

PLANO DIRETOR URBANO - INSTRUMENTO DA DESIGUALDADE SOCIAL: UMA ANÁLISE DE VITÓRIA DA CONQUISTA - BA

URBAN PLAN DIRECTOR - INSTRUMENT OF SOCIAL INEQUALITY: AN ANALYSIS OF VITÓRIA DA CONQUISTA - BA CASE

PLAN MAESTRO URBANO - INSTRUMENTO DE DESIGUALDAD SOCIAL: UN ANÁLISIS DEL CASO DE VITORIA Da CONQUISTA, BAHÍA

1º AUTOR

VALADARES, Raquel Gomes; Mestranda em Arquitetura e Urbanismo; UFV - Universidade Federal de Viçosa; Minas Gerais; Brasil; valadaresgr@gmail.com

2º AUTOR

STEPHAN, Ítalo; Doutor em Arquitetura e Urbanismo pela FAUUSP - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo/USP; Professor do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UFV - Universidade Federal de Viçosa; Minas Gerais; Brasil; stephan@ufv.br

RESUMO

Pensar na cidade como espaço democrático e acessível a todos é o pensamento em voga. Desde a Constituição Federal de 1988, buscam-se mecanismos legais para que a população tenha direito à cidade e não permaneça à margem das suas garantias. O Plano Diretor do Município de Vitória da Conquista mostra que as áreas centrais possuem mais atenção do poder público em detrimento das áreas periféricas, tornando a cidade inacessível para boa parte da população. O poder público municipal buscou mecanismos de organizar o espaço

urbano, por meio da ordenação da ocupação do solo e do planejamento do desenvolvimento do espaço urbano. As diretrizes ressaltam a dicotomia social e econômica, atribuindo atendimento desigual às demandas das áreas do espaço urbano. A compreensão de que o PDU é uma Lei Municipal que promove a segregação social não se limita apenas ao município baiano; o fato é verificável em demais cidades do país. Além disso, identifica-se que, em detrimento de uma grande parte da população urbana, uma pequena área concentra a maior parcela do investimento público, uma alusão de que há progresso social e contínuo para toda a cidade.

Palavras-chave: Planejamento; Plano Diretor; Segregação Social

ABSTRACT

Think about the city as a democratic and accessible space to all is the thought in vogue. Since the 1988 Constitution, legal mechanisms are sought so that the population has the right to the city and do not remain on the margins of their guarantees. The Master Plan of Vitoria da Conquista municipality shows that the central areas have more public attention power at the expense of surrounding areas, making the city inaccessible to much of the population. The municipal government has sought mechanisms to organize the urban space through the land use ordinance and planning the development of urban space. The guidelines emphasize the social and economic dichotomy, giving unequal treatment to the demands of the areas of urban space. The realization that the PDU is a municipal law that promotes social segregation is not limited to the Bahian municipality; the fact is verifiable in other cities. Moreover, it is identified that, over a large part of the urban population, that a small area concentrates the largest share of public investment, a hint that there is social progress and continue for the whole city.

Key-words: Planning; Master Plan; Social Segregation.

RESUMEN

Pensar la ciudad como un espacio democrático y accesible a todos es el pensamiento en boga. Desde la Constitución de 1988 se buscan mecanismos legales para que la población tenga derecho a la ciudad y no se quede al margen de sus garantías. El Plan Maestro del municipio de Vitoria da Conquista muestra que las zonas centrales tienen más atención del poder público a expensas de las áreas circundantes, por lo que la ciudad se presenta inaccesible para gran parte de la población. El gobierno municipal ha buscado mecanismos para organizar el espacio urbano a través del ordenamiento del uso de la tierra y la planificación del desarrollo del espacio urbano. Las directrices hacen hincapié en la dicotomía social y económica, lo que resulta en un trato desigual a las demandas de las áreas de espacio urbano. La comprensión de que la PDU es una ley municipal que promueve la segregación social no se limita al municipio de Bahía; el hecho es verificable

en otras ciudades. Por otra parte, se identifica la desventaja de una gran parte de la población urbana, al cotejar que una pequeña zona de la ciudad concentra la mayor parte de la inversión pública y que se presenta como si fuera un indicio de que hay un progreso social por toda la ciudad.

Palabras clave: Planificación; Plan Maestro; Segregación social.

PLANO DIRETOR URBANO - INSTRUMENTO DA DESIGUALDADE SOCIAL: UMA ANÁLISE DE VITÓRIA DA CONQUISTA - BA

INTRODUÇÃO

A segregação social é decorrente da construção de relações sociais, envoltas em políticas econômicas que excluem uma parcela da sociedade que não possui meios próprios de prover condições mínimas de vida. Os efeitos desta política econômica ofensiva são perceptíveis com índices alarmantes de desemprego, falta de moradia ou a falta de moradia adequada, dificuldade de acesso à educação, saúde e segurança. Para Maricato (2000, p. 122) as cidades apresentam-se cada vez mais segregadoras e o Estado, que deveria minimizar os impactos desta desigualdade social, não o faz; pelo contrário, promove, através de seus planos diretores a perpetuação da marginalização.

