DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO
DOUTORADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO

CLAUDIO OLIVEIRA DE CARVALHO

POLÍTICA, DIREITO, E EXCLUSÃO SOCIOESPACIAL: OS PLANOS DIRETORES URBANOS - 1976 E 2007 DE VITÓRIA DA CONQUISTA - BA

Salvador
2014

CLAUDIO OLIVEIRA DE CARVALHO

POLÍTICA, DIREITO, E EXCLUSÃO SOCIOESPACIAL: OS PLANOS DIRETORES URBANOS - 1976 E 2007 DE VITÓRIA DA CONQUISTA - BA

Tese apresentada ao curso de Doutorado em Desenvolvimento Regional e Urbano, da UNIFACS Universidade Salvador, Laureate International Universities como requisito parcial para obtenção do título de Doutor.

Orientadora: Profª. Drª. Débora de Lima Nunes Sales.

Salvador
2014

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas da UNIFACS Universidade Salvador, Laureate International Universities.

Carvalho, Claudio Oliveira de

Política, direito, e exclusão socioespacial: os Planos Diretores Urbanos de 1976 e de 2007 em Vitória da Conquista-Ba. / Claudio Oliveira de Carvalho. – Salvador, 2014.

213 f. : il.

Tese apresentada ao Curso de Doutorado em Desenvolvimento Regional e Urbano, área de concentração Processos Urbanos e Regionais do Desenvolvimento da UNIFACS Universidade Salvador, Laureate International Universities, como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor.

Orientadora: Profª. Dr. Débora de Lima Nunes Sales.

1. Planejamento urbano. 2. Plano Diretor Urbano - Vitória da Conquista – Bahia. 3. Política Pública. 4. Exclusão socioespacial. 5. Democracia Urbana. I. Sales, Débora de Lima Nunes, orient. II. Título.

CDD: 711.40981

CLAUDIO OLIVEIRA DE CARVALHO

POLÍTICA, DIREITO, E EXCLUSÃO SOCIOESPACIAL: OS PLANOS DIRETORES URBANOS - 1976 E 2007 DE VITÓRIA DA CONQUISTA - BA

Tese aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Desenvolvimento Regional e Urbano, área de concentração Processos Urbanos e Regionais do Desenvolvimento, UNIFACS Universidade Salvador, Laureate International Universities, pela seguinte banca examinadora:

Débora de Lima Nunes Sales – Orientadora. _____
Doutoura em Urbanisme et Aménagement pela Université Paris-Est Créteil Val-de--Marne, França.
UNIFACS Universidade Salvador, Laureate International Universities

Antônio Heliodório Lima Sampaio _____
Doutour em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo, Brasil.
Universidade Federal da Bahia – UFBA

Fernando Cardoso Pedrão. _____
Doutor em Ciências Econômicas pela Universidade Federal da Bahia, Brasil.
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia - UFRB

Julio Cesar de Sá da Rocha. _____
Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Brasil.
Universidade do Estado da Bahia - UNEB

Liliane Ferreira Mariano da Silva. _____
Doutora em L'Etudes de l'Amerique Latine pela Université Sorbonne Nouvelle, Paris.
UNIFACS Universidade Salvador, Laureate International Universities

Salvador, 28 de agosto em 2014.

A

Valéria, minha esposa e companheira de vida e de sonhos, e a minha querida filha, Mariana, pela maravilha de existir e pela magia de transformar a vida em alegria.

AGRADECIMENTOS

Ao Departamento de Ciências Sociais Aplicadas (DCSA) da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB) pela Licença de Afastamento das Atividades Docentes que me possibilitou dedicação exclusiva ao doutorado.

À querida professora Débora, minha orientadora, pela disponibilidade, estímulo, carinho e desempenho, às vezes tendo de fazer muito esforço para se colocar ao meu lado, insistindo sempre pelo melhor. Também agradeço pela confiança, incentivo e, especialmente, pela clareza nas críticas e sugestões certeiras durante a orientação deste trabalho. Ao desfrutar do seu convívio pude compreender, na teoria e na prática, que sem o foco no humano não há transformação.

Aos professores Fernando Pedrão, Liliane Mariano e Heliodorio Sampaio, pelas generosas contribuições nos seminários de tese e qualificação. Os ensinamentos adquiridos durante as arguições foram fundamentais.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano (PPDRU), pelo estímulo e conhecimento. Gratidão especial à professora Alba Regina e ao professor Costa Gomes.

Aos funcionários da Prefeitura Municipal e da Câmara Municipal de Vitória da Conquista, especialmente Manoel, Tatiane e Alexandre.

Aos meus pais, meus irmãos, sobrinhos e, especialmente, a minha mãe, Vitória, sempre preocupada e me apoiando em momentos cruciais.

A todos os que amam Vitória da Conquista e acreditam na capacidade de decisão do seu povo.

Às forças do Universo que harmonizam a vida.

Eu sou um intelectual que não tem medo de ser amoroso, eu amo as gentes e amo o mundo. E é porque amo as pessoas e amo o mundo, que eu brigo para que a justiça social se implante antes da caridade.

Paulo Freire, 2011

RESUMO

O objetivo geral desta pesquisa é analisar a dimensão política e normativa do Plano Diretor Urbano, bem como o percurso sociojurídico que culminou na criação do Estatuto da Cidade, lei que disciplinou os artigos constitucionais 182 e 183. O objetivo específico desta tese é discutir os Planos Diretores Urbanos de 1976 e de 2007 em Vitória da Conquista e a exclusão socioespacial verificada neste município. Vitória da Conquista, município localizado no estado da Bahia, possui histórico de planejamento urbano com mais de 30 anos e o acúmulo de problemas é originado, principalmente, pelo descumprimento do que foi planejado, elaborado e aprovado, tanto pelo Poder Público, quanto pelos empreendedores. A fim de esclarecer esses aspectos, foram analisados processos específicos relacionados à aprovação de loteamentos, empreendimentos especiais e áreas de interesse social. Dentre os problemas detectados, destacam-se: a descontinuidade das decisões e prioridades nas políticas públicas das diferentes gestões municipais; o crescimento desordenado e disperso, à margem do planejamento e da legislação em vigor; e a insuficiência e ineficácia das ações para monitorar, revisar e fiscalizar a aplicação do planejamento. A metodologia utilizada nesta tese teve como base lógica o método indutivo e como técnica de pesquisa a análise documental com ênfase qualitativa. A conclusão é a de que as relações estabelecidas no espaço da sociedade e consolidadas pelo capital geram a expropriação da maior parte dos cidadãos.

Palavras-chave: Plano Diretor Urbano - Vitória da Conquista. Políticas públicas. Exclusão socioespacial.

ABSTRACT

This research aims to analize the political and normative dimension of the Urban Master Plan, as well as the socio-legal journey that culminated in the creation of the Estatuto da Cidade, a law that disciplines the constitutional articles 182 and 183. The specific objective of this thesis intends to discuss 1976 and 2007 Urban Master Plans in Vitória da Conquista public policy and the socio-spacial exclusion that can be found in this town. Vitória da Conquista, a town located in the state of Bahia, has a history of urban planning with more than 30 years and the accumulation of problems is caused mainly by non-observance of what was planned, prepared and approved both by the Government and by the entrepreneurs. In order to clarify these aspects, specific processes related to the approval of subdivisions, special projects and areas of social interest were analyzed. Among the problems founded, it's possible to point: the discontinuity of decisions and priorities in public policies in different municipal administrations; disordered and dispersed growth, beyond existing planning and legislation; insufficient and ineffective actions to monitor, to review and to oversee the planning application. The conclusion is that the relations established in the society's space and consolidated by private initiative generate the expropriation of most citizens.

Keywords: Urban Master Plan - Vitória da Conquista. Public Policies. Socio-spatial exclusion.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Localização de Vitória da Conquista 19
Figura 2 – Sistema viário em Vitória da Conquista, BA.....56
Figura 3 – Mapa da Vila Imperial Victória, de 1840.....81
Figura 4 – BR 116 Rio–Bahia (Avenida Integração).....85
Figura 5 – Mapa estrutura rodoviária de Vitória da Conquista. 86
Gráfico 1 – Ocupação em Conquista 91
Gráfico 2 – Áreas de ocupação em Conquista.....92
Figura 6 – Comício de Pedral Sampaio nas eleições de 1982.....94
Figura 7 – Pedral Sampaio.....94
Figura 8 – Pedral Sampaio e Murilo Mármore.....95
Figura 9 – Pedral Sampaio e ACM.....96
Figura 10 – Mapa do crescimento urbano de Vitória da Conquista entre 1944 e 1974 103
Figura 11 – Mapa Zoneamento urbano 105
Figura 12 – Mapa Loteamentos deferidos por Gildásio Cairo, em Vitória da Conquista – 1977/1989 111
Figura 13 – Miro Cairo II, 1.....114
Figura 14 – Miro Cairo II, 2.....114
Gráfico 3 – População por idade - 2000.....119
Gráfico 4 – Taxas de crescimento populacional 1970-2000.....120
Gráfico 5 – Vitória da Conquista: população urbana e rural entre 1970 e 2000.....121
Gráfico 6 – Vitória da Conquista: população urbana e rural entre 1970 e 2000.....123
Gráfico 7 – Vitória da Conquista: pessoal ocupado em 2000.....123
Gráfico 8 – Vitória da Conquista da Conquista: pessoal ocupado.....124
Gráfico 9 – Salário médio por atividade 125
Gráfico 10 – PIB de Vitória da Conquista 1970-1996.....126
Gráfico 11 – Número de estabelecimentos industriais (2002).....128
Gráfico 12 – Empregados na Indústria (2002).....129
Gráfico 13 – Educação formal do trabalhador industrial - 2002.....129
Figura 15 – Conferências temáticas, 1.....138
Figura 16 – Conferências temáticas, 2.....139
Figura 17 – Foto de tabela de custo das obras para a zona leste.....141
Figura 18 – Foto de tabela de custo das obras para a zona oeste.....141
Figura 19 – Divulgação do Congresso da Cidade, 1.....144

Figura 20 – Divulgação do Congresso da Cidade, 2 145
Figuras 21 – Abertura e encerramento do Congresso da Cidade, 1 146
Figuras 22 – Abertura e encerramento do Congresso da Cidade, 2 146
Figuras 23 – Reunião para construção do Plano Diretor Urbano, 1 147
Figuras 24 – Reunião para construção do Plano Diretor Urbano, 2 148
Figuras 25 – Reunião e visita aos bairros para discussão do Plano Diretor Urbano, 1 148
Figuras 26 – Reunião e visita aos bairros para discussão do Plano Diretor Urbano, 2 149
Figuras 27 – Abertura e auditório do lançamento do PDU, 1 149
Figuras 28 – Abertura e auditório do lançamento do PDU, 2 150
Figura 29 – Movimento de Moradia na porta do Fórum 150
Figura 30 – *Print Screen* do site da PMVC com os Conselhos Instalados. 151
Figura 31 – Mapa dos padrões de habitação de Vitória da Conquista 154
Figura 32 – Mapa da concentração de comércio e serviços em Vitória da Conquista 155
Figura 33 – Mapa da densidade de ocupação em Vitória da Conquista 156
Figura 34 - Mapa do macrozoneamento em Vitória da Conquista 158
Figura 35 – Mapa das Áreas de Habitação de Interesse Social em Vitória da Conquista 160
Figura 36 – Av. Luís Eduardo Magalhães, no bairro Candeias 161
Figura 37 - Av. Olívia Flores – Bairro Candeias 162
Figura 38 – Anel Viário, Urbis VI 163
Figura 39 – Prédios do Cemae e da UFBA, na Av. Olívia Flores, bairro Candeias, Vitória da Conquista 164
Quadro 1 – Instrumentos do Plano Diretor Urbano 166

