltração de águas de chuva.

No PDDM/Amargosa, o IP é o mesmo para grande parte das zonas, definido em 0,4. A exceção é a redução para 0,3 nas mesmas zonas que tiveram o IO diferenciado, que são as dos usos unifamiliar e multifamiliar no bairro do São Roque (ZR3), para usos multifamiliar, comércio/serviço e misto na ZCS e para os usos comércio/serviço e industrial na ZI.

O Relatório de Leitura da Cidade (2006, p.152) descreveu sérios problemas de escoamento pluvial na sede municipal, atribuídos, em grande parte, às construções de novos loteamentos e também, sinalizou a ausência de um plano ou projeto em relação a esse tipo de problema.

Não havendo um plano e um projeto no tocante ao escoamento pluvial, o problema vai se agravando [...] as implantações de loteamentos, logradouros e as ocupações do solo urbano não são devidamente executadas em harmonia com um sistema planejado de escoamento pluvial, o que dificulta em muito a solução para esse escoamento. É comum durante as fortes chuvas a vida urbana ser transtornada, pois, até mesmo o uso dos meios naturais de escoamentos como meio receptor das tributações pluviais urbanas e pré-urbanas não serem bem aproveitados.

Mais uma vez, os parâmetros urbanísticos estabelecidos pelo PDDM/Amargosa contradizem o estudo produzido pelo Relatório (2006). A elaboração do PDDM seria oportuna para realizar estudos criteriosos no tocante ao escoamento pluvial e assim, propor controle e restrições de ocupação que pudessem solucionar ou amenizar o problema. Porém, percebe-se que não houve nenhum critério para definir os Índices de Permeabilidade (IP) por zona. A exemplo disso, a ZEX possui o mesmo IP de áreas já consolidadas e diagnosticadas com dificuldade de permeabilidade.

Além das restrições de ocupação definidas pelos parâmetros urbanísticos, o PDDM (2006) de Amargosa, também estabeleceu os usos permitidos por cada zona, classificados em: uso residencial unifamiliar, uso residencial multifamiliar, uso para comércio/serviços, uso misto e uso industrial (Quadro 14).

Quadro 14 - Quadro Síntese de Tipos de Usos Permitidos nas Zonas

ZONA	LOCALIZAÇÃO	USOS PERMITIDOS				
		RESIDENCIAL UNIFAM.	RESIDENCIAL MULTIF.	COMÉRCIO / SERVIÇO	MISTO	INDUST.
ZR 1	CENTRO	SIM	SIM	SIM	SIM	---
ZR 2	CAJUEIRO STA RITA URBIS II	SIM	SIM	SIM	SIM	---
ZR 3	SÃO ROQUE RODÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	---
ZR 4	CATIRARA	SIM	SIM	SIM	SIM	---
ZEX	VAZIOS URBANOS	SIM	SIM	SIM	SIM	---
ZCS	---	SIM	SIM	SIM	SIM	---
ZI	---	---	---	---	SIM	SIM

Fonte: Elaborado por Sampaio, H., 2017.

No quadro síntese acima, chama-se atenção, com células coloridas, para o fato de todas as Zonas permitirem todos os tipos de usos arrolados, com exceção para a ZI, com células em branco. Não consta no texto legislativo uma justificativa que seja, para a definição de usos relacionados e para aqueles que foram diferenciados.

Sobre o zoneamento, Braga (2001, p. 106) destaca que “É importante lembrar que quando se dispõe sobre as atividades urbanas, está se dispondo sobre as pessoas, ou melhor, sobre os grupos sociais que exercem estas atividades.”. Aparentemente, o processo de elaboração do PDDM não respeitou essa premissa, visto que, não houve estudos detalhados para compreender a dinâmica urbana de Amargosa e legislar adequadamente sobre ela.

É possível perceber que os usos foram definidos apenas para cumprir o protocolo constitucional. Assim, em desconexo com os parâmetros especificados e sem demonstrar muito esforço técnico, foram permitidos os mesmo usos para todas as zonas da sede, com exceção para a ZI.

Dessa forma, nota-se que as restrições de ocupação e os usos permitidos atribuídos às zonas definidas pela proposta de zoneamento do PDDM/Amargosa não se articulam com a

realidade urbana. Não houve um compromisso político-administrativo, em verificar a fundamentação técnica e a possibilidade de aplicação do que estava sendo proposto, antes da aprovação do texto final.

Para Sampaio (2012, p. 14), “Tudo isto implica numa constatação óbvia: os PDU’s deveriam ter regras claras, para serem obedecidas de fato. Nem as regras são claras (pelo amontoado de leis), nem tampouco são obedecidas. Na maioria dos casos analisados por nós a transgressão é consentida pelo poder público, é a regra.”.

4.3 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A RELAÇÃO ENTRE O ZONEAMENTO E A HIERARQUIZAÇÃO VIÁRIA NO PDDM/AMARGOSA

Para Saboya (2007), o Plano Diretor pode se valer de três mecanismos que contribuem para a instituição de disposições de uso e ocupação do solo: 1) Limitação por zonas; 2) Regulação paramétrica e 3) Limitação pelo sistema viário. De acordo com o autor, a **limitação por zonas** seria o mecanismo mais comumente utilizado, consistindo basicamente, em limitar por zonas os usos e as atividades, dividindo-as em categorias – residencial, comercial, industrial, comércio e serviços. A **regulação paramétrica** constitui-se na permissão ou proibição para que uma atividade se instale em um determinado local, definida com base em parâmetros urbanísticos – coeficiente de aproveitamento, índice de ocupação, índice de permeabilidade. Por fim, a **limitação pelo sistema viário** consiste em considerar que tal sistema seja capaz de limitar e induzir usos e atividades, condicionados à possibilidade de fluidez.

Nesta reflexão, já foram analisadas as utilizações dos dois primeiros mecanismos no PDDM/Amargosa. Deste modo, resta compreender o uso e a ocupação do solo, por meio de um breve panorama do sistema viário.

Anterior a qualquer análise, faz-se necessário conhecer as diretrizes de hierarquização viária contidas no PDDM/Amargosa. No Plano, as disposições relacionadas à hierarquia viária localizam-se no Título III - Do Modelo Territorial de Desenvolvimento Municipal – MTDM, Capítulo IV - Do Sistema de Mobilidade Municipal, Seção II - Da Hierarquização Viária, dos artigos 25 a 28. E o mapa de hierarquização do sistema viário da sede encontra-se no Anexo III – Mapas e Plantas (Prancha n.º 05) (ANEXO F).

Art. 25. A hierarquização viária é o enquadramento das vias que integram a rede municipal em categorias definidas, a partir de critérios funcionais e geométricos, de forma hierarquizada.

Art. 26. O objetivo da hierarquização viária é adequar o sistema viário do Município para as funções estabelecidas, de modo a definir as prioridades de intervenção por parte do Poder Público.

Art. 27. As categorias em que estão hierarquizadas as vias do Município de Amargosa são as seguintes:

I - Via Arterial: inicia-se no acesso principal da cidade, no bairro Catiara, cortando todo o território da Sede;

III – Via Coletora: Conjunto de vias que dêem acesso às áreas internas da cidade, a partir da Via Arterial;

IV – Via Local: Conjunto das demais vias da Sede que não estão associadas às vias anteriores, bem como das vias que cortam as localidades mais afastadas da Sede.

Art. 28. As características físico-operacionais das vias hierarquizadas no artigo anterior são aquelas apresentadas no Anexo II. 2 – Características Físico-Operacionais do Sistema Viário. (AMARGOSA, 2006, p. 21-22).

Quadro 15 - Características Físico-operacionais das vias que compõem o Sistema Viário da cidade de Amargosa

CARACTERÍSTICAS	UNID.	VIA ARTERIAL	VIA COLETORA	VIA LOCAL
Velocidade Diretriz	Km/h	80	60	60
Número mínimo de faixas por sentido	Um	2	1	1
Faixa externa de segurança	M	0,40	0,40	-
Faixa interna de segurança	M	0,40	0,40	-
Largura mínima do canteiro central	M	1,00	1,00	-
Largura da faixa lateral de domínio	M	14,00	14,00	-
Largura da faixa de rolamento	M	3,50	3,50	3,50
Raio mínimo de curva	M	250,00	150,00	90,00
Rampa máxima	%	6	8	10
Distancia mínima entre acessos	M	500	-	-
Largura mínima do Passeio	M	2,00	1,50	1,00
Parada de ônibus	-	Permitido com baixa	Permitido	Permitido
Estacionamento	-	Permitido sob controle	Permitido sob controle	Permitido

Segue..

CARACTERÍSTICAS	UNID.	VIA ARTERIAL	VIA COLETORA	VIA LOCAL
Acesso às propriedades adjacentes	-	Direto sob Controle	Direto sob controle	Direto
Largura mínima da faixa de estacionamento	M	2,50	2,50	2,50
Travessia de pedestres	-	Passagem em desnível ou travessia em nível	Travessia em nível	Travessia em nível
Controle de tráfego nas interseções	-	Passagem em desnível ou Cruzamento regulamentado	Cruzamento regulamentado	Cruzamento regulamentado
Número de pistas	-	2	1 ou 2	1

Fonte: Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal de Amargosa, 2006.

Cabe ressaltar, que consta no PDDM, agregado à tabela acima, a seguinte observação, “Os valores apontados nesta tabela poderão ser ajustados quando da elaboração de Plano Funcional para determinada via.” (AMARGOSA, 2006, p. 103).

É de suma importância aclarar que há sensíveis incoerências entre o que consta nas disposições legais e o mapa de hierarquização viária da sede municipal. O Plano versa sobre três categorias hierárquicas: via arterial; via coletora e via local. Enquanto que no mapa são demarcadas hierarquicamente as seguintes vias: via extruturante (*sic*); via arterial, via coletora e não há demarcação das vias locais.

Ademais, o Plano define que a via arterial “[...] inicia-se no acesso principal da cidade, no bairro Catiara, cortando todo o território da Sede.” (AMARGOSA, 2006, p. 22). Porém, a via arterial no mapa é indicada como sendo, um pequeno trecho viário, que se estende do final do bairro do Centro até a margem do Bairro da Sucupira (ver Anexo F).

Assim, pode-se afirmar que o mapa de hierarquização viária elaborado para compor o PDDM, não ilustra as disposições contidas nos artigos que versam sobre a hierarquização viária no interior do corpo do texto legislativo.

Feitas as considerações necessárias, esclarecemos que para analisar a relação entre o zoneamento de uso e ocupação do solo e o sistema viário da sede, foram selecionados como objeto de estudo quatro trechos que compreendem as seguintes vias:

- Trecho 1 – Rua da Lapinha, Rua Marquez de Herval e a Avenida Doutor Abelardo Veloso;

- Trecho 2 – Rua João Leal Sales e Avenida São Cristovão;
- Trecho 3 – Rua Luís Sande, Rua Getúlio Vargas, Rua Cel. Pedro Calmon;
- Trecho 4 – Avenida Antônio Carlos Magalhães.

Os critérios para tal escolha, primeiramente, referem-se à localização das vias citadas em relação às zonas. O **trecho 1** limita parte da Zona de Comércio e Serviços (ZCS) com parte da Zona Residencial Estruturada (ZR2); o **trecho 2** limita a Zona de Restrição de Uso (ZRU) com a Zona Residencial Prioritária (ZR4); o **trecho 3** limita parte da Zona de Comércio e Serviços (ZCS), com a Zona Residencial Consolidada (ZR1); e o **trecho 4** limita a Zona Residencial Desestruturada (ZR3) e parte da Zona de Comércio e Serviços (ZCS) (figura 34).