Para o entendimento da sociedade não existe uma cadeia evolutiva rigorosa e sistematizada nas relações sociais. O que se vê é a existência de condições pertinentes ao surgimento de relações descontínuas que podem se repetir ao longo dos anos, de acordo com a necessidade do ser individual. A história não pode ser entendida no plano linear, pois não existe uma cadeia evolutiva para as relações sociais; o estudo da sociedade deve ser, como nos estudos arqueológicos, o de analisar as múltiplas rupturas sociais que permitem o surgimento, o desaparecimento e o ressurgimento de comportamentos e práticas sociais (FOUCAULT, 2005, p.283 -287).

A pobreza, como resíduo da desigualdade e atraso do passado, não retrocedeu com a modernização da nação e o surgimento de ordenamentos jurídicos específicos não proporcionaram sua minimização (WACQUANT, 2004, p.22). É necessário, portanto, repensar a noção de direito à cidade, indo além do direito de acesso individual ou grupal aos recursos que a cidade incorpora.

Embora existam mecanismos legais de regulamentação do espaço urbano, estes não são suficientes para resolver todos os problemas estruturais da cidade. A mudança cultural é necessária. O tipo de cidade que se deseja não pode ser separado do tipo de pessoas e das relações sociais que se estabelecem; o espaço urbano é produto das relações entre os indivíduos (HARVEY, 2014, p. 28-29). Quanto mais complexa a sociedade, mais ela multiplica regras. A justiça social não se estabelece, tão somente, na formulação de leis, mas através de indivíduos se relacionem com igualdade e justiça.

O Estatuto da Cidade - EC - possui um avanço social e jurídico no atendimento às cidades, proporcionando no território nacional tratamento unificado sobre o tema (BRASIL, 2001). A proposta do EC é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, apresentando em seu conteúdo diretrizes para a gestão democrática, equilíbrio ambiental e a construção da cidade justa e equânime.

O EC reforça o princípio apresentado na Constituição Federal de 1988, que é a autonomia municipal no desenvolvimento e expansão urbana através da elaboração e aplicação do plano diretor (BRASIL, 2001). Este instrumento não é o único meio legal de planejar o espaço urbano; o Estatuto o apresenta como parte integrante do processo de planejamento municipal.

Sobre a elaboração do plano diretor urbano, o EC estabelece a necessidade da promoção de debates públicos, do acesso e da publicidade dos documentos e informações produzidas (BRASIL, 2001). O plano diretor precisa ser resultado da

expectativa da sociedade na gestão do espaço urbano. Não se trata apenas de estabelecer regramentos, mas balizar a ordenação do tecido urbano, para a presente e a futura geração, refletindo as relações sociais existentes. O que o EC propõe, por meio do plano diretor, é a democratização, tanto na participação do planejamento, quanto à noção de propriedade (BRASIL, 2001).

Nem todos os municípios estariam obrigados a elaborar um plano diretor. O EC elencou os critérios específicos de obrigatoriedade e estabeleceu o prazo de cinco anos, após a aprovação do Estatuto, para que os municípios apresentassem os seus respectivos planos (BRASIL, 2001). No entanto, elaborar o plano diretor tornou-se emblema para a solução de todos os problemas sociais e estruturais do espaço urbano (VILLAÇA, 2005, p. 10-11). A expectativa em torno do plano diretor era que, por meio dele, os problemas da habitação, circulação, marginalização social e as perspectivas para o futuro da cidade previstas no ordenamento, seriam implantados e, conseqüentemente, solucionariam as questões mais latentes.

A vigência dos planos diretores em todo o país mostrou-se diferente da expectativa. Em geral, os planos não foram resultados da participação popular e não trouxeram a solução para os problemas do espaço urbano.

Anterior à exigibilidade estabelecida pelo EC, e até mesmo anterior a Constituição Federal de 1988, o município de Vitória da Conquista já dispunha de um plano diretor. A primeira legislação do município que trata da questão urbana foi o Plano Diretor de 1976, a Lei 118/76 (SANTOS, 2013, p.110). A preocupação dos gestores era organizar a cidade, que apresentava índices de crescimento demográfico acentuado, desde a década de 1940. A população do município, considerando a área urbana e rural, em 1940 estimava em 33.554 habitantes, em 1970 a população era de 127.528 (SANTOS, 2013, p. 80). Vitória da Conquista vivenciou um dos movimentos socioterritoriais mais intensos, a migração da população rural para o espaço urbano e o intenso crescimento populacional, em menos de 40 anos (ROLNIK, 2006, p.199), experiência nítida nos índices demográficos.