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Crescimento da população brasileira no século XX 33
Tabela 2 – Brasil: população urbana regional e nacional.....33
Tabela 3 – Loteamentos deferidos para a Ciclo Engenharia, em Vitória da Conquista, entre 1977 e 1989 55
Tabela 4 – Quantidade de Loteamentos por ano 97
Tabela 5 – Loteamentos deferidos por Gildásio Cairo em Vitória da Conquista entre 1977 e 1989 111
Tabela 6 – População residente em Vitória da Conquista.....119
Tabela 7 – Taxa de crescimento (percentuais) da população residente em Vitória da Conquista 120
Tabela 8 – Taxas de crescimento estimadas para 2005-2025.....122
Tabela 9 – População estimada para 2005-2025.....122
Tabela 10 – Produção agrícola de Vitória da Conquista em 2001 127
Tabela 12 – Indicadores Sociais, 2000 132
Tabela 13 – Receitas por categoria econômica em Vitória da Conquista, 2003 133
Tabela 14 – Despesas por função de governo em Vitória da Conquista.....134
Tabela 15 – Evolução da arrecadação entre 1994 e 2001.....140
Tabela 16 – Loteamentos deferidos em Vitória da Conquista até.....189

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACM	Antônio Carlos Magalhães
Arena	Aliança de Renovação Nacional
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Social
CEB	Comunidades Eclesiais de Base
Cemae	Centro Municipal de Atenção Especializada
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CF	Constituição Federal
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CUT	Central Única de Trabalhadores
DCSA	Departamento de Ciências Sociais Aplicadas
EIV	Estudo de Impacto de Vizinhança
EMURC	Empresa Municipal de Urbanismo de Vitória da Conquista
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIEB	Federação das Indústrias do Estado da Bahia
FNRU	Fórum Nacional de Reforma Urbana
Geap	Grupo de Estudos e Acompanhamento do Plano
HIS	Área de Habitação de Interesse Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDE	Índice de Desenvolvimento Econômico
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDS	Índice de Desenvolvimento Social
II PND	II Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
INE	Índice do Nível de Educação
INS	Índice do Nível de Saúde
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPM	Índice do Produto Municipal
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IQM	Índice de Qualificação da Mão de Obra
IRMCH	Índice da Renda Média dos Chefes de Família
ISB	Índice de Saneamento Básico
MNRU	Movimento Nacional pela Reforma Urbana

MTD	Movimento dos Trabalhadores Desempregados
MTST	Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto
ONG	Organização Não Governamental
PAC	Plano de Aceleração de Crescimento da Economia
PDS	Partido Democrático Social
PDU	Plano Diretor Urbano
PFL	Partido da Frente Liberal
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
PlanHab	Plano Nacional de Habitação
PMCMV	Minha Casa, Minha Vida
PMVC	Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista
PNCCPM	Programa Nacional de Apoio às Capitais e Cidades de Porte Médio
PNH	Política Nacional de Habitação
PNHR	Programa Nacional de Habitação Rural
PNHU	Programa Nacional de Habitação Urbana
PPDRU	Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano
PROCEL	Programa de Eficientização da Iluminação Pública
PRRC	Programa Nacional de Recuperação e Renovação dos Cafezais
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
SECOVI-SP	Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo

SEI	Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia
SEPLANTEC	Secretaria de Planejamento e Tecnologia
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
TFP	Sociedade Brasileira de Defesa da Tradição, Família e Propriedade
UESB	Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UNE	União Nacional de Estudantes
ZAR	Zona de Apoio Rodoviário
ZC	Zona Cultural/Educacional
ZCS	Zona do Comércio e Serviço
ZEC	Zona de Expansão da ZC
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social
ZI	Zona Industrial
ZP	Zonas de Parques e Jardins

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 18

2 URBANO, DIREITO, DEMOCRACIA 29

2.1 REPRESENTAÇÃO DO URBANO E DO ESPAÇO: PERMANÊNCIAS E MUDANÇAS DA QUESTÃO URBANA 30

2.1.1 Industrialização e urbanização no Brasil 30

2.1.2 A pobreza e a segregação socioespacial como resultados da urbanização 36

2.1.2.1 Cultura política do Brasil e participação popular 40

2.1.3 Representação do urbano e do espaço.....42

2.2 CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DO DIREITO URBANÍSTICO NO BRASIL 47

2.2.1 O Direito fora do lugar e o lugar fora do Direito.....47

2.3 CONFLITOS SOCIAIS E O URBANO.....51

2.3.1 O papel do mercado imobiliário.....53

2.3.2 Habitação e especulação imobiliária.....57

2.4 A POLÍTICA COMO FENÔMENO DO URBANO 59

2.4.1 Políticas públicas e Direito.....59

3 O ESTADO, O URBANO E A CIDADE PARA TODOS 62

3.1 O ESTADO E SEUS FINS: A QUESTÃO URBANA.....63

3.2 CIDADE E PARTICIPAÇÃO POPULAR: MULTIDÃO E GRUPOS DE PRESSÃO 67

3.3 SOCIEDADE CIVIL E PARTICIPAÇÃO POPULAR: UM CAMPO DE AÇÃO POLÍTICA.....70

3.3.1 Contextualizando uma analise de conjuntura 72

3.3.2 Limites e possibilidades da participação popular.....74

4 VITÓRIA DA CONQUISTA: DA DEMOCRATIZAÇÃO CONSERVADORA AO PRIMEIRO PLANO DIRETOR URBANO, EM 1976.....77

4.1 A CONSTRUÇÃO DO URBANO: PROCESSO DE FORMAÇÃO DA CIDADE DE VITÓRIA DA CONQUISTA.....78

4.1.2 Breve caracterização da formação social, política e econômica da cidade de Vitória da Conquista 78

4.2. ELEMENTOS CONFORMADORES DA EXPANSÃO URBANA DE VITÓRIA DA CONQUISTA.....83

4.2.1 A forma urbana e a importancia das rodovias na expansão urbana da cidade.....84

4.2.1.1 As rodovias e os loteamentos na cidade 87

4.2.2 A importância do café na expansão urbana da cidade.....88

4.2.3 A influência do II Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social 90

4.3 A CRISE URBANA SOB A DEMOCRATIZAÇÃO CONSERVADORA: PROPRIETÁRIOS-LOTEADORES, PREFEITOS-LOTEADORES 92

4.3.1 A política 93

4.3.2 A gestão urbana e os loteamentos 96

4.3.3 Caracterização do Plano Diretor de 1976 99

4.3.4 O prefeito-loteador e o caso do loteamento Miro Cairo II (Bairro Zabelê) 109

5 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EM VITÓRIA DA CONQUISTA E O SEGUNDO PLANO DIRETOR URBANO, EM 2007 117

5.1 BREVE CARACTERIZAÇÃO DO CENÁRIO SOCIAL E ECONÔMICO DA CIDADE DE VITÓRIA DA CONQUISTA PARA O PLANO DIRETOR URBANO DE 2007 118

5.1.1 População 118

5.1.1.1 Projeção Populacional 121

5.1.2 Ocupação da mão de obra.....123

5.1.3 Economia 126

5.1.4 Agricultura 126

5.1.5 Indústria 128

5.1.6 Indicadores socioeconômicos 132

5.1.7 Finanças públicas 132

5.2 A EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO 134

5.2.1 O Orçamento Participativo e a exclusão socioespacial.....135

5.2.2 Breve análise do Orçamento Participativo em Vitória da Conquista entre 1997 e 2000 137

5.2.3 Orçamento Participativo *versus* Plano Diretor 142

5.2.3.1 A herança do processo do Orçamento Participativo para o Plano Diretor 142

5.3 A CONSTRUÇÃO PARTICIPATIVA PARA O NOVO PLANO DIRETOR URBANO 144

5.3.1 Caracterização do Plano Diretor de 2007 152

5.3.2 Plano Diretor de 2007: de instrumento a eixo da Reforma Urbana.....165

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS 168

REFERÊNCIAS.....175

APÊNDICE A - Loteamentos deferidos em Vitória da Conquista até 2007.....189

ANEXO A - Mapas.....203

1 INTRODUÇÃO

A atual conjuntura política e institucional em relação ao planejamento das cidades no país concebe a importância e as virtudes do planejamento e da gestão urbanas participativas. Cidades como São Paulo e Salvador, entre outras, vivenciam um momento de abertura de possibilidades em termos de uso de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo e Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) destinadas à moradia social.

É nesse diapasão que urge a necessidade de implementar os fundamentos do direito à cidade, através de instrumentos normativos – Estatuto da Cidade, Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) – que se propõem a democratizar o processo de decisão e oferecer melhores condições de acesso de cada habitante ao solo urbano e também acesso a sua própria cidade.

A questão é que o estabelecimento normativo de uma política urbana participativa não tem sido suficiente para estabelecer a real democratização dos procedimentos, nem sido eficaz para mudar a segregação urbana existente Esta investigação decorre de uma indagação pessoal, mas de rebatimento político, jurídico e social: Os processos de elaboração dos Planos Diretores Urbanos (PDU), independentemente se foram realizados em gabinetes ou com participação popular, têm o mesmo resultado?

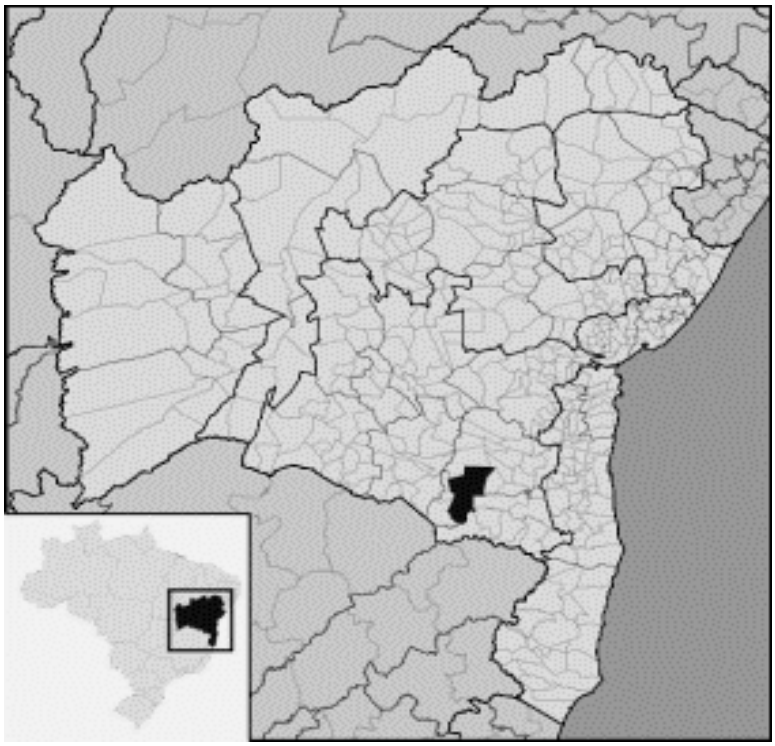
Vitória da Conquista, na Bahia, pelas particularidades históricas do seu processo político e pelas experiências de participação vividas por sua população, pode ser exemplo para esta discussão. Este estudo pode assim mostrar os entraves à consecução dos objetivos sociais e políticos da democratização das decisões urbanas, quais sejam: criar um espaço menos segregado nas cidades, promover uma melhor distribuição de recursos públicos e contribuir para mudanças políticas profundas que valorizem a participação popular.

O objetivo da pesquisa[1] é, pois, discutir o processo de construção do espaço urbano de Vitória da Conquista, tendo como fio analítico os Planos Diretores Urbanos de 1976 e 2007. A exclusão socioespacial é tratada aqui de maneira a evidenciar de que forma ela ocorre nas cidades, especificamente em Vitória da Conquista, verificando os avanços, retrocessos e particularidades no processo de

[1] Tese normatizada conforme regras da Instituição e da Associação Brasileira de Normas Técnicas publicadas em 2012 (ABNT NBR 6024) e coletânea de 2011: ABNT NBR 6023, ABNT NBR 6027, ABNT NBR 6028, ABNT NBR 6034, ABNT NBR 10520, ABNT NBR 14724 e ABNT NBR 15287.

planejamento democrático e participativo.

Figura 1 – Localização de Vitória da Conquista



Fonte: Adaptado de WIKIMEDIA. Disponível em: <http: //goo.gl/w HLAkF>. Acesso em: 10 jul. 2013.