Em segundo lugar, todos os trechos escolhidos limitam zonas residenciais, favorecendo a compreensão da realidade urbana de Amargosa. Finalmente, em terceiro lugar, considerou-se a categoria das vias, os trechos 1 e 2 correspondem no mapa à chamada via “extruturante” e os trechos 3 e 4 correspondem a uma das vias coletoras do sistema viário da cidade (Figura 35).

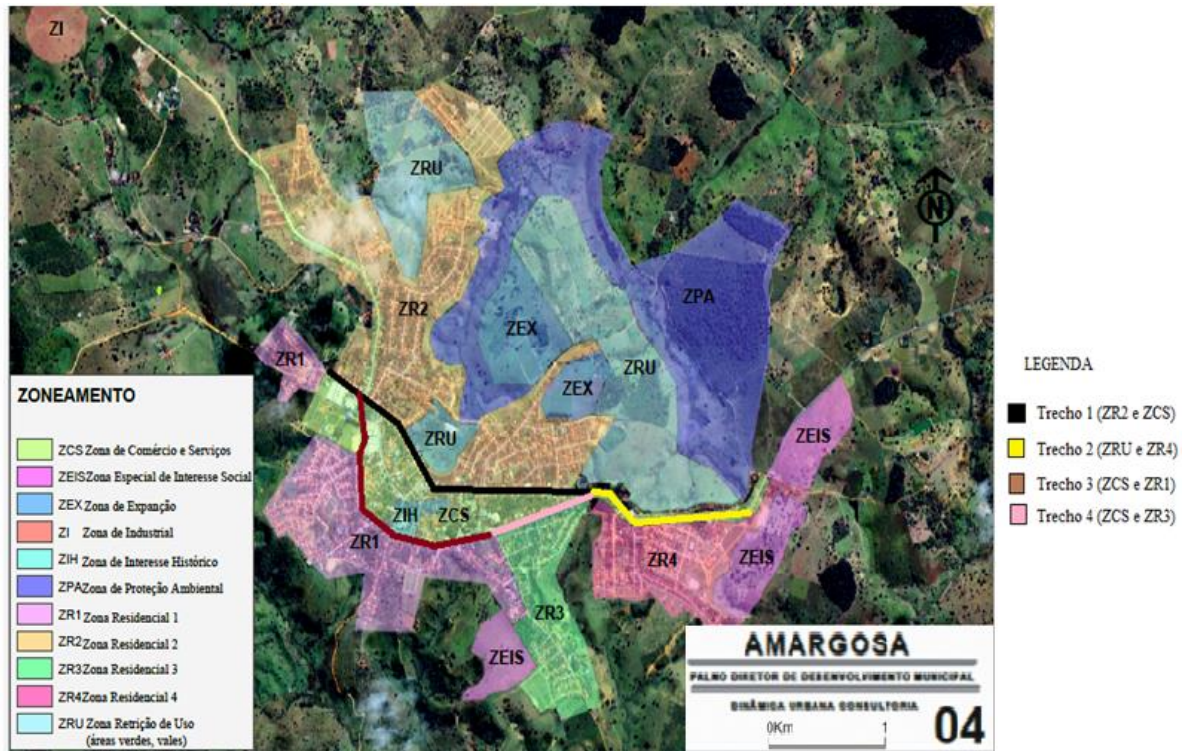
Como dito, o PDDM (2006) considera as seguintes categorias: a via arterial, a via coletora e a via local. Em nenhum momento é mencionado no corpo da Lei o termo “extruturante” ou qualquer outra categoria diferente daquelas acima citadas. Pode-se, dessa forma, concluir que, em relação à proposta de hierarquização viária, além do erro ortográfico, o conteúdo do Plano e seu mapa diferem entre si.

Com o intuito de analisar os trechos destacados nesta apreensão, considera-se que a soma dos trechos 1 e 2 correspondem, de fato, ao que seria uma via arterial, pois, juntos cortam o território da sede, ligando as diferentes partes da cidade.

As imagens utilizadas para ilustrar os trechos de vias analisados nesta dissertação serão provenientes do aplicativo de localização geográfica *Google Earth*, capturadas em 2012. O intuito era encontrar imagens das mencionadas vias datadas de 2006, ano de elaboração do Plano Diretor (2006), pois, assim, seria possível confrontar a legislação com a realidade ambientadas no mesmo espaço temporal. Diante da desventura em localizar imagens datadas em 2006 e por considerar que a utilização de imagens obtidas no presente ano de 2017 ampliaria a distância temporal, a escolha da ferramenta *Google Earth* se justifica.

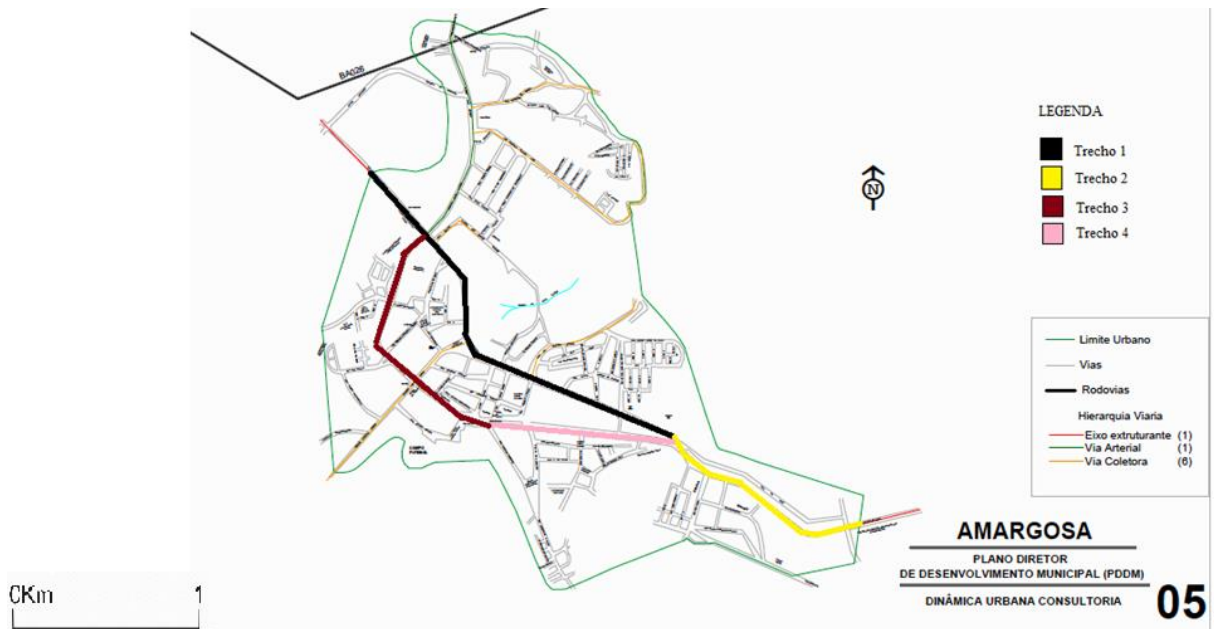
A seguir, a figura 34 (referente à análise da limitação das zonas pelo sistema viário) e a figura 35 (referente aos trechos viários que serão analisados) apresentar-se-ão próximas, para que a análise de ambas ocorra de forma complementar.

Figura 34 – Zoneamento e Limitação pelo Sistema Viário



Fonte: Elaborado pela Autora, SANTOS, L., a partir do PDDM/ Amargosa, 2017. Adaptado por SANTOS, C., 2018.

Figura 35 – Sistema Viário da sede e trechos para análise em destaque



Fonte: Elaborado pela Autora, SANTOS, L., a partir do PDDM/Amargosa, 2017. Adaptado por SANTOS, C., 2018.

Assim, destacado em preto na Figura 35, o Trecho 1 corresponde à Rua da Lapinha (Figuras 36 e 37), Rua Marquez de Herval (Figura 38) e a Avenida Doutor Abelardo Veloso

(Figura 39). De acordo com a delimitação desempenhada por esse trecho, de um lado dessas vias têm-se usos e atividades de comércio e serviços (ZCS) e do outro lado da via têm-se ocupações de padrão construtivo mediano (ZR2).

Figura 36 – Rua da Lapinha



Fonte: *Google Earth*, 2012. Acesso em 06 de agosto de 2017, às 20:00 horas.

Figura 37 – Rua da Lapinha (em destaque o galpão da antiga fábrica de calçados Daiby)



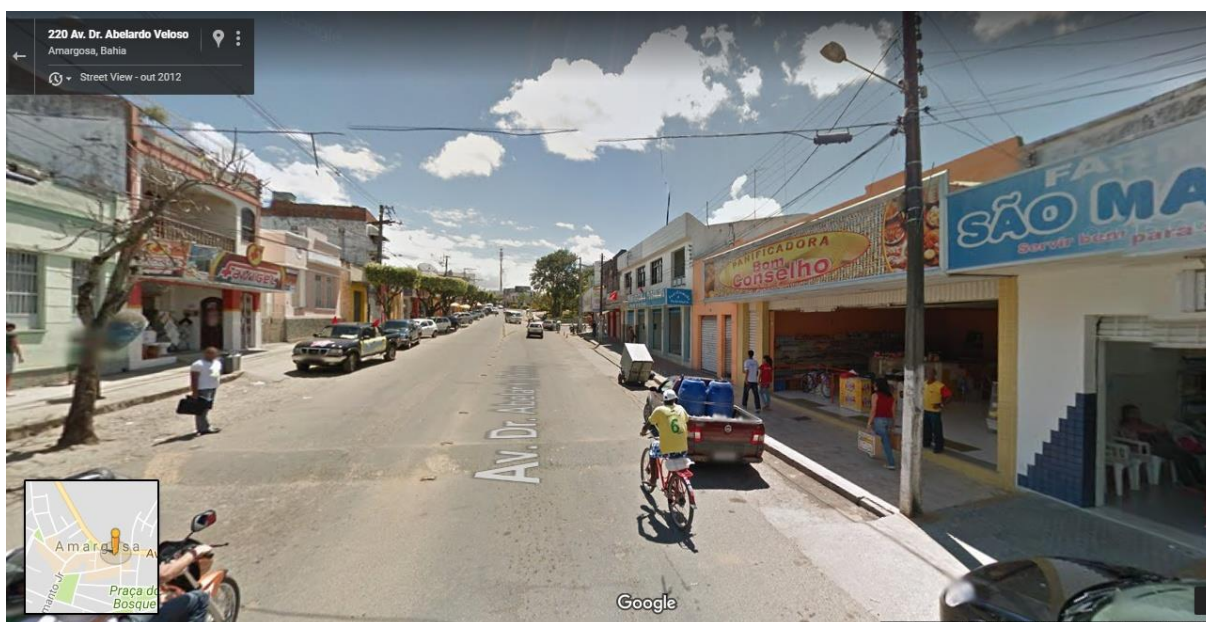
Fonte: *Google Earth*, 2012. Acesso em 06 de agosto de 2017, às 20:10 horas.

Figura 38 – Rua da Marques de Herval



Fonte: *Google Earth*, 2012. Acesso em 06 de agosto de 2017, às 20:20 horas.

Figura 39 – Avenida Doutor Aberlado Veloso



Fonte: *Google Earth*, 2012. Acesso em 06 de agosto de 2017, às 20:23 horas.