O crescimento desordenado já era perceptível e, no vislumbre de torná-la atrativa aos investimentos financeiros, o primeiro plano diretor versava essencialmente sobre as formas de ocupação do solo e onde as atividades comerciais estariam organizadas.

O município de Vitória da Conquista está situado no Centro Sul Baiano, na região Sudoeste. Conforme os dados do IBGE, em 2010 a população total de habitantes chegou a 306.866, e a estimativa para 2015 seria de 343.230 habitantes, classificando o município como o terceiro maior do Estado da Bahia (IBGE, 2010).

Vitória da Conquista, com onze distritos, incluindo o distrito sede, está entre as cinco maiores economias municipais do estado, pela ótica do PIB, correspondendo a 2,2% do PIB estadual. Em 2010, o PIB do município totalizou mais que R\$ 3.469 milhões. Os resultados apresentados pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia - SEI - (SEI, 2012, p.50) revelam também os fatores que influenciaram esse crescimento, as perspectivas para os próximos anos e como o Poder Público contribuiu para o desenvolvimento econômico dos municípios.

O município é referência nos setores de educação, saúde e principalmente no comércio, atraindo milhares de usuários e consumidores dos municípios vizinhos. Além disso, Vitória da Conquista possui influência e importância na região em que está situada, principalmente, em virtude das rodovias que interceptam o seu território. Na década de 1940 foram inauguradas duas rodovias estaduais, BA-262 e BA-415 e, na década de 1960, a rodovia federal, BR-116. As rodovias não provocaram o crescimento, mas foram cruciais para determinar o arranjo espacial da cidade.

O Plano Diretor de 1976 tinha como objetivo estabelecer condições adequadas de habitações, circulação, trabalho e recreação. O embelezamento da cidade, com a construção e reforma de praças na área central, também estava determinado no

PDU (SANTOS, 2013, p.110). O Plano de 1976 regulamentou inúmeros loteamentos urbanos e rurais, possibilitando a expansão da cidade.

Cabe ressaltar que, mesmo sendo uma legislação que organizava o espaço urbano, o Plano Diretor de 1976 estabelecia regras que já segregavam a população, expulsando uma parcela da sociedade das áreas mais notáveis, impondo rígidos mecanismos de controle. Com o novo Plano Diretor, datado de 2006, viu-se a possibilidade de mudanças na organização da cidade e, ainda, torná-la menos segregada, uma vez que deveria ser elaborado a partir do preconizado no EC, que garantia a participação popular e democratização do espaço urbano.

Para o desenvolvimento deste artigo foi utilizada a pesquisa teórica. Buscou-se analisar autores que estudam essa temática, através de livros, teses, artigos e periódicos. Foi realizada uma análise do Plano Diretor Urbano - PDU - aprovado pelo município de Vitória da Conquista em 2006. O período abordado por este artigo concentrou-se entre 2006 a 2013, tendo em vista a aprovação do plano pelo Poder Legislativo Municipal em 2006 e a obtenção de dados e informações municipais até 2013. Foi feito o uso de dados e informações primárias e secundárias, utilizando-se dados oferecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010) e pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI, 2012, p.50-61). Foram usados os dados vinculados e amplamente divulgados pela Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista. Estas informações permitiram realizar uma abordagem do espaço urbano de Vitória da Conquista.

O objetivo deste artigo é identificar as diretrizes e orientações do PDU que estabelecem a cultura de tratamento diverso às partes da cidade. A concentração de uma classe econômica em uma região, macrozona ou bairro tem determinado a alocação das ações públicas, como atesta a lei municipal, resultando a segregação social no espaço urbano. Isto posto, o intento do artigo é debater a situação social da cidade. O planejamento urbano é consequência das relações sociais, demonstrando que o resultado obtido por ele evoca a desigualdade em todos os níveis, seja sócio, político ou econômico. Cabe às

estruturas de poder maximizar as oportunidades e minimizar as diferenças, proporcionando a sociedade com equidade.

1. BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DO MUNICÍPIO

O surgimento do município de Vitória da Conquista está associado à exploração de metais preciosos, principalmente ouro, e à política de expansão e ocupação do território no Século XVIII. Inicialmente, o município foi organizado como Vila, a Vila Imperial da Vitória. Embora não haja indícios de que tenham encontrado metais preciosos no limiar da Vila, a posição estratégica entre o Rio das Contas, onde havia a exploração de metais preciosos, e o litoral proporcionou o seu crescimento e fortalecimento na região.