Localizado geograficamente na mesorregião centro-sul baiana e ocupando uma área de 3 204,3 km^2, o município de Vitória da Conquista (FIGURA 1) hoje é composto territorialmente pelo distrito-sede, dividido em 24 bairros e seus loteamentos, e pelos 11 distritos da zona rural. A população em Vitória da Conquista, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), tinha em 2010 uma população de 306 374 habitantes, sendo que 274 805 viviam na área urbana e 31 569 na área rural.

Nas décadas de 70 e 80 o crescimento populacional na cidade de Vitória da Conquista foi intenso. O número de loteamentos abertos foi superior ao observado em períodos anteriores e as gestões municipais que se sucederam mantiveram um padrão, no que se refere às diretrizes para implantação de loteamentos. Observa-se ali que os sujeitos agem e se inter-relacionam na disputa pelo poder local, e essa disputa se reflete na configuração territorial e na construção do espaço, sem que o matiz ideológico de quem esteja no poder seja de fato determinante para uma mudança na segregação urbana.

Vitória da Conquista é tida nos estudos urbanos baianos (NOVAES, 2011;

VEIGA, 2010; ANDRADE, 2005) como um município que inovou na política nos anos 1980 e 1990, em relação à disputa e enfretamento com o carlismo e ao Orçamento Participativo (OP). Era de esperar, talvez, que o processo urbano evidenciasse isto; porém como será visto neste trabalho, o I Plano Diretor Urbano, de 1976, foi formatado por um modelo autoritário e tecnocrático e o II Plano Diretor, de 2007, se mostra sinais de inovação democrática, ainda se revelam insuficientes.

Os dois Planos Diretores que foram aprovados pela Câmara de Vereadores em contextos políticos diferentes não modificaram a dinâmica urbana. Observa-se que os avanços no Plano Diretor Urbano de 2007, em relação ao de 1976, se deram no campo institucional, já que, no sentido de promover a democratização do acesso à terra urbana, introduziu instrumentos de promoção da distribuição da terra – ex: ZEIS, IPTU progressivo etc. – e processos de gestão descentralizada e democratização das decisões, porém estes instrumentos ainda não foram aplicados e a cidade segue sua marcha de segregação, com investimentos e concentração em áreas nobres.

Entretanto, é possível perceber a insuficiência do processo político aí vivido para interferir na lógica da segregação urbana capitalista e em problemas outros, referentes tanto a estratégias estabelecidas de implementação pelos planos, quanto à fragilidade do modelo de gestão democrática proposto.

Entre discurso e prática de participação popular existem realidades bastante diferentes. A dinâmica estabelecida na construção da cidade e do urbano é o resultado de relações dialéticas entre sujeitos sociais que se materializam historicamente. Assim, a cidade possui seus sujeitos sociais, seu espaço, seu tempo, sua história, dependendo sempre do ponto de vista do observador, que também pode ser entendido como sujeito. Desta forma, em Vitória da Conquista fica evidenciado o reconhecimento de duas esferas públicas: estatal (institucional) e não estatal (popular).

A realidade urbana é fluida, dotada de planos diversos, dimensões que podem guardar semelhanças ou paradoxos entre si. Ela é a todo tempo construída e reconstruída, a partir dos fatores econômicos, políticos e culturais que emanam do cotidiano social e pode ser interpretada e reinterpretada de acordo com as crenças e interesses que motivem os olhares. Por isto mesmo, as autoridades públicas, as representações privadas e a efetiva participação dos cidadãos influenciaram de maneira distinta no processo de planejamento urbano de Vitória da Conquista.

As políticas públicas constituem uma possibilidade, mas, muitas vezes, demonstram ser um entrave à melhoria da qualidade de vida para o cidadão. Os setores políticos mais organizados e as forças econômicas têm estabelecido a pauta dos discursos e se apropriado dos novos espaços que deveriam ser destinados à participação popular. Um exemplo é que, em Vitória da Conquista, não houve a instalação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, estabelecido no Plano Diretor Urbano de 2007 como instância deliberativa, sendo substituído pela atuação política e administrativa da Secretaria de Obras e Urbanismo.

A tentativa de mudar a conjuntura brasileira acontece desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 e da publicação da Lei nº 10.251/01 (Estatuto da Cidade). Porém as determinações normativas não têm conseguido alterar efetivamente práticas políticas consolidadas, centralizadoras, autoritárias e clientelistas. A vontade normativa democrática e popular tem encontrado dificuldades de efetivação por motivos internos e externos à administração pública, e Vitória da Conquista não ficou de fora desta lógica. Disto decorre uma das questões da pesquisa: “Em Vitória da Conquista, qual a diferença do Plano Diretor, dito participativo, de 2007, para o de 1976, autoritário?”.

Considerou-se também uma hipótese: “O planejamento urbano de Vitória da Conquista é parcialmente democrático, pois, embora fundamentado por um discurso democrático, não alcança o real significado da democracia, em razão de sua práxis, restritiva à participação popular e à inclusão política”. Evidenciou-se que, em muitos momentos, a participação popular (reuniões setoriais com representantes de órgãos de classe, audiências públicas com baixa mobilização e adesão) tem sido usada como instrumento de legitimação de processos “democráticos”, acabando por neutralizar a participação popular, ao invés de promovê-la.

A pesquisa em tela foi desenvolvida a partir de uma perspectiva sociojurídica. A metodologia utilizada nesta tese teve como base lógica o método indutivo, com abordagem de pesquisa qualitativa, do tipo exploratória e descritiva. Como técnica de pesquisa, foi eleita a documental, com ênfase qualitativa. Mesmo reconhecendo toda a multiplicidade e diversidade de documentos utilizados como fonte de pesquisa, no âmbito desta tese se tornaram importantes, além dos Planos Diretores de Vitória da Conquista, os documentos produzidos que têm relação direta com eles. A pesquisa de documentos permite a investigação de determinada problemática não em sua interação imediata, mas de forma indireta, por meio do estudo dos

documentos que são produzidos pelo homem e, por isso, revelam suas realizações sociais e as ideias humanas.

Esse trabalho com os documentos compreendeu dois momentos distintos: o primeiro, de coleta de documentos, e outro, de análise do conteúdo. Neste trabalho foram utilizados, como fontes primárias, os documentos produzidos durante a etapa de elaboração dos Planos Diretores e os próprios textos dos Planos Diretores de 1976 e 2007. Como fontes secundárias, foram utilizados artigos, livros, dissertações, mapas, plantas e leis.

Foi realizado um levantamento geral da história urbana de Vitória da Conquista. As atividades, centradas no estudo particularizado dos loteamentos, se compuseram basicamente de:

a) Levantamento dos loteamentos que foram deferidos pela Prefeitura entre 1976 e 2007, cuja relação se encontra no arquivo da Secretaria de Obras e Urbanismo do município;

b) Definição, descrição e levantamento fotográfico das áreas em estudo (Miro Cairo II e Morada dos Pássaros);

c) Levantamento dos mapas temáticos que subsidiam as análises propostas.

Para o embasamento teórico da pesquisa foram buscados autores que discutissem a segregação socioespacial sob uma perspectiva crítica. Por isso, a pesquisa se baseia em referenciais teórico-conceituais que apontam para a produção capitalista do espaço geográfico e urbano, como as obras dos autores Kovarick (1983, 2009), Villaça (1999, 2005), Santos (1999, 2008), Lefebvre (1991), Carlos (2001), Harvey (1980, 2006), Sampaio (1999), Correa (2008) e Souza (2001, 2011), dentre outros, procurando estabelecer diálogos entre as teorias do planejamento urbano, da segregação e da participação popular.

O tema em pauta e as questões a ele inerentes foram desenvolvidos em quatro capítulos.

No primeiro capítulo, “Urbano, Direito e democracia”, propõe-se o estabelecimento das noções de Direito e de políticas públicas, bem como a combinação entre o planejamento urbano e as ações de um mercado imobiliário, em

grande medida sem controle, que tem resultado em formas de segregação socioespacial.

Os conflitos sociourbanos representam um campo de ação política. Porém, deve-se levar em conta como ponto de partida inexistência de receitas que possam ser aplicadas uniformemente. Temos situações, por exemplo, dentro do Direito, que são postas como verdadeiros dilemas ou desafios. A política pública é assunto tormentoso, posto que existe o risco de se lesar o princípio da separação de poderes, nos casos em que o Poder Judiciário vier a impor políticas públicas de tutela aos interesses difusos e coletivos não previstos em texto normativo. Há políticas públicas, como programas de ação governamental, que visam coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

De outro posto, passa a haver uma demanda desmedida por legislação, a fim de aprovar planos e mais planos, bem como a regulamentação desses planos. Faz-se necessário todo um extenso suporte institucional (agências de controle, conselhos, instituições da sociedade civil organizada, etc.) para realizar um controle da efetividade da lei.

O grande elemento a causar perplexidade no conceito de política formulado no âmbito da Sociologia Política e de difícil transposição para o Direito são as omissões, que também podem integrar a política pública. Seja a omissão intencional do governo, seja resultado de impasse político ou consequência da não execução das decisões tomadas, ainda assim, a atitude do governo e da administração, num quadro conjuntural definido, constituirá uma política pública. Para Muller e Surel (2002, p. 25), toda política pública se caracteriza pelas contradições, e, mais do que isso, há um "[...] caráter intrinsecamente contraditório de toda política.". Nós último 20 anos, em Vitória da Conquista, a não “inversão de prioridades” no tocante ao planejamento urbano tem se mostrado uma contradição com o discurso político dos que estão no poder.

Nessa linha, caberia à Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista (PMVC) a positivação do ideal de justiça mediante leis básicas, mas incisivas, cuja implementação transformaria progressivamente a sociedade, conduzindo-a à realização dos valores fundamentais e ao exercício da cidadania. De fato, vê-se que a lei não é criada por um processo substancialmente, mas formalmente democrático. Entretanto, mesmo na democracia direta prevalecem os interesses da minoria, em

prejuízo da maioria.

Pôde-se verificar, neste trabalho, que, diante da inércia do Poder Executivo de Vitória da Conquista na implementação de políticas publicas urbanas visando o direito à cidade, da passividade do Poder Legislativo na regulamentação de direitos da cidadania citadina, e também da inação do Poder Judiciário, que, através dos próprios mecanismos jurídicos estabelecidos na Constituição de 88 (BRASIL, 2013), poderia atuar reconhecendo a importância, por exemplo, das ocupações como forma de combate à especulação imobiliária.

O segundo capítulo, “Estado, urbano e cidade para todos”, tem por objetivo promover uma reflexão sobre o sistema de representação política, das formas de exercício do poder político e suas implicações no planejamento das cidades. São apresentadas as transformações e os debates teóricos em torno das mudanças institucionais decorrentes da nova base legal estabelecida em 1988. Destacam-se a descentralização política, os procedimentos e reflexões sobre a reforma do Estado, os estímulos e as formas assumidas pela participação política.

A Constituição de 1988 (BRASIL, 2013) estabeleceu uma nova ordem regida por princípios democráticos e sociais, a fim de assegurar aos cidadãos o máximo de segurança e bem-estar, possibilitando aos mesmos a fiscalização popular, a cobrança da prestação positiva do Estado e a efetivação dos direitos fundamentais. Neste sentido, a Constituição Brasileira de 1988 traz uma noção inovadora da propriedade-direito, que passa a propriedade-função como uma garantia fundamental, uma vez que transforma a simples proibição do mau uso do solo urbano numa exigência constitucional de uso adequado à sua função no ordenamento da cidade para todos.

A função social da propriedade é claramente visualizada, também, no artigo 183 da Constituição da República de 88 (BRASIL, 2013), ao autorizar expressamente o instituto da usucapião urbana como modo originário de aquisição, atendidos os requisitos legais.

Vitória da Conquista há que oferecer, por imposição constitucional, condições e oportunidades equitativas aos habitantes, para que atinjam a dignidade humana em toda a sua amplitude. O direito à cidade inclui, portanto, o direito à terra, aos meios de subsistência, ao saneamento, à moradia, à saúde, à educação, ao transporte público, à alimentação, ao lazer, ao trabalho, à informação, à pluralidade étnica e cultural, à preservação da herança histórica e do patrimônio ambiental.