O trecho 2, destacado em amarelo na Figura 35, corresponde à Rua da João Leal Sales (Figura 40) e à Avenida São Cristovão (Figura 41). De acordo com a delimitação desempenhada por esse trecho, um lado dessas vias abriga uma Zona de Restrição de Uso (ZRU) e o outro lado abriga, predominantemente, ocupações de padrão construtivo ruim (ZR4).

Figura 40 – Rua João Leal Sales



Fonte: *Google Earth*, 2012. Acesso em 06 de agosto de 2017, às 20:40 horas.

Figura 41 – Avenida São Cristovão



Fonte: *Google Earth*, 2012. Acesso em 06 de agosto de 2017, às 20:50 horas.

O Trecho 3, destacado em marrom na Figura 35, corresponde à Rua Luís Sande (Figuras 42 e 43), Rua Getúlio Vargas (Figura 44) e à Rua Cel. Pedro Calmon (Figura 45). De acordo a delimitação desempenhada por esse trecho, em um lado dessas vias manifestam-se usos e atividades de comércio e serviços (ZCS) e do outro lado incidem ocupações de bom padrão construtivo (ZR1).

Figura 42 – Rua Luís Sande



Fonte: *Google Earth*, 2012. Acesso em 06 de agosto de 2017, às 21:05 horas.

Figura 43 – Rua Luís Sande (em destaque pavilhões da Feira Municipal)



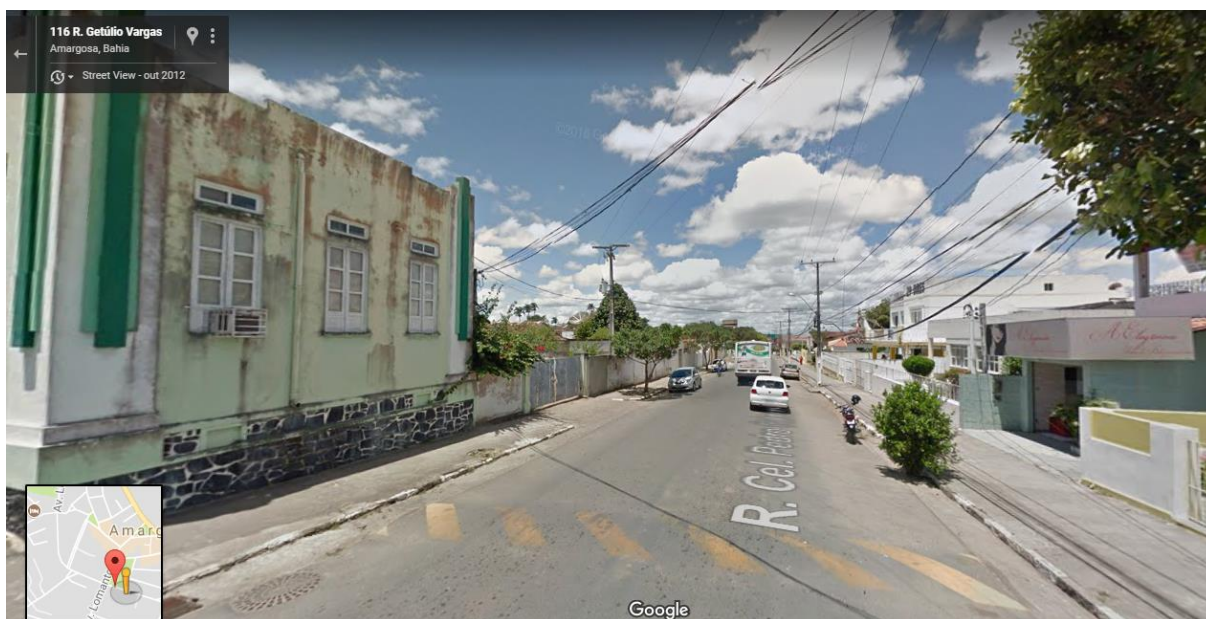
Fonte: *Google Earth*, 2012. Acesso em 06 de agosto de 2017, às 21:07 horas.

Figura 44 – Rua Getúlio Vargas (destaque para a Igreja Matriz Nossa Senhora do Bom Conselho e para o Jardim da Igreja)



Fonte: Google Earth, 2012. Acesso em 06 de agosto de 2017, às 21:10 horas

Figura 45 – Rua Cel. Pedro Calmon (destaque para o prédio da Prefeitura à esquerda)



Fonte: Google Earth, 2012. Acesso em 06 de agosto de 2017, às 21:17 horas.

O Trecho 4, destacado em rosa na Figura 35, corresponde à Avenida Antonio Carlos Magalhães (Figura 46). De acordo com a delimitação desempenhada por esse trecho, um lado dessa Avenida possui ocupações de padrão construtivo regular (ZR3) e o outro possui incidência de atividades de comércio e serviços (ZCS).

Figura 46 – Avenida Antônio Carlos Magalhães



Fonte: *Google Earth*, 2012. Acesso em 06 de agosto de 2017, às 21:30 horas.

A partir da observação dos quatro trechos selecionados e das imagens anexadas referentes às vias que compõem esses trechos, é possível perceber que a utilização do sistema viário para limitar zonas de uso e ocupação do solo em Amargosa foi feita aleatoriamente. Não consta no Relatório (2006) nenhum estudo que considere a articulação do sistema viário com a proposta de zoneamento.

Nota-se, também, que ocorreu uma reprodução do modelo de zoneamento funcionalista e de suas definições sem verificar a adequação desse modelo às particularidades da cidade real. Ao estudar a realidade da Cidade de Amargosa, percebe-se que não há rigidez na separação dos usos.

Para uma cidade pequena e com costumes interioranos como Amargosa, ignorar os benefícios da complementaridade do zoneamento com o sistema viário é desconsiderar sua própria essência. Para Ribeiro (2010), prever a complementaridade do sistema viário com zonas de uso misto permite planejar comunidades voltadas para o pedestre, viabilizando a realização de suas atividades cotidianas em espaços relativamente curtos e em menos tempo. E completa que a utilização do zoneamento misto viabilizaria a coexistência e a inter-relação entre os membros da comunidade.

Como já dito no início desse subitem, foram selecionados, para análise, quatro trechos do sistema viário da sede municipal. Esses trechos foram destacados no mapa de zoneamento urbano-ambiental e no mapa de hierarquização viária da sede (Ver Figuras 33 e 34). No sentido de complementar tal análise, voltou-se a atenção para o quadro de características

físico-operacionais das vias que compõem o sistema viário de Amargosa e nele, abaixo, em células coloridas, destacam-se alguns parâmetros sujeitos à observação crítica.

Quadro 16 – Quadro síntese das Observações sobre as Características físico-operacionais das vias que compõem o Sistema Viário de Amargosa

CARACTERÍSTICAS	UNID.	VIA ARTERIAL	VIA COLETORA	VIA LOCAL
Velocidade Diretriz	Km/h	80	60	60
Número mínimo de faixas por sentido	um	2	1	1
Largura mínima do canteiro central	M	1.00	1,00	-
Acesso às propriedades adjacentes	-	Direto sob controle	Direto sob controle	Direto
Controle de tráfego nas interseções	-	Passagem em desnível ou Cruzamento regulamentado	Cruzamento regulamentado	Cruzamento regulamentado

Fonte: Editado pela autora, Santos L., com base nas observações de Sampaio, H., 2017.

Observa-se ser inadequado o parâmetro de 80 km/h, referente à Velocidade Diretriz¹⁰⁰ da via arterial. A via arterial corta zonas residenciais e a zona de comércio e serviços, com acesso direto às edificações, logo a velocidade proposta parece absurda. Essa velocidade equivale à permitida na Avenida Paralela em Salvador, que tem quatro faixas de rolamento em cada sentido. Mais uma vez, observa-se a repetição de parâmetros de cidades grandes no PDDM/Amargosa.

Quanto à Velocidade Diretriz das vias coletoras e locais, repetir o valor de 60 Km/h para as duas categorias representa uma contradição, visto que, hierarquicamente desempenham funções diferentes.

Entende-se, ainda, que a principal função das vias coletoras é coletar e distribuir o trânsito para as vias de trânsito rápido ou arteriais, viabilizando o fluxo viário entre as regiões da cidade. Sendo assim, determinar para as vias coletoras apenas uma faixa de tráfego e sem baia para ônibus, só dificultaria a circulação de veículos de grande porte, como caminhões de coleta de lixo e o próprio tráfego intra-urbano.

Sobre a largura mínima do canteiro central, a exigência determinada de um metro de canteiro central nas vias coletoras contradiz a determinação anterior, quanto ao número de faixas. A respeito do acesso às propriedades adjacentes, para as vias arteriais e coletoras

¹⁰⁰ De acordo com as Normas para o Projeto das Estradas de Rodagem do Ministério da Viação e Obras Públicas, a Velocidade diretriz é a velocidade básica para a dedução das características do projeto viário.

determina-se controle, mas não há especificação de qual será e de como será realizado esse controle e nem remete a uma Lei específica. Por fim, sobre a via arterial, interseções em desnível foram requeridas, mas sem especificar no mapa de hierarquização viária ou no corpo da Lei onde devam ocorrer.

A Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos (2011) ressaltou que sobre o sistema viário, grande parte dos Planos Diretores Municipais contém uma classificação viária. Baseando-se na determinação contida no Código de Trânsito Brasileiro, os Planos hierarquizam as vias em trânsito rápido, vias arteriais, vias coletoras e vias locais. Porém, segundo tal Avaliação, não houve avanço para além dessa categorização.

No PDDM (2006) de Amargosa, os parâmetros e definições viárias não dialogam com a cidade real e em alguns casos, referem-se a valores e termos reproduzidos de outras cidades. Em resumo, pode-se até admitir que no Plano (2006) houve a incorporação de instrumentos básicos relacionados à mobilidade urbana, porém, a perspectiva de aplicabilidade é insuficiente e limitada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As questões de pesquisa desta dissertação estiveram relacionadas à tentativa de compreender se houve possibilidade efetiva para a implementação do PDDM de Amargosa, através da análise do discurso do texto final, bem como das propostas contidas no corpo da lei, comparativamente à realidade urbana amargosense. Indagou-se a todo o momento, se Amargosa vive uma era na qual não se planeja, derivando as intervenções públicas de “atos da vontade” política dos gestores.

Para dar conta da temática abrangente e de sua diversidade de relações, inicialmente, buscou-se entender conceitos fundamentais, que nortearam o seguimento do trabalho. A partir da revisão da literatura, notou-se que o processo de planejamento urbano de Amargosa, estudado através do PDDM, está inserido em um contexto nacional e revela uma tendência que não lhe é particular.

O Estatuto da Cidade regulamentou os artigos constitucionais relativos à Política Urbana e elegeu o Plano Diretor como instrumento obrigatório, para cidades com população igual ou superior a 20 mil pessoas, ampliando sua abrangência para além do porte populacional. Conforme estabelecido por essa Lei, além de integrar o planejamento municipal, o Plano Diretor tornou-se o instrumento por excelência da Política Urbana em esfera local.

O Estatuto ainda definiu um conjunto de instrumentos de gestão, passíveis de utilização pelo Poder Público Municipal para desenvolver a Política Urbana em moldes democráticos.

Por se constituir em um conjunto de diretrizes, instrumentos e enunciados gerais, o Estatuto determinou condutas de forma genérica para todos os municípios, as quais somente iriam adquirir concretude à medida do exercício do processo de planejamento urbano. Deste modo, coube a cada município aplicar as condutas do referido Estatuto, de acordo com as especificidades e realidade local, devendo para tanto constituir uma ordem legal urbana própria e específica, tendo como instrumento fundamental o Plano Diretor.