Em 1891 a Vila Imperial da Vitória foi emancipada à condição de cidade, sendo constituído o distrito sede de Vitória da Conquista, cuja atividade centralizava-se na criação de gado trazido pelos tropeiros de Minas Gerais que iam em direção ao litoral.

O município tornou-se economicamente forte através do comércio e da produção de algodão, mandioca e mamona. Na década de 1970, o município foi contemplado pelo Plano de Renovação e Revigoração da Cafeicultura, do Governo do General Médici, tornando-se um polo econômico de destaque no Estado da Bahia.

Outro fator de relevância para a história do município foi a abertura das rodovias estaduais, que ligam Ilhéus a Bom Jesus da Lapa, a BA-262, e a rodovia que liga Vitória da Conquista à Costa do Cacau, Ilhéus e Itabuna, a BA-415, proporcionando a intensificação do comércio e o aumento do fluxo de pessoas que transitam neste percurso. Do mesmo modo, a inauguração da rodovia federal BR-116 também propiciou ao município um importante eixo de comunicação com a região Sudeste e

demais partes do Nordeste, consolidando Vitória da Conquista como centro comercial regional.

A rodovia BR-116 foi responsável por estabelecer um arranjo específico de organização para Vitória da Conquista. Ela deu forma à cidade: do lado oeste da rodovia concentraram os loteamentos populares e do lado leste concentraram as áreas com maior valor imobiliário (SANTOS, 2013, p.167). Na divisão do solo surgiram os bairros nobres, populares e proletários (TANJURA apud VEIGA; 2004, 2010, p.106-107).

2. OS PLANOS DIRETORES DE VITÓRIA DA CONQUISTA

Em 1976, em virtude do rápido crescimento da cidade, o poder público municipal buscou organizar o espaço urbano estabelecendo o Plano Diretor, Lei 118/1976 (SANTOS, 2013, p.110-112). O primeiro PDU de Vitória da Conquista refletia a dicotomia da cidade; por lei, era exigido que todo loteamento criado pavimentasse as ruas, no entanto, se o loteamento estivesse localizado em bairros tidos como populares ou proletários (expressão da própria lei) não havia obrigatoriedade da pavimentação (SANTOS, 2013, p.146). Essa ausência de obrigatoriedade proporcionou o surgimento de bairros inteiros sem pavimentação e por décadas tal situação se manteve e, em algumas localidades, ainda perdura.

O rigor técnico da construção e proibição de unidades multifamiliares coibiu as edificações populares nas áreas centrais da cidade; de acordo com Santos (2013, p.144-145), o artigo 70, da Lei 118/1976, expressamente, definia que as áreas dos lotes, para efeito de aprovação de loteamentos para fins residenciais, deveriam observar a classe e a categoria econômica do setor. A classe econômica interferiria no tamanho do lote, cabendo aos loteamentos populares área menor. Visivelmente, as relações econômicas definiram as relações sociais e o padrão arquitetônico da cidade.

Em 2006 o município de Vitória da Conquista aprovou o novo PDU. A Lei Municipal 1.385/2006 foi resultado da adequação às novas diretrizes exigidas no Estatuto da Cidade de 2001 (VITÓRIA DA CONQUISTA, 2006). O PDU de 2006 é composto de noventa e nove artigos, distribuídos em dez capítulos, apresentando as diretrizes, objetivos, princípios da organização da cidade, bem como apresentando estratégias de crescimento do espaço urbano.

O PDU de Vitória da Conquista apresenta como princípio o direito à cidade para todos (VITÓRIA DA CONQUISTA, 2006); o espaço urbano acessível com moradia, saneamento ambiental, transporte, serviços públicos, trabalho e lazer. São os princípios que estabelecem garantias insubstituíveis. Segundo Mello (2005, p.888) princípio é mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico.

Violar um princípio seria mais grave que transgredir uma norma, entendendo que a violação a um princípio é a ofensa não apenas ao texto legal, mas a todo o sistema de comandos que existe (MELLO, 2005, p. 888-889). Os princípios do PDU de Vitória da Conquista transmitem o ideário de um ambiente harmônico e integrado. Ao menos o vislumbre da norma é que seja constituída uma sociedade viável e acessível a todos, promovendo a justiça social e reduzindo as desigualdades (VITÓRIA DA CONQUISTA, 2006).

A lei municipal apresenta quais seriam os objetivos da norma. O artigo 5º, II, alínea f, da referida lei reafirma o que o Estatuto da Cidade estabeleceu: que a propriedade deve atender as funções sociais promovendo a inclusão social das áreas segregadas no meio urbano (VITÓRIA DA CONQUISTA, 2006).

Os artigos 22 a 29 oferecem a sistematização do uso do espaço urbano, macrozoneando a cidade em seis áreas (VITÓRIA DA CONQUISTA, 2006). De acordo

com Veiga (2010, p.125), a figura abaixo mostra a organização do espaço urbano de acordo com o PDU.