O terceiro capítulo, “Vitória da Conquista: da democratização conservadora ao 1º Plano Diretor Urbano, em 1976”, exemplifica, através da análise do personagem histórico Gildásio Cairo (doador de lotes, ex-prefeito da cidade e loteador), as discussões dos capítulos anteriores. Busca-se resgatar a atuação do Poder Público municipal no processo de construção do espaço urbano: as estratégias de ação e os instrumentos utilizados pela municipalidade, no que se refere ao parcelamento do solo, destacando-se o Plano Diretor Urbano de 1976, em que se propõe analisar o processo de construção da configuração territorial de Vitória da Conquista. A abertura de loteamentos pode ser apontada como variável que interfere diretamente no crescimento da malha urbana da cidade. Esta possibilidade foi evidenciada com o loteamento Miro Cairo II, de propriedade de Gildásio Cairo, tratado neste capitulo.

Como parte de um projeto desenvolvimentista de nação, a industrialização – alavancada no governo de Getúlio Vargas e aprofundada, sobretudo, no governo de Juscelino Kubitschek – trouxe consigo uma grande massa de camponeses pauperizados para as cidades. Em Vitória da Conquista, a interligação, entre as décadas de 1930 e 1940, com o sul e o leste da Bahia pela BA-263 (Rodovia Conquista-Ilhéus), com o oeste por meio da BA-262 e cortada pela BR-116 (Rio-Bahia), criou uma nova forma urbana, integrada a diferentes regiões, sendo um polo comercial e de serviços que atende a municípios das regiões Sudoeste, Serra Geral, Chapada Diamantina, oeste e norte da região cacaueira da Bahia.

O crescimento exponencial da cidade de Vitória da Conquista veio desacompanhado de políticas públicas (investimentos em saúde, educação, saneamento, moradia, etc.) que albergassem essa nova situação enfrentada pelas classes sociais. O mito da falta de planejamento apregoado no senso comum cai por terra ao se constatar que havia, sim, planejamento urbano, só que voltado para os interesses das camadas mais abastadas da população.

Sem espaço nas áreas valorizadas de Vitória da Conquista, a grande massa que se alojou nela teve de buscar alternativas de sobrevivência. Os aglomerados subnormais, como o loteamento Miro Cairo II, avançaram sobre o ambiente urbano e, com eles, a miséria, o desemprego, a violência, a falta de oportunidades.

O modelo socialmente excludente e espacialmente segregador de Vitória da Conquista gerou/gera inúmeros problemas que prejudicam as condições de viver dignamente de grande parte da população. As linhas gerais que deveriam reger minimamente o conjunto das políticas públicas, no tocante à moradia, são

disputadas por interesses socioeconômicos diversos – mercado imobiliário *versus* habitação popular.

O quarto capítulo, “Democratização participativa em Vitória da Conquista e o 2º Plano Diretor Urbano, em 2007”, aponta que o direito à cidade é, nos termos da Constituição da República de 88 (BRASIL, 2013), uma espécie de norma programática a ser implementada pelos municípios, elevados à categoria de entes federativos. Através dos princípios voltados à prestação positiva e à valorização da dignidade humana, o ordenamento jurídico fundado na Carta Constitucional eleva o solo urbano à categoria de espaço central voltado à realização do humano, conferindo ao Município instrumentos jurídicos aptos para a realização da política urbana, tais como o IPTU progressivo no tempo, a desapropriação, as zonas de especial interesse social, e, principalmente, a edição de um Plano Diretor Urbano.

Por determinação expressa do artigo 182 e parágrafos 1º e 2º da Constituição (BRASIL, 2013) o Plano Diretor Urbano se qualifica como “[...] ancoradouro instrumental da participação e da solidariedade no espaço urbano.” (JUSBRASIL, 2013, p. 1). Isto porque se reconhece que a cidade e o cidadão se constroem mutuamente e o planejamento urbano tem de ser feito em consonância com os munícipes e não imposto de cima para baixo, como historicamente se fez no regramento das cidades.

Assim, em Vitória da Conquista, a distribuição do espaço urbano não deve contribuir para o aprofundamento da desigualdade. A distribuição socioespacial na cidade reforça a segregação entre riqueza e pobreza, de forma que não atenda à sua função social. A omissão-ação do Poder Público no direcionamento do desenvolvimento da cidade, pela não fiscalização do cumprimento das leis urbanísticas, quando existem, e pela não regulamentação das inexistentes inviabilizam o direito à cidade.

Não se pode negar o caráter democrático conferido pela ordem jurídica inaugurada em 1988 e absorvido pelo Estatuto da Cidade e pelo Plano Diretor Urbano de 2007 de Vitória da Conquista, que condiciona a legitimidade do sistema à aprovação e participação popular no processo de decisão sobre o destino da coisa pública.

Uma vez que o Poder – divisível apenas em razão da especialização de funções, mas de caráter uno – emana do povo e se exerce em função dele, nada mais pertinente que a inclusão dos representados na discussão das ações públicas

que lhes atingem diretamente. Parte-se do entendimento de que a reurbanização, ao considerar as necessidades presentes, futuras e o reconhecimento de condições vinculadas ao desenvolvimento do município e às dignas condições de vida dos munícipes, deve ser discutida amplamente entre os diversos setores sociais, entre os habitantes da cidade.

O Plano Diretor Urbano de 2007 de Vitória da Conquista oferece subsídios a esta gestão democrática, através da ação do Conselho de Política Urbana, leis de iniciativa popular, realização de debates, audiências e consultas públicas na implementação das leis urbanísticas. Assim, em Vitória da Conquista, a reconstrução do espaço urbano se abre a um constante e intenso diálogo/embate entre administrador público e administrados, entre o instituidor/implementador das políticas públicas e os cidadãos diretamente afetados por elas, a fim de conferir maior legitimidade à atividade pública municipal.

O planejamento urbano deve resultar de um incessante diálogo entre a Prefeitura Municipal e o munícipe, vez que o cidadão é o próprio gestor do espaço urbano, agente transformador e transformado por ele. Na perspectiva do Estado intervencionista, a urbanidade é fator essencial e obrigação do Poder Público em face das necessidades individuais e coletivas do indivíduo administrado. O arcabouço jurídico implementado para este fim não pode estar restrito à elaboração de planos alheios às necessidades da comunidade, nem tampouco inoperantes diante da deficiência de instrumentos que o concretizem. O planejamento urbano há que obedecer a critérios jurídicos e políticos, a fim de promover a inclusão social e jamais favorecer a setores específicos da população através, por exemplo, da legitimação da especulação imobiliária, sob pena de não cumprir, o Direito e seus instrumentos, a função precípua de justiça social.

No intuito maior de organizar as informações sobre a história da cidade de Vitória da Conquista e sua construção enquanto lugar, foram feitas perguntas, muito mais do que foram encontradas respostas. Mas, ao fazer as perguntas certas, pôde-se colocar sistematicamente os fatos que até então apareciam desorganizados e fragmentados nessa história urbana tão peculiar. Ao questionar o sistema que determina o modo de vida do cidadão, foi satisfeito o papel de pesquisador, podendo prestar aos cidadãos um serviço útil que ajudará e entender o que a cidade estudada é, e o que ela poderá ser no futuro. Espera-se, com este trabalho, contribuir para a discussão acerca da efetivação de práticas de planejamento

urbano, ao mesmo tempo democráticas, participativas e inclusivas.

2 URBANO, DIREITO, DEMOCRACIA

Neste capítulo, apresenta-se a relação entre urbanismo, Direito e democracia. A perspectiva do Direito está consolidada no emanado pela Constituição Federal como direito social: “[...] são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” (BRASIL, 2013, p. 7). Nele também é exposta a noção de Plano Diretor Urbano e de direito à cidade, no contexto do pluralismo jurídico[2].

O conjunto de normas, jurisprudências e princípios que regem o ordenamento jurídico brasileiro, principalmente aqueles consagrados pela Constituição de 88 (BRASIL, 2013), demonstra um viés nitidamente intervencionista e solidarista, revelando, formalmente, a necessidade de o Estado atuar na construção de uma sociedade livre, justa e solidária, na erradicação da pobreza e da marginalização, bem como na redução das desigualdades sociais e regionais. Contudo, a negação do direito à cidade e à moradia reflete sua essência ocidental, europeia, assentada na tradição liberal e formalista, de matriz bonapartista[3], recepcionada pela Carta de 88.

Toda estrutura jurídica reproduz o jogo de forças sociais e políticas, bem como os valores morais e culturais de uma determinada organização social. A concepção crítico-dialética do jurídico se fundamenta na proposição de que o

> [...] direito, como fenômeno ou fato social, não é produto da vontade do legislador e muito menos de entidades e ou divindades. Não é uma criação do ‘espírito humano’ ou a projeção de uma ‘ideia eterna’ que existia fora da realidade concreta. (WOLKMER, 2000, p. 152).

---

[2] Wolkmer (2008, p.153) defende que a proposta de um “pluralismo jurídico”, como projeto de alteridade para espaços periféricos do capitalismo latino-americano, pressupõe a existência e a articulação de determinados requisitos: a) a legitimidade de novos sujeitos sociais; b) uma fundamentação na justa satisfação de necessidades humanas; c) a democratização e descentralização de um espaço público participativo; d) a defesa pedagógica de uma ética da alteridade; e) a consolidação de processos conducentes a uma racionalidade emancipatória.

[3] Dentro desta lógica, o Código Civil de 2002 relativizou o direito de propriedade, historicamente internalizado pela ordem jurídica brasileira a partir do patrimonialista Código de 1804 de Napoleão Bonaparte. A redação do artigo 524 do Código Civil de 1916 ("A lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possua.") foi substituída pelo texto do artigo 1.228 e parágrafos no Novo Código Civil (“O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha. § 1° O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais.).

O Direito deve ser compreendido “[...] como a manifestação simbólica da convivência social em um determinado momento histórico, que, mediante um sistema de regulação normativa, garante a estabilidade e a ordenação da sociedade.” (WOLKMER, 2000, p. 152). O fenômeno jurídico – além de ser um dado histórico-social – expressa, formalmente, não só a constituição e o desenvolvimento de um modo de produção material, senão ainda suas relações estruturais inerentes de poder, segurança, controle e dominação.

De acordo com Canotilho (1989, p. 532), o contexto em que surgiram os direitos fundamentais representou, na realidade, “[...] a defesa da teoria burguesa, numa desesperada tentativa de sobrevivência dos arquétipos liberais [...]’’, mediante a instituição do modelo de Estado mínimo. Nas palavras de Sarlet (1998, p. 153), “[...] de acordo com a clássica concepção de matriz liberal-burguesa, os direitos fundamentais constituem, em primeiro plano, direitos de defesa do indivíduo contra ingerências do Estado em sua liberdade pessoal e propriedade”.

Por isso, neste capítulo, discute-se a hegemonia do capital refletida no campo político-jurídico, bem como a representação do urbano e do espaço.

2.1 REPRESENTAÇÃO DO URBANO E DO ESPAÇO: PERMANÊNCIAS E MUDANÇAS DA QUESTÃO URBANA

2.1.1 Industrialização e urbanização no Brasil

A compreensão da problemática urbana contemporânea perpassa pelo entendimento do papel da industrialização nas transformações sociais, políticas e econômicas das cidades. “A industrialização nos oferece, pois, o ponto de partida da reflexão sobre nossa época [...]” – asseverou Lefebvre (2001, p.12). Para o autor, embora a cidade preceda a industrialização, ela ganha novos contornos com esse processo. A concentração urbana sempre tendeu a acompanhar a concentração de capital, bens e serviços (LEFEBVRE, 2001).

O processo de industrialização brasileira, iniciado a partir de 1930, quando ocorreu o que Fernandes (1974, p. 55) denominou “revolução burguesa no Brasil” ou “modernização com atraso”, contribuiu substancialmente para o desmantelamento do marco institucional brasileiro, o qual, de acordo com Furtado (1974, p. 109), “[...] durante três séculos resultou de uma formação econômica baseada nas grandes

fazendas, na qual a população urbana era reduzida e tinha pouca expressão política.".