Além de reforçar o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e estender sua obrigatoriedade, o Estatuto estipulou um prazo de cinco anos a contar da data de sua vigência, iniciada em outubro de 2001, para que todos os municípios obrigados por Lei, elaborassem ou revisassem seus Planos Diretores.

Sem estrutura técnica, institucional e operacional para a elaboração de Planos Diretores, os gestores municipais recorreram a empresas estranhas à administração pública para a elaboração de seus Planos Diretores. Como resultado, no pós Estatuto da Cidade, em

consequência da obrigatoriedade, amontoaram-se Planos Diretores nas prefeituras municipais brasileiras.

Quantitativamente, é possível considerar que a maioria desses Planos até tentou incorporar os enunciados e instrumentos instituídos pelo Estatuto da Cidade, como participação social, função social da propriedade, expansão urbana, zoneamento, sistema viário, dentre outros.

Porém, qualitativamente, tal incorporação se deu de diferentes formas. Muitos deles apenas transcreveram trechos do Estatuto, outros incorporaram os instrumentos sem avaliar sua pertinência em relação ao território e à capacidade de gestão do município, outros, ainda, incluíram alguns fragmentos de conceitos e idéias do Estatuto de modo desarticulado com o próprio Plano Diretor. Dessa forma, composto por instrumentos frágeis e desconexos, os Planos Diretores produzidos constituíam-se em uma ferramenta sem finalidade prática.

Mantendo-se no nível do discurso, tais documentos materializavam o abismo entre a retórica (representada por uma lei, um plano, um projeto) e a prática. Na realidade, não havia intenção real de serem executados, visto que foram elaborados apenas por uma exigência burocrática, útil para viabilizar a obtenção de financiamentos públicos.

Sob tais premissas, analisou-se a elaboração do PDDM de Amargosa, igualmente motivada pelo fim do prazo legal da obrigatoriedade constitucional. Também nesse caso, foi contratada uma empresa externa para cumprir as etapas processuais até a aprovação do texto final. Quanto ao processo participativo, foram realizadas quatro reuniões territoriais e duas audiências públicas e assim, considerou-se cumprir a almejada gestão democrática imposta pelo Estatuto da Cidade.

Claramente, ao se atentar para o resultado obtido pelo dito processo participativo do referido PDDM de Amargosa, nota-se que as reuniões e as audiências realizadas com a comunidade surtiram efeito no sentido de captar as demandas localizadas dos moradores presentes, mas pouco ou nada foram articuladas às questões mais estruturais propostas para a cidade, relativas ao sistema viário, ao zoneamento, aos parâmetros urbanísticos.

Ao analisar a Resolução N° 34 e o conteúdo do PDDM de Amargosa, nota-se a incorporação discursiva de instrumentos e diretrizes do Estatuto da Cidade no corpo da Lei, mas, também, foram observadas sensíveis ausências que corroboravam diretamente para que esses instrumentos não pudessem avançar do discurso legislativo para a aplicação prática. Ou seja, é possível perceber que no citado Plano cumpre-se o protocolo, os instrumentos aparecem no texto, mas sem definir o perímetro de atuação, o prazo para seu cumprimento e/ou remetem a leis específicas sem previsão para a elaboração.

Nesse momento observa-se o embate que intitula esta dissertação, o discurso versus a realidade. Foi possível constatar que o PDDM de Amargosa não possui condições para sair do papel e emergir do discurso para a realidade prática quando se analisam a proposta de zoneamento e os parâmetros urbanísticos que incidem sobre as zonas de uso e ocupação do solo. Toda a proposta parece derivada de uma prática descompromissada com a realidade concreta, incluindo tanto o campo técnico como político.

Os relatórios elaborados anteriormente ao Plano — que, portanto, orientaram sua execução — possuem em seu texto, trechos que contradizem a própria redação final do Plano. As tipologias habitacionais propostas pelos relatórios não consideram o espaço físico externo e só versam sobre a condição das habitações de forma isolada.

As propostas para as Zonas consistem em legislações genéricas desconsiderando particularidades cruciais para o entendimento da cidade. Algumas zonas não possuem parâmetros urbanísticos de uso e ocupação do solo, prejudicando diretamente o controle do uso e o porte (ou tamanho) dos lotes e das edificações. Nitidamente, alguns parâmetros urbanísticos foram importados da legislação e da realidade de outras cidades, pois, são totalmente impróprios para uma cidade de pequeno porte.

Sobre a proposta de hierarquização viária e sua articulação com o zoneamento, ao definir que de um lado da via existe um uso e do outro lado outro, não se considerou que as vias coletoras e locais aglutinam diferentes usos. Houve uma imprecisão conceitual que afetou o entendimento do espaço.

Assim, percebe-se que aparentemente, nem os técnicos tiveram tempo, compromisso ou despenderam algum esforço para procurar conhecer a cidade de Amargosa, para assim produzir um Relatório de Leitura da Cidade que realmente refletisse a realidade urbana. Nem os gestores políticos tiveram a responsabilidade em conferir o conteúdo do texto final, antes da sua aprovação.

As diretrizes do zoneamento de uso e ocupação do solo, os parâmetros urbanísticos e a proposta de hierarquização transformaram o documento em uma virtualidade de pouca ou nenhuma implicação prática. A cidade real não se identifica com o Plano e nem percebe suas demandas sendo contempladas por ele. Quanto a isso, o Plano Diretor de Amargosa sequer reconheceu a pobreza urbana amargosense e seus espaços.

A simples leitura dos parâmetros sugeridos ou das imagens reais que compõem essa dissertação aponta para a discrepância entre o espaço concebido no interior do Plano e o espaço percebido e vivido pela população.

Sem real participação no processo de elaboração, para a população de Amargosa, o PDDM consiste em um corpo estranho, portanto, ela não o encara como um instrumento legítimo, não tendo assim interesse em seu debate e em cobrar sua aplicação.

Inaplicável e estranho à administração pública e à população, o Plano permanece na gaveta da prefeitura enquanto a cidade vai sendo gerida conforme a vontade de cada gestor, ou melhor, de forma não planejada. Todo o contexto descrito facilita a consolidação de políticas afeitas ao coronelismo, ao paternalismo e ao personalismo políticos.

O que, também, aclara a hipótese de que não basta adequar o Plano à realidade urbana, valendo-se de diagnósticos concretos, ou reelaborando as diretrizes. A situação não se resolve na revisão do PDDM, e para que o novo Plano seja “melhor” em comparação ao atual, é necessário compreender, que a possibilidade de transformação da questão urbana amargosense não se resume a uma Lei, mas depende da transformação das relações sociais e, portanto, das relações econômicas e políticas, um campo de difícil alcance por um Plano Diretor.

E para além das relações, uma singela leitura dos diagnósticos ou em uma rápida visita a Amargosa, nota-se que sequer os problemas estruturais de base, como esgotamento sanitário, água encanada, coleta de lixo, estão resolvidos. Como planejar uma cidade que se encontra nesse grau de desestruturação do espaço físico? Como mudar sua matriz de desenvolvimento? É quase que impossível propor um Plano Diretor de Desenvolvimento para uma cidade com essas condições estruturais.

Até aqui, o percurso da pesquisa e o objetivo ao qual se propôs - analisar o Plano Diretor, dedicando maior esforço ao exame da proposta de zoneamento e uso ocupação do solo - mostra-se, por um lado, bastante consolidado.

Porém, como esta dissertação consiste em uma reflexão de urbanismo e o urbanismo é a práxis, um confronto com a realidade, a perspectiva de exercer um poder que modifique o espaço da cidade. Ela não poderia resumir-se apenas ao estudo, descrição e compreensão do objeto. Estima-se ser necessário iniciar ou provocar uma ação para transformar a realidade apresentada, ou seja, faz-se necessário propor.

É claro que não é possível prever ou afirmar que as considerações propositivas desta dissertação poderão contribuir com a revisão do Plano. Ou, se a gestão amargosense será receptiva a um material de caráter crítico. Na melhor das hipóteses, diante a uma resposta positiva, também não é possível prever se o que aqui foi proposto terá real possibilidade de implantação, visto que, as propostas, em sua maioria, não se encerram em um curto prazo.

De fato, o que se pretende ao propor é contribuir para nortear ações do poder público e da comunidade. Cabe esclarecer, que as propostas apresentadas a seguir (Quadro 17) derivam de uma síntese e de uma comparação entre a análise do Plano, as críticas observadas nesta análise e a realidade compreendida através da experiência profissional e do olhar e vivência da Autora, enquanto cidadã amargosense.

Quadro 17 – a Lei, a crítica, a cidade real e as propostas

A LEI: ZONA/PDDM (2006)	CRÍTICAS OBSERVADAS NO PDDM	CIDADE REAL: SITUAÇÃO EXISTENTE	CONSIDERAÇÕES PROPOSITIVAS
Zona de Proteção Ambiental (ZPA): abriga predominantemente áreas de valor ambiental destacado, merecendo ser alvo de políticas públicas de recuperação, conservação e fortalecimento do patrimônio ambiental, obedecendo rigorosamente os parâmetros de ocupação do solo.	<ul style="list-style-type: none"> - Não define o perímetro da Zona. - Não estabelece Parâmetros Urbanísticos de uso e ocupação do solo para a ZPA. - Menciona a necessidade de políticas públicas específicas, mas não define prazos para sua elaboração. - Ignora a localização da cidade em uma interface fitogeográfica. Amargosa localiza-se geograficamente em uma interface entre dois biomas: a Caatinga e a Mata Atlântica. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ocupação irregular. - Desmatamento por pastagens. - Poluição dos mananciais aquíferos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Definir o perímetro da ZPA. - Estabelecer rígidos Parâmetros Urbanísticos de uso e ocupação do solo. - Fiscalização municipal e exercício do poder de polícia ambiental em relação às ocupações em áreas impróprias. - Educação ambiental para instruir e informar os moradores nas escolas, nos sindicatos, nas associações de bairro, nos centros religiosos. - Reconhecer e legislar sobre a particularidade fitogeográfica da localização da cidade.
Zona Industrial (ZI): abriga predominantemente atividades econômicas de produção, constituída por grandes equipamentos, que devem apresentar cuidados especiais quanto aos impactos ao meio ambiente e à permissão do uso residencial.	<ul style="list-style-type: none"> - Não define o perímetro da Zona - Alteração dos Parâmetros Urbanísticos sem justificativa técnica: Dobra o IU = 2,0 Reduz o IP = 0,3 Varia o IO = 0,5 - Localizada em um vazio urbano. - Ignora a Fábrica de Calçados Daiby, de médio porte. 	<ul style="list-style-type: none"> - O galpão da Fábrica de Calçados Daiby fica localizado no bairro do Centro (ZR1). - Em 2006, proximada-mente 500 trabalhadores, domiciliados em Amargosa, são empregados pela Daiby. - Economia local diretamente dependente da Fábrica. 	<ul style="list-style-type: none"> - Definir o perímetro da ZI. - Revisar os Parâmetros Urbanísticos definidos. - Incluir a fábrica nos diagnósticos de leitura da cidade. - Considerar a localização da Fábrica, a sua inter-relação e seus impactos com as ZCS e ZR1. - Adotar políticas de incentivos fiscais para diversificar, ao máximo, as atividades produtivas, com a finalidade de sustentar a dinâmica produtiva local, evitando tamanha dependência de um único complexo fabril.