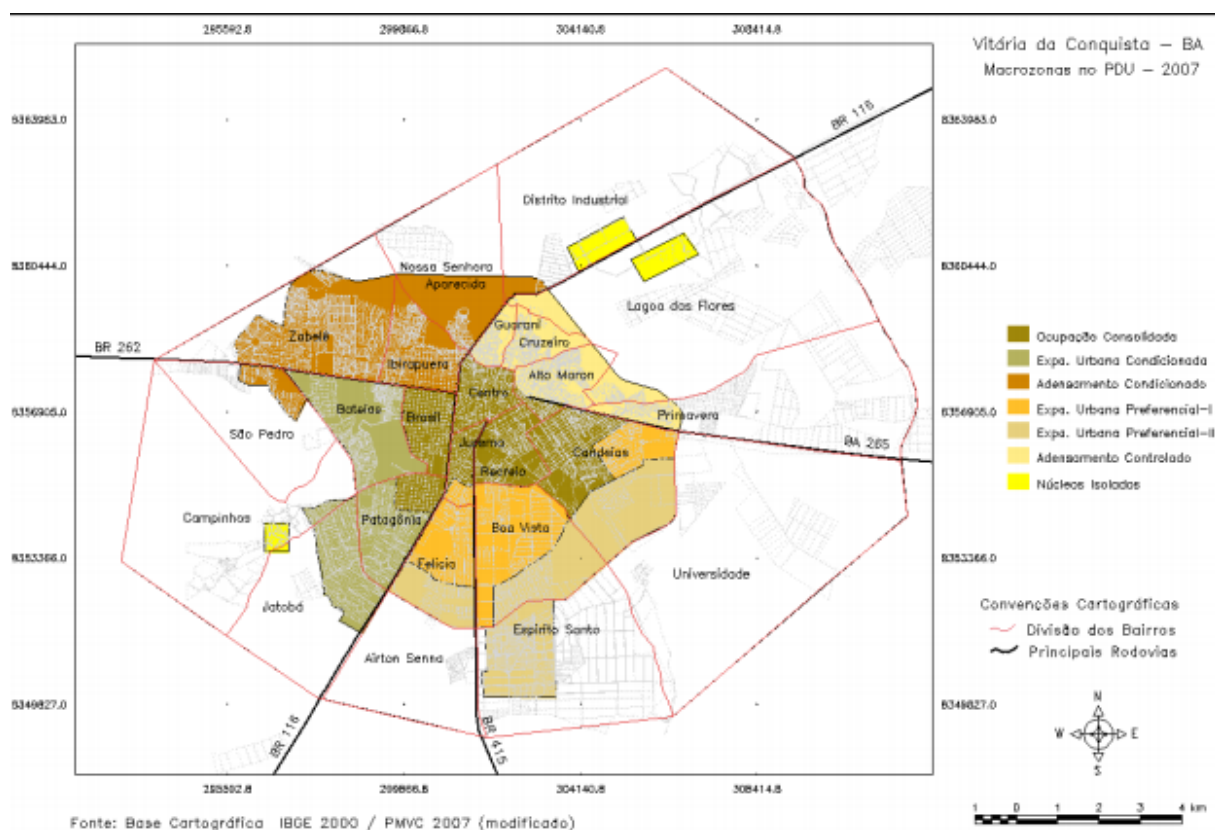


Figura 1: Macrozoneamento no PDU de Vitória da Conquista. Fonte: Base Cartográfica IBGE (2000) e Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista (2007).

As Áreas de Ocupação Consolidadas são áreas com infraestrutura básica e equipamentos públicos implantados, com acesso ao sistema viário regional e não estão inseridas em áreas de valor ambiental. As áreas compreendem os bairros Centro, Recreio, Jurema, Brasil, Patagônia I e Candeias I. Os bairros citados mesclam áreas de concentração residencial popular e áreas de valor imobiliário elevado.

As Áreas de Adensamento Controlado são áreas com problemas de drenagem e declividade e restrições ambientais decorrentes da proximidade com a Serra do Periperi e o Poço Escuro (área de preservação ambiental do município)

compreendendo os bairros Guarani, Cruzeiro, Alto Maron, o loteamento Nova Cidade e Primavera.

A lei municipal classifica como Área de Adensamento Condicionado a região com características topográficas especiais e restrições ambientais pela proximidade da Serra do Periperi, carentes de equipamentos urbanos, que exigem uma ocupação condicionada. Os bairros mencionados pela lei são: Nossa Senhora Aparecida, Ibirapuera e Zabelê e os loteamentos Miro Cairo, Henriqueta Prates e Recanto das Águas.