As atividades urbano-industriais contribuíram para a reformulação do cenário político e econômico brasileiro e originaram novos agentes que lutaram para se firmar como forças sociais capazes de redefinir os próprios marcos institucionais. Embora a urbanização tenha constituído um caminho para a modernização, ao mesmo tempo não superou o Brasil arcaico, vinculado à hegemonia da economia agroexportadora, que ainda carrega, segundo Freyre (1968, p. 89), "raízes de uma sociedade colonial", que mantém sua essência "patriarcal" contextualizada por um "[...] processo de ocidentalização a partir da influência da Europa burguesa [...]"

É, de fato, na era Vargas que o Brasil viu, pela primeira vez, seu parque industrial crescer não por impulso espontâneo, mas vinculado a um projeto de desenvolvimento da própria burguesia industrial e comercial (portanto, com limitações à verdadeira participação popular no poder):

> O Brasil foi, durante muitos séculos, um grande arquipélago, formado por subespaços que evoluíam segundo lógicas próprias, ditadas em grande parte por suas relações com o mundo exterior. Havia, sem dúvida, para cada um desses subespaços, polos dinâmicos internos. Estes, porém, tinham entre si escassa relação, não sendo interdependentes. [...] A partir dos anos 1940- -1950, [...] o termo *industrialização* não pode ser tomado, aqui, em seu sentido estrito, isto é, como criação de atividades industriais nos lugares, mas em sua mais ampla significação, como processo social complexo, que tanto inclui a formação de um mercado nacional, quanto os esforços de equipamento do território para torná-lo integrado, como a expansão do consumo em formas diversas, o que impulsiona a vida de relações (leia-se terceirização) e ativa o próprio processo de urbanização. Essa nova base econômica ultrapassa o nível regional, para situar-se na escala do país; por isso, a partir daí, a urbanização cada vez mais envolvente e mais presente no território dá-se com o crescimento demográfico sustentado das cidades médias e maiores, incluídas, naturalmente, as capitais de estados. (SANTOS, 2009a, p. 29-30, grifo do autor).

Essa política de capitalismo de Estado (em que foram criadas grandes empresas, como a Companhia Siderúrgica Nacional, a Vale do Rio Doce, a Petrobras, etc.) cedeu espaço para um modelo de industrialização que substituiria as importações e aqueceria o mercado interno. Através de investimentos externos, conseguidos por uma nova política econômica iniciada por Juscelino Kubitschek, as empresas estrangeiras implantaram, no Brasil, indústrias do ramo automobilístico, naval, da química e mecânica, com todos os subsídios possíveis, tais como concessão de terrenos, isenção de impostos e avais a empréstimos estrangeiros.

Se, por um lado, essas indústrias modernizaram o país, por outro, se concentraram na região Sudeste brasileira, principalmente em São Paulo, que passou a receber imensos contingentes populacionais vindos de diversos estados brasileiros, fundamentalmente os do Nordeste (RIBEIRO, 2006).

Não se pode deixar de levar em consideração também que a urbanização está atrelada ao intenso êxodo rural pelo qual passou a população brasileira. Em pouco tempo, o Brasil deixou de ser um país agrário para se tornar urbano. A falta de acesso à terra e a modernização do campo – através de máquinas, agrotóxicos e mão de obra especializada – ampliaram a produtividade, mas expulsaram grandes contingentes populacionais para as cidades. Nelas, esse contingente sem formação se tornou presa fácil das atividades secundárias e terciárias da economia. Formava-se, aí, um imenso exército de reserva para as fábricas e também para as frágeis estruturas urbanas.

> A modernização da produção industrial, representada pelas multinacionais e conglomerados, e a modernização da agricultura, de um modo geral, induzem à queda do emprego nesses setores e ao êxodo rural e, consequentemente, ao aumento da população urbana, com o desenvolvimento das grandes cidades. (SANTOS, 2009b, p. 92).

Paralelamente ao processo de desenvolvimento do capitalismo no campo e à industrialização se evidencia o crescimento do setor terciário, ou setor de serviços – que abrange o comércio, bancos, serviços públicos, transportes, educação, ciência e tecnologia, setor informacional, atividades terceirizadas, etc. É aqui que se concentra a maioria da força de trabalho brasileira. Esse setor complementa o setor primário (agricultura, pecuária, extrativismo) e o secundário (atividades industriais, mineração, construção civil), “[...] pois permite ou induz ao consumo dos produtos e exerce papel fundamental no aumento da produtividade.” (COELHO; TERRA, 2003, p. 201).

A explosão demográfica que o Brasil experimentou até a década de 1990 foi possibilitada também pelo melhoramento da rede de saúde e da qualidade de vida da população. À alta taxa de nascimentos aliava-se a diminuição da mortalidade e o aumento da expectativa de vida. A população brasileira e a urbanização cresceram vertiginosamente no século XX, conforme se demonstra nas tabelas a seguir.

Tabela 1 - Crescimento da população brasileira no século XX

ANO	População rural	População urbana	População total
1900	90,6%	9,4%	17 438 434
1920	89,3%	10,7%	30 635 605
1940	68,76%	31,24%	41 165 289
1950	63,8%	36,2%	51 941 767
1960	54,92%	45,08%	70 070 457
1970	44,02%	55,98%	93 139 037
1980	32,3%	67,7%	119 002 706
1991	23,5%	76,5%	146 825 475
2000	18,77%	81,23%	169 590 693
2010	15,64%	84,36%	190 755 799

Fonte: Adaptado de ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO BRASIL. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. (Volume 71). Disponível em: <http://goo.gl/3Wwazx>. Acesso em: 28 jun. 2014; COELHO; TERRA, 2003, p. 221; SANTOS, 2009a, p. 22.

Tabela 2 – Brasil: população urbana regional e nacional

Região	1940	1950	1960	1970	1980	1991	2000
Norte	27,7%	31,5%	37,8%	45,1%	51,5%	57,8%	69,8%
Nordeste	23,5%	26,4%	34,2%	42%	50,5%	60,6%	69,4%
Centro-Oeste	21,5%	24,4%	35%	48,3%	68%	80,8%	86,7%
Sudeste	39,4%	47,5%	57,3%	72,8%	82,5%	88%	90,5%
Sul	27,7%	29,5%	37,6%	44,6%	62,5%	74,2%	80,9%
Brasil	31,24%	36,2%	45,1%	56%	67,5%	76,5%	81,2%

Fonte: COELHO; TERRA, 2003, p. 373.

Como se pode verificar na Tabela 1, entre a década de 40 e o início da década de 90 (portanto, em apenas 50 anos), as cidades brasileiras ganharam 100 milhões de habitantes. É uma população maior do que a de muitos países da Europa, onde o processo de urbanização se deu ao longo de séculos.

De fato, a industrialização do Brasil e, por conseguinte, a expansão da urbanização, estimulam reflexões que precisam estar aliadas à nova dinâmica da ordem capitalista vigente. Se, por um lado, há um aparelho industrial moderno e diversificado e um setor de agronegócio que lhe confere a liderança mundial em vários outros campos, por outro, o Brasil entrou no século XXI, nas palavras de Sachs, numa situação em que “[...] sua estrutura ocupacional reflete o atraso social

do país, ao passo que ainda possui uma economia voltada para o capital externo [...]" (SACHS, 1998, p. 112), especialmente no que tange às condições do direito à cidade.

O processo de ocupação irregular de áreas urbanas, ou seja, a formação de cidades informais (caracterizadas pela existência de favelas, de loteamentos irregulares, pela ocupação de terrenos abandonados, etc.) é, de acordo com Dias (2012, p. 30), "[...] fator decisivo para a degradação ambiental e, por consequência, para a diminuição da qualidade de vida daqueles que habitam estas áreas.".

Cumpre ressaltar que a favela, por exemplo, de acordo com Rodrigues (1998), é produto da conjugação de vários elementos: migrações do rural para o urbano, impulsionadas pelo processo de expropriação dos pequenos proprietários rurais e da superexploração da força de trabalho no campo; empobrecimento da "classe trabalhadora, [tendo em vista a regressiva desvalorização real do salário mínimo, inaugurada durante a ditadura militar; e pelo] preço da terra urbana e das edificações – mercadoria inacessível para a maior parte do povo brasileiro." (RODRIGUES, 1998, p. 40).

Santos e Silveira (2010, p. 205) observam que "[...] a população urbana das aglomerações com mais de 20 mil habitantes cresce mais depressa do que a população total e a população urbana do país, e o mesmo fenômeno também se verifica em escala regional.". Ocorre que as principais cidades brasileiras, com áreas centrais modernas, nas palavras de Fernandes (1998, p. 10), "[...] são cercadas por parcelamentos periféricos muito pobres, geralmente irregulares – se não 'clandestinos' – onde a autoconstrução é a regra.".

Nesse cenário, Fernandes observa que tanto a prestação socioespacial de serviços públicos quanto a distribuição de equipamentos de consumo coletivo "[...] são extremamente desiguais, com as áreas mais pobres apresentando um déficit de sistemas de drenagem e saneamento, equipamentos de saúde e educação, áreas de lazer e espaços verdes." (FERNANDES, 1998, p. 11). De acordo com Santos e Silveira (2010, p. 302),

> [...] a prática do neoliberalismo acarreta mudanças importantes na utilização do território, tornando esse uso mais seletivo do que antes e punindo, assim, as populações mais pobres, mais isoladas, mais dispersas e mais distante dos grandes centros e dos centros produtivos.

A reestruturação produtiva do capital na década de 80 alterou, e muito, as relações no mundo do trabalho. O aumento da produtividade, a tecnologia da informação e a automação em larga escala aumentaram drasticamente os índices de desemprego. A flexibilização das leis trabalhistas diminuiu direitos da classe trabalhadora e desorganizou sindicatos. Há uma piora considerável nas condições de vida do povo brasileiro quando, sob a doutrina neoliberal (iniciada no governo Collor e continuada nos governos Itamar Franco e FHC), o Estado deixa de fazer investimentos nas áreas sociais – educação, saúde, moradia, segurança – para transferir ao setor privado a responsabilidade por tais encargos, o que, como se sabe, gerou um intenso processo de sucateamento de serviços que deveriam ser públicos, uma vez que o setor privado não tem poder monetário suficiente para conduzir o desenvolvimento econômico de uma nação inteira.

> O neoliberalismo e a reestruturação produtiva da era da acumulação flexível, dotadas de forte caráter destrutivo, têm acarretado, entre tantos aspectos nefastos, um monumental desemprego, uma enorme precarização do trabalho e uma degradação crescente, na relação metabólica entre homem e natureza, conduzida pela lógica societal voltada prioritariamente para a produção de mercadorias, que destrói o meio ambiente em escala globalizada. (ANTUNES, 2002, p. 35).

A ausência do Estado na regulamentação e direção de diversos setores da economia, como o energético, o das telecomunicações e o da mineração, por exemplo, fez com que as transnacionais monopolizassem os investimentos e, consequentemente, as regras do jogo. Não foi diferente com o mercado imobiliário: sem a ação estatal no direcionamento dos investimentos, o mercado priorizou a construção de moradias para as classes média e alta, inviabilizando o acesso das classes mais pobres à moradia.

Na maioria das cidades, o planejamento urbano foi voltado para os locais de interesse do mercado imobiliário, o que piorou as já vulneráveis condições de habitabilidade da população pobre das cidades – num ciclo vicioso de geração de pobreza e segregação socioespacial. O mito de que a cidade grande é o templo do progresso e da modernidade contrasta com a realidade da grande maioria de seus moradores. O desenvolvimento social brasileiro sempre foi desigual e sempre beneficiou parcelas pequenas da população, transferindo para as massas o ônus do caos urbano.

Em seu papel teórico e técnico-prático, o urbanismo se propôs a decifrar a ordem escondida sob a desordem urbana, entendendo a desordem aparente como a imagem invertida de uma ordem velada. Com base nessa ideia de inversão, Topalov (1991) explica que as inferências de parte do pensamento urbanista se voltam para a restauração da comunidade perdida, passando forçosamente pela reorganização dos hábitos individuais e da vida coletiva. Portanto, mesmo se preocupando com o reordenamento físico, o planejamento carrega uma dimensão ideológica: “A ordem urbana que a ciência da cidade procura não é só uma ordem produtiva, é, antes, uma ordem política.” (TOPALOV, 1991, p. 32).