Segue...

A LEI: ZONA/PDDM (2006)	CRÍTICAS OBSERVADAS NO PDDM	CIDADE REAL: SITUAÇÃO EXISTENTE	CONSIDERAÇÕES PROPOSITIVAS
Zona de Interesse Histórico (ZIH): abriga predominantemente sítios e monumentos de valor histórico e cultural.	<ul style="list-style-type: none"> - Não define o perímetro da Zona. - Ausência de Parâmetros Urbanísticos de uso e ocupação do solo. - Nenhuma menção a políticas educacionais de preservação ou políticas punitivas quanto à alteração do patrimônio histórico e cultural. 	<ul style="list-style-type: none"> - A ZIH mescla-se com a ZCS e a ZR1. - Especulação imobiliária. - Degradação, alteração e demolição de edifícios de interesse histórico. 	<ul style="list-style-type: none"> - Definir o perímetro da ZIH. - Considerar a inter-relação e seus impactos com as ZCS e ZR1. - Estabelecer rígidos Parâmetros Urbanísticos de uso e ocupação do solo. - Fiscalização municipal. - Elaboração de inventários atualizados de bens culturais e históricos importantes, protegidos por lei ou não, principalmente aqueles situados em locais em que obras públicas ou privadas os ameacem. - Valorizar a vinculação da população local aos bens culturais e históricos, como forma de garantir sua preservação. - Estimular a inserção desses bens no roteiro de turismo local.
Zona de Expansão Urbana (ZEX): abriga predominantemente áreas passíveis de serem ocupadas a médio e longo prazo pela expansão física da cidade, desde que respeitados os parâmetros urbanísticos estabelecidos.	<ul style="list-style-type: none"> - Não define o perímetro da Zona. - A ZEX foi definida sem a devida articulação com as demandas reais por espaço para novas edificações. 	<ul style="list-style-type: none"> - A cidade possui lento crescimento populacional. - Há problemas estruturais de base na área consolidada, indicando a debilidade de uma possível expansão. 	<ul style="list-style-type: none"> - Definir o perímetro da ZEX. - Realizar um estudo rigoroso do crescimento populacional. - Justificar a escolha das áreas destinadas a possível expansão urbana. - Realizar a quantificação da área necessária de forma fundamentada.

Segue...

A LEI: ZONA/PDDM (2006)	CRÍTICAS OBSERVADAS NO PDDM	CIDADE REAL: SITUAÇÃO EXISTENTE	CONSIDERAÇÕES PROPOSITIVAS
Zona de Comércio e Serviços (ZCS): abriga predominantemente atividades como comércio por atacado, escritórios profissionais, sedes de empresas privadas, administração pública, restaurantes, bancos, serviços especializados, mercados, podendo também admitir atividades habitacionais.	<ul style="list-style-type: none"> - Não define o perímetro da Zona - Alteração dos Parâmetros Urbanísticos sem justificativa técnica: Dobra o IU = 2,0 (em todos os usos) Reduz o IP = 0,3 (nos usos unifamiliar, comércio e serviços e misto). Varia o IO = 0,7 (nos usos unifamiliar, comércio e serviços e misto). - Não discorre sobre os impactos da ZCS sobre outras Zonas, principalmente as residenciais. - Não menciona a Feira livre, localizada nesta Zona. 	<ul style="list-style-type: none"> - Não há uma Zona definida rigidamente para realização de comércio e serviços. - A ZCS mescla-se com a ZR1. - É possível encontrar pequenos focos de comércio e serviços, como padarias, pequenos mercados, pequenos salões de beleza, dentre outros, em toda a cidade. - Especulação imobiliária. - A Feira livre movimentava a economia da cidade. 	<ul style="list-style-type: none"> - Definir o perímetro da ZCS. - Revisar os Parâmetros Urbanísticos definidos. - Considerar e legislar sobre os impactos que o intenso comércio no bairro do Centro acarreta para as residências e o setor imobiliário. - Legislar sobre o uso misto desta Zona. - Elaborar políticas de estímulo, manutenção e preservação da Feira livre.
Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS): são aquelas áreas de intervenção prioritárias, destinadas à implementação de programas de regularização urbanística, fundiária e à produção, manutenção ou qualificação de Habitação de Interesse Social – HIS.	<ul style="list-style-type: none"> - Não define o perímetro da Zona. - Ausência de Parâmetros Urbanísticos de uso e ocupação do solo. - Delimitada em vazios urbanos. - Desconsidera a pobreza existente nas áreas consolidadas e a necessidade de manutenção e regularização dos imóveis. - Menciona, mas, não define prazos para elaboração das legislações específicas indicadas, como o Plano de Urbanização Básico e o Plano Municipal de Habitação. 	<ul style="list-style-type: none"> - Amargosa pertence à Tipologia Municipal H, que corresponde aos centros urbanos em espaços rurais com elevada desigualdade e pobreza. - Áreas consolidadas com habitações precárias situadas em espaços carentes de infraestrutura básica. 	<ul style="list-style-type: none"> - Definir o perímetro da ZEIS. - Instituir Parâmetros Urbanísticos de uso e ocupação do solo que incidam sobre as ZEIS. - Revisar a utilização apenas de ZEIS de vazios urbanos. - Iniciar o processo de elaboração do Plano de Urbanização Básico e do Plano Municipal de Habitação.

Segue...

A LEI: ZONA/PDDM (2006)	CRÍTICAS OBSERVADAS NO PDDM	CIDADE REAL: SITUAÇÃO EXISTENTE	CONSIDERAÇÕES PROPOSITIVAS
<p>Zona Residencial Consolidada (ZR1): Localização: Centro.a) manutenção do padrão construtivo, com possibilidade de adensamento, sem que haja sobrecarga da infraestrutura instalada; b) melhoria da infraestrutura, principalmente viária, de forma a receber possível adensamento sem sobrecarga; c) predominância do uso residencial, com estímulo ao uso misto, desde que compatível com o uso residencial.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Não define o perímetro da Zona. - Usos e parâmetros repetidos. - Desconsidera a concentração de atividades de comércio e serviços no bairro do Centro. 	<p>- A ZR1 abriga a maior concentração de comércio e serviços da cidade, também, a Feira Livre, prédios históricos, pontos turísticos e a Fábrica de Calçados Daiby.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Definir o perímetro da Zona. - Revisar os Parâmetros Urbanísticos de uso e ocupação do solo. - Estimular as viagens a pé, com a ampliação de áreas de calçada e passeio público. - Instituir ciclovias e ciclofaixas. - Instalação de bicicletários públicos e gratuitos, principalmente próximos à Feira Livre e às ruas de maior atividade comercial.
<p>Zona Residencial Estruturada (ZR2): Localização: Sta Rita, Cajueiro e Urbis II. a) melhoramento do padrão construtivo, com possibilidade de adensamento, sem que haja sobrecarga da infraestrutura instalada ou desde que ocorra instalação de infraestrutura adequada onde esta for deficiente; b) melhoria da infraestrutura de modo geral, de forma a receber possível adensamento sem sobrecarga; c) predominância do uso residencial, com possibilidade de uso misto, desde que compatível com o uso residencial.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Não define o perímetro da Zona - Usos e parâmetros repetidos. - Praticamente legislação semelhante à da ZR1. - Para além da habitação, a estrutura física do bairro da Santa Rita não condiz com a definição da ZR2. 	<p>- As habitações e as condições das ruas dos bairros que compõem a ZR2 são extremamente heterogêneas. Porém, em relação ao bairro da Santa Rita é possível constatar, apenas através de uma observação visual, que o bairro em sua maioria se assemelha à definição de uma ZR3.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Definir o perímetro da Zona. - Revisar os Parâmetros Urbanísticos de uso e ocupação do solo. - Revisar a definição do Bairro da Santa Rita como sendo uma ZR2.

Segue...

A LEI: ZONA/PDDM (2006)	CRÍTICAS OBSERVADAS NO PDDM	CIDADE REAL: SITUAÇÃO EXISTENTE	CONSIDERAÇÕES PROPOSITIVAS
<p>Zona Residencial Desestruturada (ZR3):</p> <p>Localização: São Roque e Rodão</p> <p>a) melhoramento do padrão construtivo, com possibilidade de adensamento apenas a partir da instalação de infraestrutura adequada;</p> <p>b) melhoria da infraestrutura de modo geral;</p> <p>c) predominância do uso residencial, com possibilidade de uso misto, desde que compatível com o uso residencial.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Não define o perímetro da Zona. - Alteração dos Parâmetros Urbanísticos sem justificativa técnica: Reduz o IP = 0,3 (nos usos unifamiliar e multifamiliar). Varia o IO = 0,7 (nos usos unifamiliar e multifamiliar). 	<ul style="list-style-type: none"> - Alto nível de informalidade e irregularidade dos imóveis. - Problemas de esgotamento sanitário, água encanada e coleta de lixo. - Iluminação pública deficiente. 	<ul style="list-style-type: none"> - Definir o perímetro da Zona. - Revisar os Parâmetros Urbanísticos de uso e ocupação do solo. - Organizar um mutirão para regularizar imóveis em condições de moradia. - Destinar investimentos públicos para solucionar ou amenizar as demandas urgentes da Zona.
<p>Zona Residencial Prioritária (ZR4):</p> <p>Localização: Catiara</p> <p>a) melhoramento prioritário do padrão construtivo, com possibilidade de adensamento apenas a partir da instalação de infraestrutura adequada;</p> <p>b) melhoria da infraestrutura de modo geral;</p> <p>c) predominância do uso residencial, com possibilidade de uso misto, desde que compatível com o uso residencial.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Não define o perímetro da Zona - Usos e parâmetros repetidos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Alto nível de informalidade e irregularidade dos imóveis. - Imóveis em áreas de risco. - Necessidade de intervenção pública em alguns imóveis. - Problemas de esgotamento sanitário, água encanada e coleta de lixo. - Iluminação pública precária. - Ruas sem calçamento adequado. 	<ul style="list-style-type: none"> - Definir o perímetro da Zona. - Revisar os Parâmetros Urbanísticos de uso e ocupação do solo. - Reassentar construções que estejam localizadas em áreas de risco. - Organizar um mutirão para regularizar imóveis em condições de moradia. - Concentrar investimentos públicos para melhorar ou, a princípio, amenizar as situações mais urgentes.

Fonte: Elaborado pela Autora, com base na análise do PDDM (2006) e na realidade urbana amargosense, 2017.

Geralmente, quando se propõem ou quando se sinalizam demandas da cidade e da população, pensa-se apenas em cobrar do poder público. Constroem-se propostas baseadas nos deveres dos gestores para com o espaço urbano e a sociedade. Porém, mesmo que as propostas sinalizadas sejam relevantes e coerentes e mesmo que o gestor se proponha a executá-las, sem o respaldo popular elas não se concretizam.

Por isso, diante as propostas acima sinalizadas, podem-se e devem-se fazer apelos aos indivíduos, aos papéis sociais que são chamados a desempenhar. Apelando a seu senso ético, sua responsabilidade social, a seu papel de monitoria. É preciso considerar e educar a população para também exercer sua parte no processo de planejamento.

As críticas desenvolvidas ao longo desta dissertação fornecem argumentos suficientes para se concluir que o formato de elaboração do Plano Diretor de Amargosa precisa e deve ser superado, sugerindo-se que o novo Plano adote as características de um “Plano de Ação”. O “Plano de Ação” pode incluir uma proposta normativa, contanto que essa seja inclusiva e/ou aplicável para todos. Essa normativa também deve incluir ações, operações e investimentos. Não se basta na retórica.