O PDU conceitua também as Áreas de Expansão Urbana Condicionada, quais sejam: as áreas contíguas às áreas urbanas consolidadas, com restrições ambientais e problemas de macrodrenagem e baixa qualificação da estrutura urbana.

Compreendem os Bairros Bateias, Patagônia II, Jatobá e parte do Bairro Campinhos.

As áreas de expansão do município foram classificadas em duas macrozonas: as Áreas de Expansão Urbana Preferencial I e II. São as áreas contíguas à mancha urbana ocupada ou em processo de ocupação, caracterizando-se pela presença de vazios urbanos e áreas de ocupação rarefeita.

A área de expansão urbana preferencial I compreende os bairros: Felícia I, Boa Vista I e Candeias II; e a área de expansão urbana preferencial II compreende os bairros: Felícia II, Boa Vista II, Candeias III, o conjunto habitacional Urbis VI e o loteamento Renato Magalhães. Estas duas macrozonas compõem a região sul/sudeste do município, onde estão situados os shoppings centers, Shopping Conquista Sul e Shopping Boulevard, área de concentração de condomínios residenciais de alta renda.

A Área de Expansão Urbana Rarefeita são os vazios urbanos passíveis de ocupação, com restrições ambientais, exteriores ao Anel Rodoviário, incluindo nesta área os bairros Campinhos e Lagoa das Flores.

Apesar da criação das macrozonas, a lei municipal particularizou as ações que seriam desenvolvidas pelo poder público municipal em cada bairro. O artigo 23

traceja sobre o Centro as diretrizes de expansão, indicando os bairros Recreio e Candeias I, para a expansão do centro tradicional (VITÓRIA DA CONQUISTA, 2006). Além de ordenar sobre o adensamento e consolidação da ocupação, para o Centro há a atenção para a reorganização do tráfego e reurbanização do sistema viário.

O Centro é o principal ponto de convergência dos veículos de transporte coletivo da cidade. A reorganização do sistema viário tem sido realizada com medidas paliativas, através da modificação do tráfego de algumas ruas e avenidas e a instalação do sistema binário para organização do fluxo de veículos e pedestres.

Dentre as diretrizes do PDU há a permissão para a verticalização, atribuída somente para os bairros Recreio e Candeias I. Estes dois bairros, situados à margem leste da rodovia BR-116 possuem a maior concentração de construções verticais, em sua maioria condomínios residenciais de elevado padrão. Desde o primeiro PDU do município, esta parte da cidade concentra atenção privilegiada do poder público local.

A relocação de equipamentos públicos do Centro tradicional da cidade, como o Centro Municipal de Atenção Médica Especializada, SESI, Fórum das Justiças: Federal, Eleitoral, Trabalhista e Comum foi direcionada para estes dois setores do espaço urbano. Criando ambiente favorável para a especulação imobiliária nesta região da cidade.

O melhoramento da mobilidade urbana foi objeto de diretrizes do PDU apenas para os bairros Recreio e Candeias I. Na abordagem sobre o sistema viário e a circulação de pedestres, a lei considerou as melhorias relativas à mobilidade urbana, notadamente no que se refere aos portadores de deficiências, para os bairros Recreio e Candeias I, descartando o atendimento nas demais áreas. As adaptações das calçadas, com rampas e piso tátil, são exigências verificáveis por lei municipal para estes dois bairros, o que não se aplica as demais partes do município.

O aproveitamento e a reurbanização dos espaços abertos, áreas verdes, praças e largos existentes também reflete a dicotomia do atendimento do poder público à

população. Nas diretrizes da lei os bairros Recreio e Candeias I são atendidos, os demais não. Embora nos outros bairros haja referência à arborização, o aproveitamento e reurbanização dos espaços citados, a implementação não ocorreu na prática. As áreas verdes e praças nas Áreas de Expansão Condicionada são imperceptíveis, dada a escassez de atenção nesta parte da cidade.

As pontuações citadas para os bairros Recreio e Candeias I podem parecer situações aleatórias no desenvolvimento do texto da lei. No entanto, no contexto histórico do surgimento da malha urbana, esta sempre foi uma área onde se concentrou a parcela da população com renda mais elevada. E o ordenamento jurídico em análise transpareceu, por meio das suas pontuações e instruções de atendimento, como a realidade econômica interfere nas decisões administrativas.

A pequena parte da cidade com melhor infraestrutura, comércio, serviços e equipamentos culturais tornou-se objeto de disputa no mercado imobiliário. Conforme Rolnik (2006, p.200) a escassez de áreas de maior qualidade eleva às alturas os preços da terra dessas áreas, mas os preços de terras periféricas sobem também, pois se coloca em curso um motor de especulação imobiliária que não existiria com essa força se a qualidade urbana fosse mais distribuída pela cidade, assertiva perceptível em Vitória da Conquista.