Isso significa que a forma representa mais do que efetivamente poderia a burocracia estatal realizar, num contexto em que a maioria ou todos os capitais têm dimensão simbólica[4].

Especialmente o capital jurídico está controlado pelas classes dominantes, representadas, na contemporaneidade, pelas empreiteiras, pelo agronegócio, pelos bancos, pela grande mídia hegemônica e por transnacionais, atrelados aos interesses neoliberais.

2.1.2 A pobreza e a segregação socioespacial como resultados da urbanização

Razões de ordem política, econômica e social explicam o caos pelo qual passa a grande maioria das cidades brasileiras e, no caso de Vitória da Conquista, em uma simples caminhada pelos bairros da cidade, pode-se perceber essa equação, ao se constatar que, “[...] no meio urbano, o investimento público orientado pelos lobbies bem organizados alimenta a relação legislação/mercado imobiliário restrito/exclusão social.” (MARICATO, 2013, p. 79).

A mídia brasileira, grande alimentadora do senso comum, todos os dias informam que: o engarrafamento bateu recordes na via Anchieta, em São Paulo; as chuvas causaram desmoronamento e famílias ficaram soterradas no Rio de Janeiro; esgoto corre a céu aberto na porta de uma escola em Jaboatão dos Guararapes; enchentes invadem casas na periferia de São Bernardo do Campo; dez pessoas são vítimas de uma chacina em Salvador; sem-teto são despejados de uma ocupação

[4] Bourdieu (2001) leciona que há uma disputa entre campos sociais distintos num espaço denominado de campo de poder, no qual os agentes detentores do monopólio do poder ou capital simbólico de seu respectivo campo entram em concorrência pelo poder simbólico de impor sua ideologia e sua autoridade sobre os outros campos sociais.

irregular na cidade de Vitória da Conquista, etc. Sim, de certa forma, a população brasileira sabe que esses são alguns dos problemas urbanos. A questão é que nunca é feita uma conexão com os fatores geradores desses problemas.

Souza (2011) elenca dois conjuntos de problemas sociais decorrentes desse intenso processo de urbanização: a pobreza e a segregação residencial. Para ele:

> A pobreza, obviamente, nada parece ter de típica ou especificamente urbana, à primeira vista. Sabe-se, inclusive, que a pobreza, nos países do "Terceiro Mundo", é quase sempre maior no campo que na cidade, pois é nas áreas rurais que os percentuais de *pobreza absoluta* costumam ser maiores. Contudo, a *pobreza urbana* se reveste de peculiaridades, tanto por conta de suas formas de expressão espacial características (favelas, periferias pobres, áreas de obsolescência), quanto por causa das estratégias de sobrevivências, legais e ilegais, que a ela se vinculam (do comércio ambulante ao tráfico de drogas de varejo). Quanto à *segregação residencial*, ela é, essencialmente, um produto da cidade. Meros povoados ou aldeias rurais não possuem uma complexidade que dê origem a bairros inteiros ou grandes espaços segregados, sendo, pelo contrário, relativamente homogêneos. A segregação residencial é um fenômeno urbano e da grande cidade, muito mais que das cidades pequenas. (SOUZA, 2011, p. 82-83, grifos do autor).

A urbanização brasileira, em nenhum momento, promoveu condições de acesso aos bens econômicos produzidos na cidade *para todos*. Os contingentes populacionais que chegavam da zona rural e os que surgiam nas periferias confrontavam um processo pleno de divisão espacial da cidade. Grande parte dos investimentos públicos e dos projetos urbanísticos mais sofisticados (e, em sua maioria, desnecessários, como pontes, túneis, arranha-céus) foi ou é alocada nas regiões em que predominantemente vivem a classe média alta e a elite financeira da cidade. É lá que se encontram as ruas arborizadas, o saneamento adequado, as avenidas espaçosas. Às regiões pauperizadas restam parcos investimentos em moradia, educação e saúde, apenas para manter o mínimo necessário à sobrevivência e à reprodução da força de trabalho. Como bem disse Santos, "[...] há muitas maneiras de esquivar-se ao problema da pobreza, seja tratando o assunto como uma questão isolada, seja ignorando que a sociedade é dividida em classes." (SANTOS, 1979, p. 12).

Em Vitória da Conquista, que cresceu sob os auspícios do planejamento e das leis, onde os investimentos públicos são pautados pelas demandas do mercado imobiliário – a chamada cidade legal – surgiram os loteamentos irregulares e as favelas, empurrados para espaços ainda não ocupados, nos quais toda a infraestrutura foi construída sem o menor rigor urbanístico, não porque as pessoas

eram analfabetas ou desorganizadas, como faz crer o senso comum midiático, mas porque essa é a lógica da segregação econômica de nossa sociedade. As casas, os caminhos e os abrigos improvisados, produzidos nos mutirões de final de semana, conformam – juntamente com o desemprego, o trabalho informal e temporário, as atividades domésticas nos lares abastados e o trabalho precário dos serviços terceirizados – a formação social da cidade ilegal.

Vilaça (1999) explica que a segregação é a expressão de como camadas de alta renda dominam o espaço urbano, atuando sobre toda a estrutura urbana segundo seus interesses. O setor imobiliário atua diretamente sobre a produção do espaço urbano, que é norteado e norteia os interesses dos vários segmentos que se apropriam da cidade. Os preços dos imóveis variam de acordo com características físicas: o potencial de valorização, a localização, o acesso à infraestrutura e aos serviços urbanos. Esse conjunto de fatores faz a produção imobiliária se relacionar diretamente aos parâmetros da legislação urbanística:

> A ocupação e uso do espaço urbano expressam uma forma de dominação, a segregação é um mecanismo de dominação política e de desigual apropriação dos recursos do espaço, como produto do trabalho e como força determinante da estruturação intraurbana. (VILAÇA, 1999, p. 235).

A cidade real é consequência das relações entre a legalidade urbana, o funcionamento concreto dos mercados imobiliários e os movimentos dos setores populares que atuam na cidade. Entretanto, ao definir formas permitidas e proibidas de produção do espaço, a legislação define territórios dentro e fora da lei (CARLOS, 1999).

No centro da geração desses problemas citadinos está a questão fundiária e imobiliária (MARICATO, 2002). Em Vitória da Conquista, programas de construção de moradias, de geração de renda e de urbanização dos bairros pobres nunca serão plenamente eficazes se o problema do acesso ao solo urbano e, consequentemente, do acesso à cidade, não for resolvido politicamente no âmbito da correlação de forças entre detentores dos meios de produção e trabalhadores.

> Um processo de urbanização baseado nos baixos salários – nas áreas industrializadas – e na relação informal, nas áreas de economia deprimidas, é a chave explicativa para cidades e metrópoles produzidas, em grande parte, de forma ilegal pelas mãos de seus moradores: sem observação de leis urbanísticas e edilícias, sem conhecimento técnico de engenheiros e arquitetos, sem financiamento público ou subsídios, resultando em casas e demais edifícios cuja construção se arrasta ao longo de muitos anos,

> marcados por ambientes insalubres e áreas submetidas a riscos de diversas naturezas. [...] A ocupação de áreas inadequadas ou ambientalmente frágeis como APAS, APPs, mangues, dunas, encostas instáveis, pela população pobre – ou seja, a maior parte da população – é apenas mais uma das consequências desse processo que tem no mercado privado especulativo e restritivo – orientado pelo produto de luxo – um agente central. (MARICATO, 2011, p. 13).

Ao examinar o estudo de Engels (1984 apud FERNANDES, 1984), realizado na cidade de Manchester, na Inglaterra, no fim do século XIX, é possível notar a existência de fenômeno semelhante já naquela época:

> A cidade é construída de forma tão peculiar que se pode morar nela durante anos, entrar e sair diariamente sem entrar em contato com um bairro de trabalhadores, ou mesmo com um trabalhador [...]. Isto se deve ao fato de que ou por um acordo tácito inconsciente, ou por uma intenção já consciente, os bairros dos trabalhadores estão rigorosamente separados das partes da cidade reservadas à classe média, ou, quando isso não acontece, estão dissimulados sob o manto da caridade. (ENGELS, 1984 apud FERNANDES, 1984, p. 308).

Embora contemporaneamente existam inúmeros estudos dando conta de novas formas de segregação socioespacial, aquela clássica, identificada por Engels, em que a cidade "esconde" os pobres, é ainda a mais comum. "Esconde" porque, mediante inúmeros processos especificamente urbanos e capitalistas, a cidade expulsa a população de baixa renda para a periferia, em um processo quase sempre perverso e generalizado (ALFONSIN, 1999). A pobreza e a miséria de grande parte da população ficam escondidas, num acordo tácito, conforme é postulado por Engels na citação supra. Essa é uma permanência do espaço urbano, uma constante que pode ser verificada em Vitória da Conquista.

A história da produção de cidades, tal como se configura, envolve elementos políticos, culturais, sociais, jurídicos e econômicos da maior relevância. O homem constrói a cidade que vai contextualizá-lo e influenciá-lo, numa *fetichização* do espaço modificado (predomínio do valor do capital sobre a prática social). Pois a história de uma cidade se produz por meio do urbano que ela incorpora ou deixa de incorporar.

2.1.2.1 Cultura política do Brasil e participação popular

A cultura política do Brasil nunca foi a de estimular a participação popular. A elaboração de Planos Diretores Urbanos, de projetos de urbanização e loteamento de áreas públicas nunca levou em consideração as efetivas demandas das populações pauperizadas das cidades. Legislativo e Executivo quase sempre operam em descompasso com a realidade local. No Judiciário, a falta de acesso à Justiça se evidencia quando, por diversas vezes, centenas de famílias são despejadas de ocupações em terrenos privados. O patriarcalismo, o coronelismo e o patrimonialismo, marcas regentes da era colonial e imperial brasileira, sobrevivem sob as asas do mercado imobiliário e dos especuladores de terras atuais:

> A combinação perversa de uma gestão local frágil [...], cuja atuação foi estruturada por uma visão setorialista e cuja implantação estava sob responsabilidade dos agentes intermediários, transformou a elaboração de Planos de Desenvolvimento Urbano em meros documentos acessórios de justificação de investimentos setoriais, paralelos e externos à própria gestão local, definidos e negociados em esferas e circuitos que pouco ou nada tinham a ver com esta. Soma-se, nas cidades, o enorme poder econômico e político dos proprietários de imóveis, sobretudo daqueles cuja atividade econômica está diretamente ligada ao mercado imobiliário, tanto de sua produção como de seu financiamento e gerenciamento dos ativos. Empreendedores imobiliários, empreiteiros de obras públicas e concessionários de serviços dialogam permanentemente com os executivos e legislativos municipais, e sobre estes exercem grande pressão e influência. (ROLNIK; CYMBALISTA; NAKANO, 2008, p. 2).

Com a virada do século XXI, é cada vez mais apregoada, no senso comum, a ideia de que o conjunto dos problemas urbanos nunca será resolvido, ou de que as soluções apresentadas nunca terão efeito, por falta de “cooperação” popular – como se as pessoas fossem obrigadas a aceitar mansamente uma ação de despejo para viabilizar projetos viários ou empreendimentos particulares das elites.

Isso pode levar a uma visão fatalista de que a pobreza e a segregação socioespacial são intrínsecas às cidades, ou a propostas simplistas, como a da reforma agrária como solução para que as pessoas voltem ao campo.

As grandes transformações sociais do país partirão do ambiente urbano. Ora, se 84% da população brasileira reside nas cidades (ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO BRASIL, 2011), é de se supor que é nesse *locus* que se deve produzir, primordialmente, a consciência da sociedade de classes.

O desenvolvimento econômico, político e social das classes desfavorecidas do país perpassa, necessariamente, pela disputa dos equipamentos urbanos e dos instrumentos legislativos que viabilizem o acesso à propriedade urbana.