Para tanto, a elaboração desse “Plano de Ação” deverá ser dentro de um espaço de debate democrático com participação ativa das minorias e reconhecimento dos conflitos. Pois, se se pretende contemplar a maioria da população e realmente construir propostas executáveis é necessário que o Plano seja a expressão democrática da sociedade.

Desmistificar, no âmbito municipal, que o planejar não se encerra em listar instrumentos e diretrizes e compreender que o Plano Diretor não é uma peça puramente científica e técnica, ainda consiste em um processo vagaroso. O caminho a ser percorrido pelo planejamento urbano amargosense ainda é incerto. Mas, pode-se considerar que reconhecer as arestas que condicionam o embate do discurso versus a realidade no planejamento urbano de Amargosa, aqui, já é um avanço.

REFERÊNCIAS

- AILA, C. P. M.; PAIXÃO, M. J. P. **Planejamento urbano**: importância do zoneamento. In: IV CONGRESSO BRASILEIRO DE GESTÃO AMBIENTAL, INSTITUTO BRASILEIRO DE ESTUDOS AMBIENTAIS (IBEAS), 2013, Salvador, (Anais), IBEAS, Salvador, 2013 p. 1-5.
- AMARGOSA, Cidade líder do Sudoeste Bahiano. **Jornal O Estado da Bahia**. Salvador, 1942.
- AMARGOSA. [prefeitura] Lei Complementar Municipal n.º 01/93, institui o **Código de Obras**, 1993.
- AMARGOSA. [prefeitura] Lei Complementar Municipal n.º 02/93, institui o **Código de Posturas Municipais**, 1993.
- AMARGOSA. Secretaria do Trabalho e Bem Estar Social. Programa de melhoria habitacional, 2005
- AMARGOSA. [prefeitura]. Lei Complementar n.º. 012 de 14 de dezembro de 2006, institui o **Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal de Amargosa**. Adequado à Lei Federal n.º 10.257/01 (Estatuto da Cidade).
- AMORE, S. C. **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, 2013. 283 f. Tese (doutorado em Planejamento urbano e regional) – Faculdade de Arquitetura, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2013.
- ANDRADE, L. A. G.; AZEVEDO, S. de. **Habitação e Poder**: da Fundação Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011. Disponível em: <https://static.scielo.org/scielobooks/xnfq4/pdf/azevedo-9788579820557.pdf>. Acesso em: 15 de fev. de 2017. ARANTES, P. F.; FIX, M. “Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação”. In: **Caros Amigos**, 2009. Disponível em: <http://carosamigos.terra.com.br>. Acesso em 30 de nov. de 2016.
- ARANTES, P. F.; FIX, M. “Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação”. In: **Caros Amigos**, 2009. Disponível em: <http://carosamigos.terra.com.br>. Acesso em 30 de nov. de 2016.
- AZEVEDO, S. de; PRATES, A. A. P. Planejamento participativo, movimentos sociais e ação coletiva. **Ciências Sociais Hoje**. São Paulo: Anpocs, 1990.
- BAHIA. Secretaria de Comunicação Social. **Fábrica de calçados em Amargosa vai gerar novos empregos**, 2016. Disponível em: <http://www.secom.ba.gov.br/2016/09/135125/Fabrica-de-calcados-em-Amargosa-vai-gerar-novos-empregos.html>. Acesso em: 20 de março de 2017.
- BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano de Salvador (SEDUR). **Obras – mobilidade urbana**, 2016. Disponível em: <http://www.sedur.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=20>. Acesso em: 1 de agosto de 2017.
- BAHIA. Secretaria do Planejamento. **Territórios de Identidade**, 2016. Disponível em: <http://www.seplan.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=17>. Acesso em: 20 de março de 2017.
- BENCHIMOL, J. L. **Pereira Passos**: um Haussmann tropical. Rio de Janeiro: Coleção Carioca, 1990.
- BENEVOLO, Leonardo. **História da Arquitetura Moderna**. São Paulo: Editora Perspectiva, 2001.
- BRAGA, P. Política urbana e gestão ambiental: considerações sobre o plano diretor e o zoneamento urbano. In: CARVALHO, P. F. de; BRAGA, R. (orgs.) **Perspectivas de Gestão Ambiental em Cidades Médias**. Rio Claro: LPM-UNESP, 2001. p. 95-109.
- BIASOTTO, R.; OLIVEIRA, F. O acesso à terra urbanizada nos planos diretores brasileiros. In: MONTANDON, D. T., SANTOS JÚNIOR, O. A.(Orgs.) **Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011. p. 57-98.

- BRAGA, R. **Plano Diretor**: três questões para discussão. In: **Caderno do Departamento de Planejamento**. Presidente Prudente: Faculdade de Ciências e Tecnologia – UNESP, 1995. p. 15-20.
- BRASIL . **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os Arts. 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, estabelece as diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.
- BRASIL . Ministério das Cidades. **Plano Diretor Participativo**: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília: Ministério das cidades; Confea, 2005.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (Brasília). **Subprograma Projetos Demonstrativos (SPD)**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/informma/item/7969-ba-amargosa>. Acesso em: 20 de março de 2017.
- BRASIL. Ministério das Cidades. (Brasília) . Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos. **Avaliação do Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal de Amargosa (PDDM)**. Amargosa, 2010. Disponível em: http://web.observatoriodasmetrolopoles.net/planosdiretores/produtos/ba/BA%20_Avalia%C3%A7%C3%A3o%20_PDP_Amargosa_jun_2010.pdf Acesso em: 20 de ago. de 2013.
- BRASIL. Ministério das Cidades. (Brasília) **Página Oficial do Ministério das Cidades**. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/ministerio-das-cidades/historico>. Acesso em 15 de nov de 2016.
- BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano Diretor Participativo**: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília: Ministério das cidades; Confea, 2005.
- BRASIL.Ministério do Turismo, (Brasília) . **Categorização dos municípios das regiões turísticas do Mapa do Turismo Brasileiro**. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/component/content/article?id=7517>. Acesso em: 20 de março de 2017.
- CARDOSO A. L. Reforma Urbana e Planos Diretores: avaliação da experiência recente. In: **Cadernos IPPUR**, Ano XI, Nos 1 e 2. Rio de Janeiro, 1997. p.79-111.
- CARVALHO, S. N. **Elementos conceituais para a discussão de modalidades da política de planejamento urbano**. In: Anais do IX Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro, 2001. p. 979-992.
- CARVALHO, S. N. Condicionantes e possibilidades políticas do planejamento urbano. In: KEINERT, T. M. M.; VITTE, C. C. S. (orgs). **Qualidade de vida, planejamento e gestão urbana: discussões teórico-metodológicas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009. p. 21-68.
- CASTRO, J. R. B.; SOUZA, H. F. **Os festejos juninos na cidade de Amargosa - BA**: uma análise da ressignificação da festa e do fomento da atividade turística. In: III ENECULT – Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura. Salvador, Faculdade de Comunicação: Universidade Federal da Bahia, 2007.
- CASTRO, J. R. B. **Dinâmica territorial das festas juninas na área urbana de Amargosa, Cachoeira e Cruz das Almas – Ba**: espetacularização, especificidades e reinvenções, 2008. 316 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2008.
- CHAUÍ, M. **O que é Ideologia**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1980.
- CHAUÍ, M. **Cultura e democracia**: o discurso competente e outras falas. São Paulo: Ed. Moderna, 1993.
- CHAUÍ, M. **O discurso competente e outras falas**. Observatório das ideias, 2012. Disponível em: <https://observatoriodasideias.wordpress.com/2012/10/08/o-discurso-competente/>. Acesso: 06 de jan de 2017

CINTRA, A. O. **Nota sobre os condicionantes políticos do planejamento urbano**. Belo Horizonte: Cadernos do Departamento de Ciência Política, 1974.

CONSELHO DAS CIDADES. **Resolução nº. 34**, de 1º de julho de 2005. Emitir orientações e recomendações ao conteúdo mínimo do Plano Diretor, tendo por base o Estatuto das Cidades. 2005. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/>. Acesso em: 10 de maio de 2017.

CORRÊA, R. L. **O discurso competente e outras falas**. Observatório das ideias, 2012. Disponível em: <https://observatoriodasideias.wordpress.com/2012/10/08/o-discurso-competente/>. Acesso: 06 de jan de 2017.

CORRÊA, R. L. **Discutindo Conceitos: Posição Geográfica de Cidades**. São Paulo, 2004. Disponível em: <http://revista.fct.unesp.br/index.php/revistacidades/article/view/480/510>. Acesso em: 26 de maio de 2017.

CORRÊA, R. L. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 2002.

DE LAS RIVAS, J. L., VEGARA, A. **Territorios Inteligentes**. Fundación Metrópoli: Autor-Editor, 2004. Disponível em: https://issuu.com/fundacionmetropoli/docs/territorios_inteligentes_fundacion_metropoli. Acesso em: 15 de set. de 2017.

DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (org.) **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

FERNANDES, A. O EPUCS e a cidade do Salvador nos anos 40: urbanismo e interesse público. In: **I Encontro Nacional da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo** (ANPARQ), 2010, Rio de Janeiro (Anais).. ANPARQ. Rio de Janeiro, 2010, p. 1-10

FERNANDES, A.. (org.). **Acervo do EPUCS: contextos, percursos**, acesso. 1ª edição. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2014.

FERNANDES, R. et. al. Planejamento Urbano de Feira de Santana (BA): comparação entre os Planos Diretores de 1968 e 2000. In: **Revista Geográfica de América Central**, Número Especial EGAL, 2011. Disponível em: <file:///C:/Users/Larissa/Downloads/2267-5248-1-SM.pdf>. Acesso em: 15 de ago. de 2017.

FIORIN, J. L. **Linguagem e Ideologia**. São Paulo: Ática, 1998.

FONSECA, A. A. M.; SILVA, S. C. B. M. . Políticas territoriais de integração e fortalecimento urbano e regional para o Estado da Bahia. RDE. **Revista de Desenvolvimento Econômico** , v. 10, p. 15-22, 2008. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/9porto/sylvio.htm>. Acesso em: 10 de set. 2017.

FONSECA, M. F.; MATIAS, L. F. **Planos Diretores Municipais e o zoneamento urbano: uma análise da (des)articulação entre os instrumentos de planejamento territorial no entorno do Reservatório de Salto Grande (SP)**. In: Sociedade e Natureza. Vol. 25. Nº. 1. Uberlândia, 2013. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1982-45132013000100006&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt]. Acesso em: 01 de julho de 2017.

GOOGLE EARTH. **Amargosa – Bahia**. 2012. Disponível em: <https://www.google.com.br/maps/@-13.0283071,-39.6030895,3a,75y,18.88h,84.16t/data=!3m6!1e1!3m4!1sP5OzFWRco6MwTGlb-MTuyg!2e0!7i13312!8i6656>. Acesso em: 03 de agosto de 2017.

HARVEY, D. A Liberdade da Cidade. In: HARVEY, D; MARICATO, E; et al. **Cidades Rebeldes**. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 9-17.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de Informações Básicas Municipais**, 2015. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/>. Acesso em: 2 de março de 2017.