Para cada bairro, descrito nas macrozonas, o PDU apresenta diretrizes, porém, a lei municipal omite quais as medidas de atenção para o bairro Jurema, na região centro sul do município. O bairro não encontra previsão de atendimento no PDU, embora seja considerado na lei como área de ocupação consolidada. Trata-se de um bairro periférico, antigo e com problemas estruturais como ocupações irregulares e áreas alagadiças.

Entre as décadas de 1970 e 1980 a área do bairro Jurema foi ocupada pela população de baixa renda. Parte do referido bairro está situado em uma área de formação de curso de água, um nascedouro, e no entorno dessas áreas há ocupação por moradia irregular. Em virtude das características da área, este bairro precisaria

ser considerado como área de preservação de recursos hídricos e proteção ambiental. No entanto, não ocorreu.

Soma-se a esta situação as condições do terreno. O bairro Jurema está localizado em área de depressão, uma área crítica de drenagem. Nesta área, no período chuvoso, há o acúmulo de água pluvial ocasionando inundações nas áreas construídas. Os planos de drenagem descritos no PDU não incluem o bairro Jurema.

No bairro Jurema localiza-se o Distrito Integrado de Segurança Pública, um complexo de delegacias que compreende a Delegacia de Homicídios, Delegacia de Atendimento à Mulher, Delegacia de Repressão à Furtos e Roubos, Núcleo do Corpo de Bombeiros e Departamento de Trânsito. Neste bairro também se localiza um dos hospitais mais antigos da cidade. O PDU omitiu quais diretrizes orientariam o poder público na administração deste bairro. Diversos vazios na área do bairro Jurema são favoráveis para o crescimento do matagal; a falta de iluminação pública adequada e o acúmulo de resíduos sólidos aumenta a insegurança. Mesmo que os equipamentos de segurança pública estejam situados no bairro, a população não vive em segurança.

Cada bairro possui características próprias e carece de atenção particular. Como descreve Veiga (2010, p.201) o bairro Campinhos possui formação predominantemente de nascentes e lagoas. O bairro possui problemas de drenagem por estar em área deprimida; o PDU sugere a preservação desta área e a contenção de processos desordenados de ocupação.

O bairro Campinhos, de acordo com Veiga (2010, p.202), precisaria da recuperação das áreas das lagoas, delimitando as unidades de conservação, fornecendo habitabilidade para a população que se encontra próxima a esses ambientes, pois mesmo com o deslocamento de moradores de ocupação irregular para esta área, não há o oferecimento de condições de moradia digna.

Sem infraestrutura adequada, no bairro Campinhos foram construídas unidades de moradia popular, do Programa Minha Casa Minha Vida em 2011. A área já

mencionada como crítica foi utilizada por não haver outros espaços livres na malha urbana. As condições inadequadas de habitabilidade são agravadas por falta de planejamento adequado de mobilidade urbana; a área do bairro Campinhos não está dentre os bairros que receberiam o atendimento para a adequação do sistema viário, e de fato não recebeu.

Entre os anos 2000 e 2010 se intensificou o processo de ocupação dos vazios urbanos e consolidação da malha urbana das Áreas de Expansão Urbana Preferencial I e II, destacando-se principalmente como áreas de especulação imobiliária das classes de média e alta renda (VEIGA, 2010, p. 147). Porém, a ocupação não ocorreu igual em todos os bairros; a área do conjunto habitacional Urbis VI e do loteamento Renato Magalhães, caracterizada pela presença de conjuntos multirresidenciais, não possui infraestrutura básica, como: pavimentação, água, esgoto e energia elétrica (VEIGA, 2010, p. 147).

3. CONCLUSÃO

Embora haja o explícito tratamento desigual, através das distintas diretrizes para cada área de ocupação, o ideário de crescimento e progresso propagado pelo poder público local produz como efeito o não pertencimento ao espaço urbano e a desigualdade social como aspecto natural para o desenvolvimento econômico. A normalização da desigualdade e a perpetuação da nítida divisão social são resultados da não-cidade.

Compreendendo que a cidade é um espaço democrático e acessível a todos, é flagrante o quanto o planejamento, a política habitacional e de gestão do solo urbano têm contribuído para construir a exclusão territorial. A falta de infraestrutura, de qualidade de moradia, culminando em falta de qualidade de

vida, produz o não pertencimento ao espaço urbano. As áreas periféricas, com ações públicas cerceadas, produzem o urbanismo de risco, que atinge as cidades como um todo, concentrando todas as oportunidades em um fragmento da cidade.