> Um desenvolvimento urbano autêntico, sem aspas, não se confunde com uma simples expansão do tecido urbano e a crescente complexidade deste, na esteira do crescimento econômico e da modernização tecnológica. Ele não é, meramente, um aumento da área urbanizada, e nem mesmo, simplesmente, uma sofisticação ou modernização do espaço urbano, mas, antes e acima de tudo, um desenvolvimento socioespacial na e da cidade: vale dizer, a conquista de melhor qualidade de vida para um número crescente de pessoas e de cada vez mais justiça social. (SOUZA, 2011, p. 101).

De fato, o cenário caótico das cidades brasileiras não é fácil de mudar, já que todos esses problemas são fruto de 514 anos de exploração e opressão do povo brasileiro. Entretanto, é justamente da exploração que surge a indignação e a revolta social. Foi assim durante as jornadas de junho e julho de 2013[5] e tem sido assim, com bastante frequência, nos últimos anos (vide as intensas mobilizações que o Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto tem realizado em São Paulo, no Rio de Janeiro e em outras cidades do país). Em Vitória da Conquista, o Movimento dos Trabalhadores Desempregados (MTD), realizou seis ocupações nos últimos dois anos, nas áreas localizadas em torno do anel rodoviário.

Os movimentos populares têm conseguido arrancar vitórias na disputa pela aplicação dos instrumentos urbanísticos de interesse social na cidade, mas a correlação de forças ainda é muito desfavorável no momento: há um Poder Legislativo, no qual a grande maioria dos parlamentares é constituída por

[5] As jornadas de junho e julho de 2013 constituíram um grande processo de mobilização popular que eclodiu em centenas de cidades do Brasil. Em Vitória da Conquista, no dia 18 de junho, os atos tiveram a participação de mais de 10 mil pessoas. As jornadas tiveram como epicentro os protestos iniciados pelo Movimento Passe Livre, contra o aumento da tarifa do transporte coletivo em São Paulo (que passou de R$3,00 para R$3,20). A repressão policial desmedida contra o Movimento, aliada à crescente consciência coletiva de que os problemas urbanos (transportes, habitação, poluição, saneamento, etc.) estão insustentáveis, desencadeou uma enorme revolta popular que contaminou o país inteiro, pois, "[...] no Brasil, é impossível dissociar as principais razões, objetivas e subjetivas desses protestos, da condição das cidades." [MARICATO, 2013, p. 19]). Protestos eram convocados pelas redes sociais, e as pessoas compareciam, geralmente após o fim do expediente de trabalho. Apesar de inicialmente combatidos pela mídia, o Movimento, em pouco tempo, se apropriou de algumas pautas que eram levadas pelos manifestantes (como a PEC 37 e o *impeachment* da Presidenta Dilma). A grande maioria das pessoas que participaram dos protestos estava pela primeira vez nas ruas e compartilhava do sentimento geral de ojeriza aos partidos e sindicatos. Entretanto, após algumas conquistas (como o cancelamento e a redução do preço da tarifa em algumas cidades), a vitória da seleção brasileira na Copa das Confederações e a criminalização midiática da ação dos "black blocs" (grupos de manifestantes que iam para as ruas apenas para quebrar lojas, bancos e outros empreendimentos símbolos do capital), as manifestações se esvaziaram. A miscelânea de reivindicações e a falta de direção política dos protestos também contribuíram para tal.

representantes de empresas, empreiteiras, ou ruralistas; um Poder Executivo dividido entre os poucos que ainda pautam projetos de interesse popular e muitos que estão a serviço dos interesses de transnacionais e de banqueiros; e um Poder Judiciário extremamente conservador e fechado às demandas populares.

Dessa forma, a consciência social, portanto coletiva, deve ser estimulada, a partir de organizações que se proponham a discutir com o povo as formas pelas quais se deva superar as contradições no seio da sociedade. Formação, organização e lutas constituem um tripé que deve ser perseguido pelos partidos políticos, sindicatos, associações de bairro e quaisquer outros tipos de organizações comunitárias, no enfrentamento dos interesses das classes minoritárias e dominantes. Mais do que planos e propostas, projetos de ação é que possibilitarão o enfrentamento das questões urbanas, a partir da ótica dos espoliados do direito à sua própria cidade.

2.1.3 Representação do urbano e do espaço

A noção de representação do urbano potencializa “[...] uma discussão entre duas esferas de ações sociais: o mundo da vida (ambiente da vida cotidiana), que é o universo de visibilidade dos atores sociais, e o mundo do sistema normativo (este referido ao sistema político-econômico e jurídico) [...]” (SILVA, 2001, p. 5), que são aspectos apartados na conjuntura do processo social.

Os atores sociais se revelam como catalisadores das questões urbanas e visivelmente implementam ações sociais como ato simbólico-discursivo, ou seja, atuam como uma representação emergente, em que o significado efetivo se refere a uma questão concreta. Gramsci (1986, p. 22) afirma que: "As representações sociais se manifestam num amplo leque de determinações como em palavras e sentimentos, em propostas e ação política, em compreensões e práticas, em propósitos e ilusões.”. A sua mediação privilegia a prática social e os embates com outros atores. A representação social, em Gramsci, corresponde à visão de mundo dos diferentes grupos e expressa as contradições e conflitos presentes nas condições em que foram engendradas (GRAMSCI, 1986).

Nesse sentido, o espaço, urbano ou não, constitui, nas palavras de Santos,

> [...] uma realidade objetiva, um produto social em permanente processo de transformação [...] [em que ele] [...] impõe sua própria realidade; por isso a sociedade não pode operar fora dele. [Os elementos, fixos ou fixados em

> cada lugar], [...] permitem ações que modificam o próprio lugar, fluxos novos ou renovados, que recriam as condições ambientais e as condições sociais e redefinem cada lugar. (SANTOS, 1997, p. 49).

Assim, num estudo dos impactos de um Plano Diretor Urbano, “[...] consequentemente, cumpre apreender sua relação com a sociedade, pois é esta que dita à compreensão dos efeitos dos processos (tempo e mudança).” (SANTOS, 1997, p. 50).

Segundo Santos (1999), a cidade é construída historicamente e carrega consigo a noção de espaço; já o urbano, é construído simbolicamente e traz a noção de periodização. Entre a tradição histórica, a institucionalização dos modelos de relações das cidades e a velocidade com que se estabelecem as relações urbanas, a formação identitária dos citadinos acontece em consonância com a intensidade e a multiplicidade dos estímulos por elas produzidos e pela percepção que os cidadãos têm desse emaranhado.

Lefebvre (2008) introduziu os conceitos do cotidiano e da relação dos indivíduos com o espaço. Foi grande sua contribuição para o estudo do espaço urbano, sobretudo o espaço como produto social e político e o espaço como um produto que se vende e se compra. Lefebvre parte do princípio de que o espaço social é um produto da sociedade. Sendo assim, o espaço produzido pela sociedade capitalista é consequência do trabalho e da divisão do trabalho.

Na obra de Harvey (2006), os conceitos de *urbano,* de *urbanismo e* de *urbanização* estão intrinsecamente vinculados à perspectiva teórica do processo de acumulação do capital, o qual explica o desenvolvimento da cidade ou sua urbanização. Para o autor, urbanização é a manifestação espacial do processo de acumulação, e urbanismo, um produto da circulação do excedente econômico. Contudo, tal como Lefebvre (2008), Harvey (2006, p. 2) ressalta que "[...] o papel específico que o espaço desempenha, tanto na organização da produção como na padronização das relações sociais [...] [é] expresso na estrutura urbana.". Em face disso, o urbanismo não é visto como algo decorrente simplesmente de outras estruturas.

O tipo de urbanização da cidade evidencia o grau de desenvolvimento do povo que a construiu e a habita. Ele pode enriquecer a experiência humana com um amplo universo, no qual, em lugar de as realidades se chocarem, elas se complementam, no exercício do respeito, da solidariedade e da cidadania.

Entretanto, ele pode, ao contrário, revelar o problema da segregação socioespacial, na acepção do termo utilizada pelo sociólogo Grafmeyer (1994, p. 68): "[...] oportunidades desiguais de acesso aos bens materiais e simbólicos oferecidos pela cidade.". Manuel Castells (2000) destaca a questão das desigualdades sociais na distribuição do próprio solo urbano, em que a estratificação do território reflete a própria estratificação do tecido social. A noção de representação do espaço é:

> O resultado de uma história que deve se conceber como a obra de agentes ou atores sociais, de sujeitos coletivos, operando por impulsos sucessivos. De suas interações, de suas estratégias, sucessos e derrotas resultam as qualidades e 'propriedades' do espaço urbano. Os ditos problemas da cidade são apenas a expressão mais refinada dos antagonismos de classes e da dominação de classe, que produziu historicamente o desenvolvimento das civilizações. (CASTELLS, 2000, p.142).

Além disso, o espaço é palco de violência. A relação com o espaço é dotada de tal violência, que promove a exclusão social com muita "competência" – fruto de uma cultura excludente. E essa exclusão está vinculada a leis extrínsecas ao processo social do grupo de convivência, fazendo do espaço um território marcado pela tirania e demarcado pelo desejo de dominá-lo, de transformá-lo em um lugar para si, no sentido de torná-lo objeto de seu poder, de sua propriedade.

Em decorrência desse processo, a dimensão simbólica adquirida pelos espaços traz para a formação identitária dos citadinos a territorialidade própria de um tempo histórico. Pretendendo a experiência cotidiana, a urbanidade se faz utopia para o território temporal ou o tempo-território. BOURDIEU (2001), em sua análise da estrutura de classes na sociedade francesa, afirma:

> A ideia de diferença, de separação, está no fundamento da própria noção de *espaço,* conjunto de posições distintas e coexistentes, exteriores umas às outras, definidas umas em relação às outras por sua *exterioridade mútua* e por relações de proximidade, de vizinhança ou de distanciamento e, também, por relações de ordem, como acima, abaixo e *entre;* por exemplo, várias características dos membros da pequena-burguesia podem ser deduzidas do fato de que eles ocupam uma posição intermediária entre duas posições extremas, sem serem objetivamente identificáveis e subjetivamente identificados com uma ou com outra. (BOURDIEU, 2001, p.12, grifos do autor).

A superposição do espaço e do território [...] tem sido tão sistemática em estudos da história do Brasil a ponto de aparentarem constituir uma unidade quase indissolúvel: a formação do espaço nacional se identificando com a territorialidade calcada nos ciclos econômicos. (MORI, 1998. p. 93).

A utilização frequente dos dois termos – espaço e território – como sinônimos propicia a perda de suas acepções individuais, pois que

> [...] espaço e território não são termos equivalentes [...]. É essencial compreender bem que o espaço é anterior ao território. O território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível. Ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente (por exemplo, pela representação), o ator territorializa o espaço. (RAFFESTIN, 1993, p. 143).

Marx e Engels (1984, p. 35) afirmam:

> A produção das ideias, das representações, da consciência está diretamente entrelaçada com a atividade material e com o intercâmbio material entre os homens, com a linguagem da vida real. [...] Os homens são produtores de suas representações, de suas ideias, mas os homens reais, ativos tal como, se acham condicionados por um determinado desenvolvimento de suas forças produtivas e por intercâmbios que a ele correspondem.

A consciência das relações sociais se constitui, fundamentalmente, como um produto social e se apresenta mediada pelo meio sensível mais próximo, bem como se vale da conexão limitada com outros indivíduos e coisas fora do indivíduo (MARX; ENGELS, 1984). "Não existe um território sem sujeito, e pode existir um espaço independente do sujeito. O espaço do mapa dos urbanistas é um espaço; o espaço real vivido é o território." (ROLNIK, 1999, p.15). Assim, os "espaços territoriais" se constituem em uma área definida e delimitada, na qual diferentes atores e interesses se envolvem e, ao mesmo tempo, negociam, mediante compatibilidades e pactos possíveis, não sem o uso da dominação e do poder.