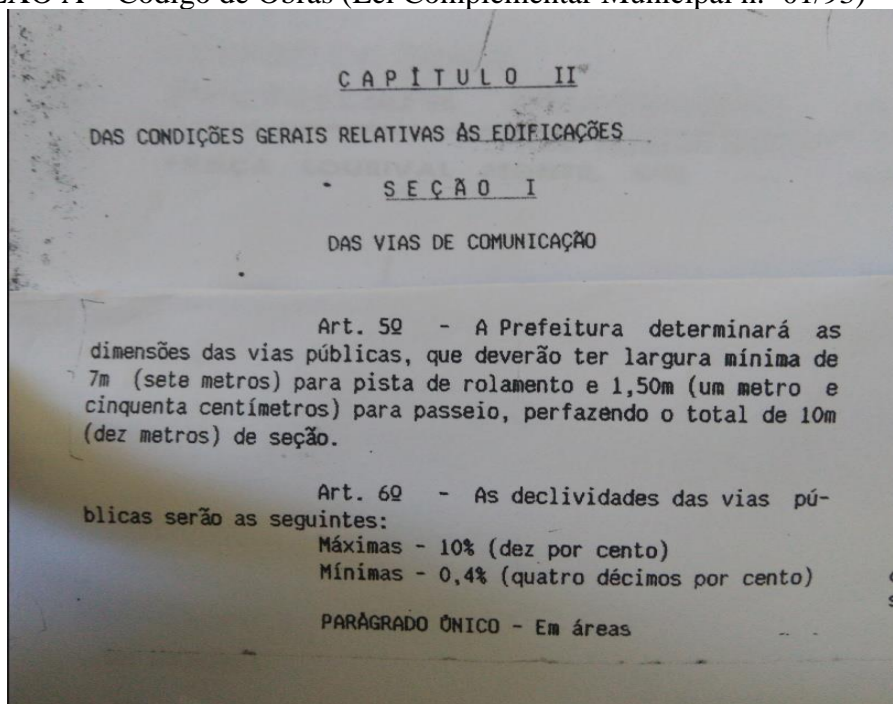
- JANUZZI, P. M.; MENEZES, L. C. A. Planejamento nos municípios brasileiros: um diagnóstico de sua institucionalização e seu grau de efetividade. In: KEINERT, T. M. M.; VITTE, C. C. S. (orgs). **Qualidade de vida, planejamento e gestão urbana: discussões teórico-metodológicas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009. p. 69-88.
- LACAZE, J-P. **Os métodos do Urbanismo**. Campinas, São Paulo: Papirus, 1993.
- LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2003.
- LEME, M. C. da S. A formação do pensamento urbanístico no Brasil: 1895-1965. In: LEME, M. C. da S.; FERNANDES, A.; GOMES, M. A. F. (org.) **Urbanismo no Brasil 1895-1965**. São Paulo: Studio Nobel/FAU USP/FUPAM, 1999.
- LERSCH, C. F. de. **A busca de um ideário urbanístico no início do século XX: der Städtebau e a Escola de Engenharia de Porto Alegre**, 2014. 420 f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional). Faculdade de Arquitetura, Programa de Pós- Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2014.
- LINS, R. O. **A região de Amargosa: transformações e dinâmica atual (recuperando uma contribuição de Milton Santos)**, 2007. 177 f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Instituto de Geociências, Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2007.
- MARICATO, E. Reforma urbana: limites e possibilidades – uma trajetória incompleta. In: RIBEIRO, L.C.Q.; SANTOS JR, O. (Orgs.). **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994. p. 309-325.
- MARICATO, E. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: vozes, 2001.
- MARICATO, E. O Ministério das Cidades e a política urbana no Brasil: quais as ações do Ministério desde sua criação, os problemas e desafios enfrentados. In: **Revista AU - Arquitetura e Urbanismo**, nº 156. São Paulo: PINI, 2007a. p 64-65. Disponível em: <http://www.au.pini.com.br/arquitetura-urbanismo/156/artigo44395-1.aspx>. Acesso em: 15 de nov. de 2016.
- MARICATO, E. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: Desmanchando consensos**. Rio de Janeiro: Vozes, 2007.b. p. 121-192.
- MARICATO, E. **Nunca fomos tão participativos**, 2007c. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/?/Opiniaio/Nunca-fomos-tao-participativos/20899>. Acesso em: 01 de julho de 2017.
- MARICATO, E. É a questão urbana, estúpido! In: MARICATO, E. et al. **Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo; Carta Maior, 2013. p.19-26.
- MARQUES, E. S. **Uma história social dos carnavais de Amargosa: Modos de Brincar e o “Cão”**, 1940-1980. 2010. 170 f. Dissertação (Mestrado em História). Universidade Estadual de Feira de Santana. Feira de Santana, 2010.
- MONTANDON, D. T., SANTOS JÚNIOR, O. A.(Orgs.) **Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.
- MONTE-MÓR, R. L. As teorias urbanas e o planejamento urbano no Brasil. In: DINIZ & CROCCO (eds.), **Economia Regional e Urbana: contribuições teóricas recentes**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 61-85.
- NERY, M. G. S. **O pólo calçadista de Itapetinga (BA): um estudo das relações produtivas e dos aspectos políticos do espaço industrial**. 2003. 233 f. Dissertação (Mestrado em Geociências). Universidade Estadual Paulista, São Paulo, 2003.

- PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL DE AMARGOSA (PDDM). **Relatório de Leitura da Cidade**. Dinâmica Urbana Consultoria. Amargosa, 2006.
- PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL DE AMARGOSA (PDDM). **Relatório do Plano Diretor**. Relatório Final. Dinâmica Urbana Consultoria. Amargosa, 2006.
- PERES, F. R. **Memória da Sé**. Salvador: Corrupio, 1999.
- RANGEL, I. **Recursos ociosos e política econômica**. São Paulo: Hucitec, 1980.
- REBOUÇAS, J. A. **(Re)criando identidades: Amargosa, de Pequena São Paulo à Cidade Jardim (1930 a 1950)**. 2013. 168 f. Dissertação (Mestrado em História). Programa de Mestrado em História Regional, Universidade do Estado da Bahia. Santo Antônio de Jesus, 2013.
- REZENDE, G. C. et al. (Orgs.) **Revista Amargosa centenária**. Bahia, 1991.
- REZENDE, V. **Planejamento urbano e ideologia: quatro planos para a cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira – Coleção Retratos do Brasil, 1982.
- RIBEIRO, F. P. **O New urbanism e sua influência no Brasil: o caso da “cidade universitária Pedra Branca” em Palhoça, SC**. São Paulo, 2010. Acesso: 03 de agosto de 2017. Disponível em: <http://www.journals.usp.br/posfau/article/view/43700>.
- RIBEIRO, L.C.; CARDOSO, A. L. **Planejamento urbano no Brasil: paradigmas e experiências**. Espaço e Debates. São Paulo: FAU-USP, 1994.
- ROLNIK, R. Estatuto da Cidade – instrumento para as cidades que sonham em crescer com justiça e beleza. In: SAULE, Jr.; ROLNIK, R. **Estatuto da Cidade: Novos horizontes para a reforma urbana**. São Paulo: Pólis, 2001. p.11-18. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/814/814.pdf>. Acesso em: 20 de julho de 2017.
- ROLNIK, R. Planejamento Urbano nos Anos 90: novas perspectivas para velhos temas. In: RIBEIRO, L.; SANTOS Jr., O. (Orgs.). **Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana - O futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994. p. 351-360.
- SABOYA, R.T. **Zoneamento e planos diretores**. 2007. Disponível em: <http://urbanidades.arq.br/2007/11/zoneamento-e-planos-diretores/>. Acesso em: 20 de julho de 2017.
- SALVADOR. **Lei nº 6.620 de 30 de Junho de 2016**. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Salvador e dá outras providências. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano. Disponível em: <http://www.plano500.salvador.ba.gov.br/biblioteca-virtual>. Acesso em: 01 de agosto de 2017.
- SAMPAIO, A. H. L. **Formas Urbanas: cidade real & cidade ideal contribuição ao estudo urbanístico de Salvador**. Salvador: Quarteto, PPGAU – FAUFBA, 2015.
- SAMPAIO, A. H. L. **Políticas públicas e ação do Estado nas cidades médias e pequenas**. III Simpósio – cidades médias e pequenas da Bahia, 2012.
- SAMPAIO, A. H. L. **10 necessárias falas**. Cidade, arquitetura e urbanismo. Salvador: EDUFBA, 2010.
- SANTOS, L. M. S. **“Graças aos Orixás, Inquices, Caboclos... estamos aqui”**: experiências, práticas e religiosidade afro-brasileira. Amargosa, 1940-1980. 2013. 182 f. Dissertação (Mestrado em História). Universidade do Estado da Bahia. Santo Antônio de Jesus, 2013.
- SANTOS, L. G. S. **O planejar desigual: seletividade espacial no planejamento urbano de Amargosa – Bahia**. 2013. 81 f. Monografia (graduação em Urbanismo). Universidade do Estado da Bahia. Salvador, 2013.
- SANTOS, M. (coord). **A região de Amargosa**. Bahia: Comissão de Planejamento Econômico, 1963.
- SANTOS, M. **Pobreza Urbana**. São Paulo: HUCITEC, 1979.
- SANTOS, M. **Espaço e método**. São Paulo: Nobel, 1985.

- SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. São Paulo:HUCITEC, 1993.
- SAULE JÚNIOR, N.; ROLNIK, R. **Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana**. São Paulo: Pólis, 2001.
- SÉRGIO, C. **O histórico do desmonte das ferrovias no Brasil**. In: O jornal de todos os Brasis. São Paulo, 2012. Disponível em: <http://jornalgnn.com.br/blog/luisnassif/o-historico-do-desmonte-das-ferrovias-no-brasil>. Acesso em: 10 de set. 2017. s/p.
- SILVA, J. A. **Direito ambiental constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2009.
- SILVEIRA, R. M. **Transportes em questão: a importância geoeconômica das ferrovias para o Brasil**. In: **VI Congresso Brasileiro de Geógrafos**. (Anais). AGB Goiânia, 2004. p. 1-9.
- SOUZA, M. L. **A cidade, o seu Estatuto e a sua gestão “democrática”**. Disponível em: <<http://www.nuped.geografia.ufrj.br/textos/acidadeoseuestatutogestao.pdf>. Acesso em: 23 de dez de 2016.
- SOUZA, M. L. **Mudar a Cidade – Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.
- SOUZA, M. L. **ABC do desenvolvimento urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.
- VILLAÇA, F. **A ilusão do plano diretor**. São Paulo: 2005. Disponível em: <http://www.planosdiretores.com.br/downloads/ilusaopd.pdf>. Acesso em: 25 de ago de 2016.
- VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (org.) **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999a. p. 12-240.
- VILLAÇA, F. Dilemas do Plano Diretor. In: CEPAM. **O município no século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima, CEPAM, 1999b. p. 237-245.
- ZORZO, A. F. **Os fluxos e as mudanças da rede de transporte da Bahia na segunda metade do Século xx: ligações ferroviárias e rodoviárias nacionais norte-sul e leste-oeste**. In: V Encontro Estadual de História (ANPUH - BA). Salvador, 2010. p. 11-22.
- ZORZO, A. F. **Ferrovia e rede urbana na Bahia: doze cidades conectadas pela ferrovia no sul do recôncavo e sudoeste baiano (1870-1930)**. Feira de Santana: Universidade Estadual de Feira de Santana, UEFS, 2001.