A fragmentação do espaço urbano não produz acesso ao direito à cidade, pelo contrário fomenta a desigualdade. Criar condições adequadas do uso do espaço urbano é pertinente ao ordenamento, no entanto, restringir esta característica a algumas partes da cidade é promover a violação do direito de cidadania. Mesmo que a participação popular, na elaboração do planejamento urbano, não expresse com exatidão e veemência o que a população local precisa, cabe ao poder público municipal balizar as expectativas de uso do espaço urbano e garantir a existência de políticas equânimes que produza uma cidade igualitária. A norma não pode estabelecer trincheiras sociais, cabe aos instrumentos de planejamento urbano oferecer a democratização da cidade.

A população desprovida de recursos estabelece-se à margem da cidade, desenvolve-se e torna-se invisível em lugares que não estão dentro dos interesses econômicos; quando a área em questão trata-se de objeto de investimento financeiro, a população ali instalada torna-se visível e removida, sob o pretexto do desenvolvimento urbano e crescimento econômico (MARICATO, 2000, p 160-161). As medidas para o crescimento socioeconômico não levam em conta a democratização do espaço urbano e em detrimento de muitos, poucos são beneficiados, sob a alegação do partilhamento dos benefícios, fato que nunca ocorre.

A política econômica influencia o desenvolvimento e organização do espaço urbano; o gerenciamento das ações do poder público demonstra os interesses econômicos e, conseqüentemente, a cidade torna-se um produto destes investimentos. A política urbana vivencia a tirania do capital, do qual determina onde será destinado o investimento. Não há garantia da cidadania sob este parâmetro. É necessária a intervenção do poder público para minimizar as desigualdades decorrentes das políticas de mercado.

O poder público precisa garantir a aplicabilidade da justiça social e acesso à democracia; enquanto houver mecanismos desleais de controle e cerceamento econômicos, haverá segregação de direitos. Há a urgente necessidade de ruptura do padrão econômico baseada na exploração e minimização dos direitos e garantias individuais e coletivas. O espaço urbano como resultado desta sociedade também refletirá essas mudanças comportamentais.

A cidade desigual seria substituída por uma cidade voltada para a solução dos seus embates, legitimando uma nova forma de organização política. A sustentabilidade e crescimento do espaço urbano seriam possíveis orientados sob o desmonte da atribuição de mercado; a cidade deixaria de ser uma mercadoria negociada e passaria a ser resultado das relações sociais igualitárias e equânimes.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 22ª Edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.
- _____. **LEI nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: maio de 2016.
- FOUCAULT, M. Arqueologia das ciências e história dos sistemas de pensamento. In: FOUCAULT, M. **1972 - Retornar à História**. Tradução Elisa Monteiro, 2ª Edição, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005, p. 282-295.
- HARVEY, D. **Cidades rebeldes**. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2014, p.27-66.
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censos Populacionais**. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br>. Acesso em: maio e junho de 2016.
- MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (Org.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Rio de Janeiro: Vozes, 2000, p. 121-192.
- MELLO, C. A. B. de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Melhoramentos, 2005, p.888.

RIBEIRO, L.C.Q.; CARDOSO, A.L. **Reforma Urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan, 2012.

ROLNIK, R. A Construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país. In: **Avanços e Desafios. Políticas Sociais** (IPEA), v. 12, p. 199-210, Rio de Janeiro, 2006.

SANTOS, R. S. dos. **A construção de Cidades no Brasil: Capital, poder público, população e a produção do espaço urbano em Vitória da Conquista (1940 - 2010)**, 2013, 385f. Tese (Doutorado: Geografia, Planificação Territorial e Gestão Ambiental), Faculdade de Geografia e História. Universidade de Barcelona.

SEI - Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. In: **Caderno Bahia em Números** (SEI), v. 12, p. 50, 61, 110, Bahia, 2012. Disponível em: <http://www.sei.ba.gov.br>. Acesso em: maio de 2016.

VEIGA, A. J. P. **Sustentabilidade urbana, avaliação e indicadores: um estudo de caso sobre Vitória da Conquista-BA**, 2010, 283f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura. Universidade Federal da Bahia.

VILLAÇA, F. **As Ilusões do Plano Diretor**. São Paulo: Edição do Autor, 2005.

VITÓRIA DA CONQUISTA. **Lei nº 1.385/2006**, de 16 de dezembro de 2006. Dispõe sobre o Plano Diretor de Vitória da Conquista. Disponível em <http://www.pmvc.ba.gov.br/>.

_____. **LEI nº 528/90, de 1990**. Dispõe sobre a Lei Orgânica de Vitória da Conquista. Disponível em <http://www.pmvc.ba.gov.br/>.

WACQUANT, L. **Os condenados da Cidade: estudo sobre marginalidade avançada**. Rio de Janeiro: Revan. 2005, p. 21-43.