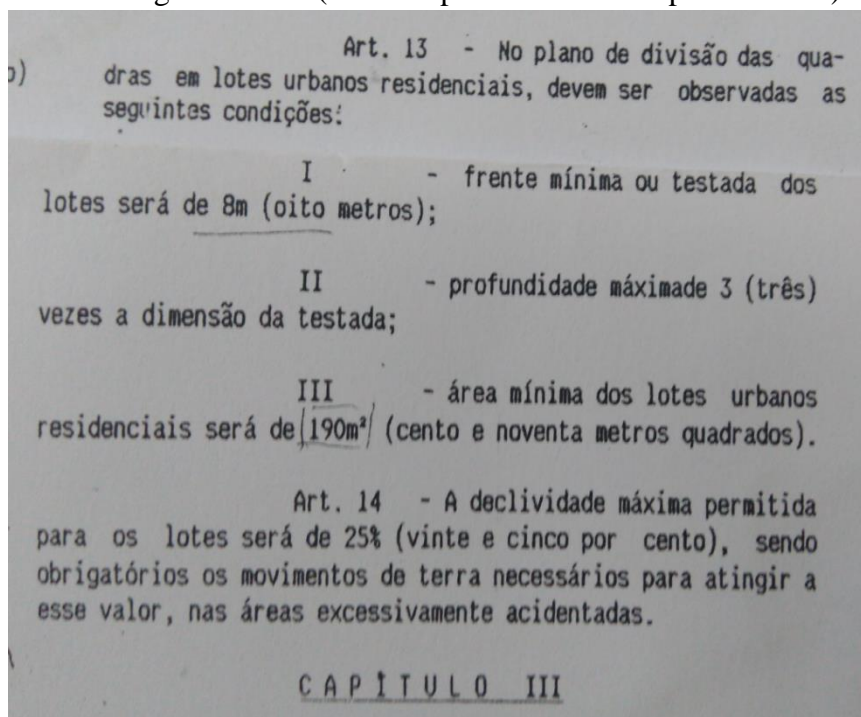
ANEXOS

ANEXO A – Código de Obras (Lei Complementar Municipal n.º 01/93) - Art. 5



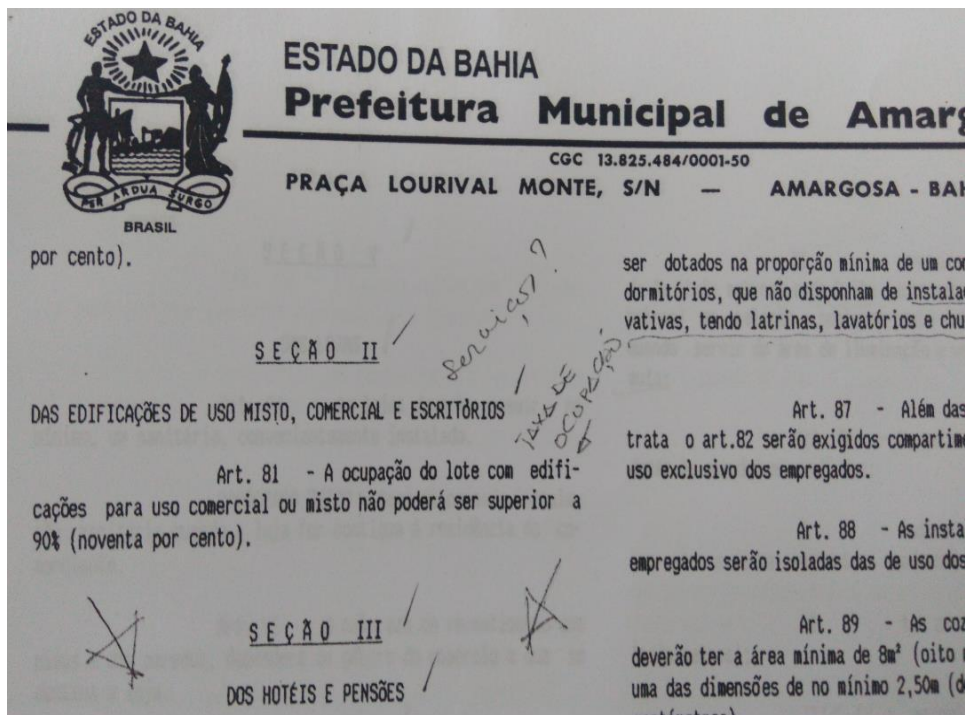
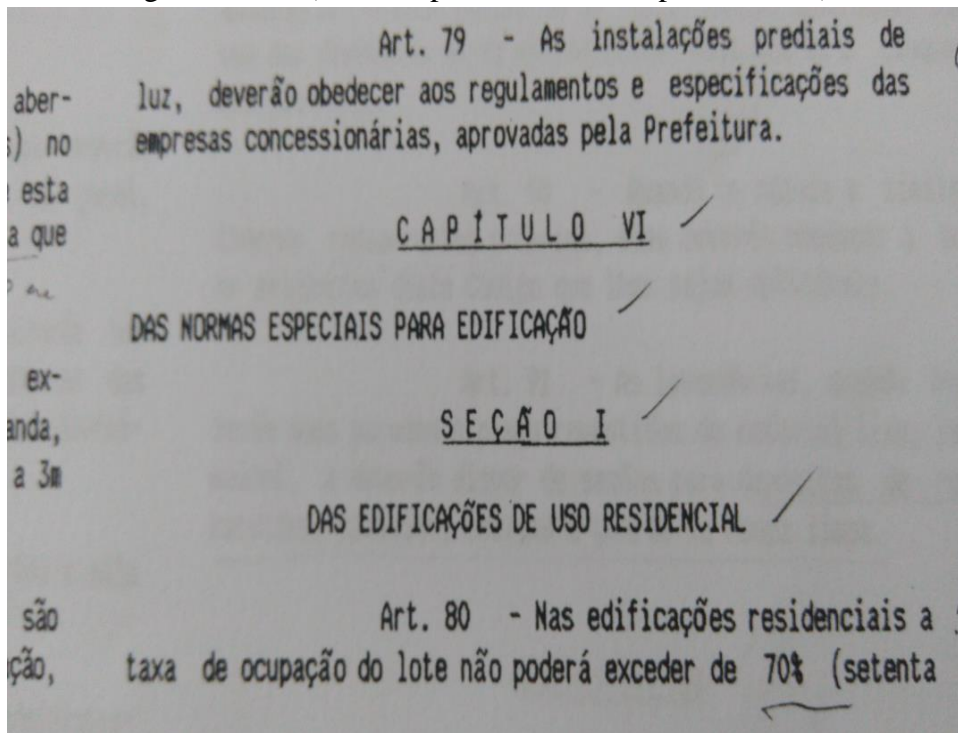
Fonte: Código de Obras Prefeitura Municipal de Amargosa, 1993.

ANEXO B – Código de Obras (Lei Complementar Municipal n.º 01/93) - Art. 13



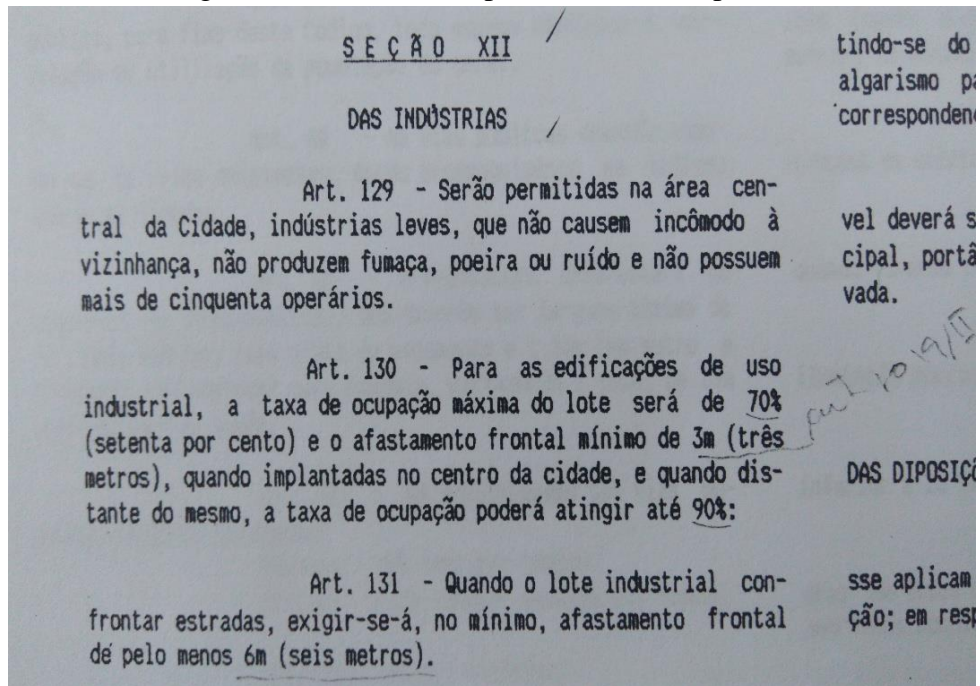
Fonte: Código de Obras Prefeitura Municipal de Amargosa, 1993.

ANEXO C - Código de Obras (Lei Complementar Municipal n.º 01/93) - Art 80 e Art. 81



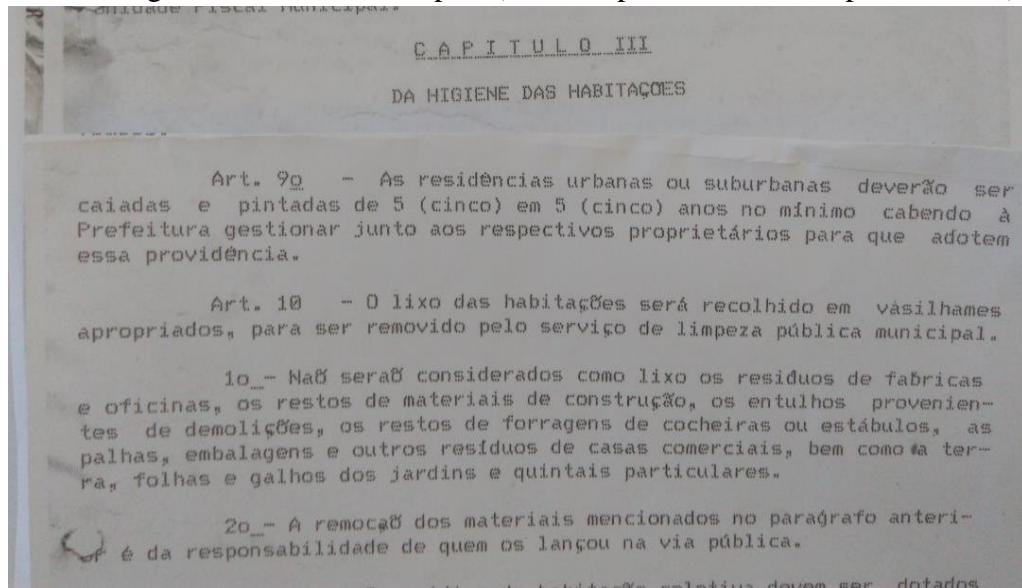
Fonte: Código de Obras Prefeitura Municipal de Amargosa, 1993.

ANEXO D – Código de Obras (Lei Complementar Municipal n.º 01/93) - Art. 130



Fonte: Código de Obras Prefeitura Municipal de Amargosa, 1993.

ANEXO E – Código de Posturas Municipais (Lei Complementar Municipal n.º 02/93) - Art. 9



Fonte: Código de Posturas Municipais Prefeitura Municipal de Amargosa, 1993.

ANEXO F – HIERARQUIZAÇÃO VIÁRIA DA SEDE MUNICIPAL