Ao pensar o espaço como *locus* identitário, é preciso "[...] entendê-lo como um conjunto indissociável de sistemas de objetos e ações." (SANTOS, 1997, p. 25). Na medida em que o tempo toma nova dimensão, permitindo ao homem constatar a historicidade em sua prática, fomenta sua organização mediante a proxêmica[6] espacial, a partir da qual ele se identifica e (ou) discrimina a partir de seu corpo, tomando o espaço como extensão do corpo, como outro real, não estereotipado.

A cidade "[...] é uma região de lugares e é um lugar porque ela é uma totalidade, dispõe de um movimento combinado, segundo uma lei própria, que é a lei do organismo urbano a que está ligada." (SANTOS, 1997, p. 71). Para pensar em qualidade de vida urbana, é preciso considerar o processo emancipatório, aspectos

[6] È uma área de estudo que estuda a distância entre as pessoas, ambientes, etc.

de superação da opressão moderna de uma civilização colonizada.

Lefebvre (2001), em *O direito à cidade* e em outros estudos, trata de vários conceitos importantes para o entendimento de questões aqui propostas, como a diferenciação entre a cidade e o urbano.

Talvez devêssemos introduzir aqui uma distinção entre a cidade, realidade presente, imediata, dado prático-sensível, urbanístico, e, por outro lado, o "urbano", uma realidade social composta de relações a serem concebidas, construídas ou reconstruídas pelo pensamento. Todavia, a vida urbana, a sociedade urbana – numa palavra, "o urbano" – não pode dispensar uma base prático-sensível, uma morfologia.

O autor esclarece que é necessário ter cautela ao trabalhar com tal distinção. Para ele, a cidade e o urbano são indissociáveis, sendo que a cidade não se realiza sem o urbano, nem vice-versa. Então, quando se argumenta que o cidadão deve possuir o direito à cidade, deve-se entender que, além do direito a um lote, ou a uma casa para morar, esse cidadão tem o direito à vida urbana: trabalho, instrução, educação, saúde, habitação, lugares – em suma, à vida como um todo.

Gottidiener (1997), em *A produção social do espaço urbano*, alerta que é necessário sintetizar um método baseado na ênfase proposta por Lefebvre (2008) e expõe:

> A perspectiva proposta entende a organização socioespacial, não como uma estrutura conceitual ultrapassada das formas espaciais baseadas na cidade, mas como uma consequência direta das relações entre processos econômicos, políticos e culturais, na medida em que se vinculam à geografia regional de áreas metropolitanas. (GOTTIDIENER, 1997, p. 196).

Dando continuidade, Gottidiener (1997, p. 218) destaca que o

> [...] papel central que interesses organizados em torno da terra desempenham na produção do espaço requer uma especificação das ações de grupos sociais, em resposta a incentivos sistêmicos que canalizam recursos para o setor da propriedade.

Assim sendo, a representação do *urbano* e do *espaço* se relaciona com a dinâmica peculiar da cidade, pois a questão urbana está impregnada de permanências, que estão presentes em todas as cidades, e de mudanças, tendo em vista sua dinamicidade. Cita-se como permanência a exclusão socioespacial, e como mudança, o próprio urbanismo.

2.2 CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DO DIREITO URBANÍSTICO NO BRASIL

2.2.1 O Direito fora do lugar e o lugar fora do Direito[7]

O urbanismo brasileiro (entendido aqui como o planejamento e a regulação urbanística) não teve comprometimento com a realidade concreta, mas com uma ordem que diz respeito, apenas, a uma parte da cidade[8]. Podemos dizer que se trata do Direito fora do lugar, porque, pretensamente, a lei se refere a todos os indivíduos, de acordo com os princípios do positivismo. Mas também podemos dizer que o Direito está no lugar, por isso mesmo: porque ele se aplica a uma parcela da sociedade, reafirmando e reproduzindo desigualdades e privilégios. Para a cidade ilegal, não há planos, nem ordem. Aliás, ela não é conhecida em suas dimensões e características. Trata-se de um lugar fora do Direito[9].

Nas cidades brasileiras, áreas centrais modernas são cercadas por parcelamentos periféricos muito pobres, geralmente irregulares – os "clandestinos" – em que a autoconstrução é a regra. Mesmo nas áreas mais ricas, edifícios e construções sofisticados coexistem com periferias precárias, que resultam da invasão de áreas públicas e privadas. Um grande número de lotes de propriedade privada – estimado em 40% em algumas cidades – é mantido vazio para especulação, uma vez urbanizado à custa da ação do Estado (FERNANDES, 1998). A realidade é que a divisão entre as ordens formal e informal, entre a cidade "legal" e a cidade "ilegal", tem se acirrado: pode-se afirmar que, quando são consideradas as condições de acesso ao solo e à construção de moradia, mais de 60% da população das principais cidades está vivendo em condições irregulares.

Somente uma compreensão mais ampla do papel do direito no processo de urbanização poderia contribuir para a promoção das reformas urbana e jurídica há

---

[7] Título elaborado com base no conceito de Ermínia Maricato "As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias", que é uma frase cunhada por Francisco de Oliveira, como integrante de sua banca do concurso para professora Titular da USP, submetida em 1999.

[8] As cidades são espaços privilegiados para o reconhecimento da dimensão sociojurídica do conflito de paradigmas que atravessa as concepções de ciência. Nesses locais, a interação entre as pessoas e seus ambientes se torna crescentemente conflitiva, na medida em que não se reconhece a necessidade de autossuperação da razão fechada, especializada.

[9] Boaventura de Sousa Santos (2000) demonstra as virtualidades analíticas e teóricas de uma abordagem sociológica tomando por matriz de referência a construção social e a representação do espaço, em que a cartografia desenvolve uma concepção do Direito como mapa cognitivo dos espaços de ordem e desordem em que nos movemos quotidianamente. Assim, a análise do Direito o permite identificar as estruturas profundas da representação jurídica da realidade social, quase sempre ausentes nos debates sobre os limites e a crise do Direito.

tanto esperadas e tão necessárias no Brasil, de tal forma que haja uma maior integração entre as ordens formal e informal, a cidade "legal" e a "ilegal" (FERNANDES, 1998).

Villaça (2005, p. 9) alerta que “[...] manter um processo de planejamento é mais importante do que ter um plano [...]” e que deve-se investir na vocação de cada cidade ou região. Não é por falta de planos urbanísticos que Vitória da Conquista apresenta problemas graves. O crescimento das cidades se fez ao largo do Plano Diretor de 1976 e continua com o Plano Diretor de 2007. Como será visto nos capítulos 3 e 4, os Planos aprovados na Câmara Municipal seguirão e seguem interesses tradicionais da política local e grupos específicos ligados ao governo de plantão. O "plano-discurso" cumpre um papel ideológico e ajuda a encobrir o motor que comanda os investimentos urbanos.

Como convém a um país onde as leis são aplicadas de acordo com as circunstâncias, o Plano Diretor estabelecido na Constituição da República de 1988 (BRASIL, 2013) e no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001a) está desvinculado da gestão urbana – discurso pleno de boas intenções, mas distante da prática. A habitação social, o transporte público, o saneamento e a drenagem não têm o status de temas importantes (ou centrais, como deveriam ser) para tal urbanismo. O resultado é: planejamento urbano para alguns, mercado para alguns, lei para alguns, modernidade para alguns, cidadania para alguns (MARICATO, 1997).

A ineficácia dessa legislação é, de fato, apenas aparente, pois constitui um instrumento fundamental para o exercício arbitrário do poder, além de favorecer pequenos interesses corporativos. A não ocupação da terra urbana é não só permitida, como é parte do modelo de desenvolvimento urbano, em Vitória da Conquista. Tudo depende das circunstâncias e dos interesses envolvidos. É mais frequente parte do Plano ser cumprida ou, então, ele ser aplicado apenas a uma parte da cidade.

Sua aplicação segue a lógica da cidadania restrita a alguns. Villaça (2005, p. 50) explica que “[...] não existe a população. O que existe são classes sociais ou setores ou grupos da população [...]”, sendo que a classe dominante sempre participou do processo e que as classes dominadas continuam alijadas dele.

A ilegalidade na provisão de grande parte das moradias urbanas (expediente de subsistência, e não mercadoria capitalista) é funcional para a manutenção do baixo custo de reprodução da força do trabalho, como também para um mercado

imobiliário especulativo (ao qual correspondem relações de trabalho, como também atrasos na construção), que se sustenta sobre uma estrutura fundiária arcaica.

Uma teia invisível e silenciosa se estende sobre o território da cidade de Vitória da Conquista: legislação urbana, coleção de leis, decretos e normas que regulam o uso e a ocupação de terra urbana. Mais do que definir formas permitidas e proibidas de apropriação do espaço, mais do que, efetivamente, regular o desenvolvimento da cidade, a legislação urbana atua como linha demarcatória, estabelecendo fronteiras de poder.

Na verdade, a legalidade urbana organiza e classifica territórios urbanos, conferindo significados e legitimidade para o modo de vida e micropolítica dos grupos mais envolvidos na formulação dos instrumentos legais. Por outro lado, a legislação discrimina agenciamentos espaciais e sociais distintos do padrão sancionado pela lei. Assim, a legislação atua como um forte paradigma político-cultural, mesmo quando fracassa na determinação, na configuração final da cidade (ROLNIK, 1999).

Esse é, sem dúvida, um dos aspectos mais interessantes da lei. Aparentemente, ela funciona como uma espécie de molde da cidade ideal ou desejável. A cidade real é consequência da relação que a legalidade urbana estabelece com o funcionamento concreto dos mercados imobiliários atuantes na cidade. Entretanto, ao definir formas permitidas e proibidas de produção do espaço, a legislação define territórios dentro e fora da lei.

Essa delimitação tem consequências políticas importantes, na medida em que pertencer a um território fora da lei pode significar uma posição de cidadania limitada. Não existir, do ponto de vista burocrático ou oficial, para a administração da cidade, é estar fora do âmbito de suas responsabilidades para com os cidadãos.

A intensidade de uso é garantida pelo estabelecimento de um território fora da jurisdição da lei, onde a terra pode ser subdividida ao infinito, e a condição é não "contaminar" as vizinhanças. Daí decorre um duplo movimento estabelecido pela lei: por um lado, garantir a "proteção" de determinados espaços contra a invasão de usos e intensidades de ocupação degradantes; de outro, definir uma fronteira para além da qual esses mesmos usos seriam tolerados.

A chave da eficácia em demarcar um território social preciso está evidentemente no preço: lotes grandes, amplos recuos, nenhuma coabitação, essa é a fórmula para quem pode pagar. A lei, ao definir que ali só pode ocorrer certo

padrão, opera o milagre de desenhar uma muralha invisível e, ao mesmo tempo, criar uma mercadoria exclusiva no mercado de terras e imóveis, permitindo, assim, um alto retorno do investimento, mesmo considerando o baixíssimo aproveitamento do lote.

Ao mesmo tempo em que a lei vai alinhando os territórios da riqueza (leste de Vitória da Conquista), vai também delimitando aqueles onde deverá se instalar a pobreza (oeste de Vitória da Conquista). O movimento, desde seu nascimento, é centrífugo, ou seja, são delimitadas as bordas da zona urbana ou mesmo a zona rural como local no qual a pobreza deveria se alojar.

Ao longo do tempo e diante dos vários agenciamentos espaciais e formas de inserção na cidade, arruamentos ilegais e loteamentos sem infraestrutura, casas e quintais sem alvará e habite-se, periferias, tipos de moradia e bairros definidos pela ordem jurídica como irregulares foram tecendo formas de legitimação resultantes das negociações entre os atores envolvidos no processo de construção das "regras do jogo" locais.

Essa espécie de acordo coletivo estabelecido entre as partes foi sendo adotado pelos ocupantes ou moradores e pelos funcionários e políticos encarregados da aplicação da norma a assentamentos irregulares, passando a funcionar como "direito" local inscrito nas relações econômicas, sociais e políticas efetivamente praticadas pelos atores que fabricam esse território. Dessa forma, estabeleceram-se pactos territoriais paralelos à própria ordem jurídico-normativa oficial, sem, no entanto, deixarem de dialogar entre si.

Em Vitória da Conquista, ao longo das últimas décadas de legislação urbanística, esses pactos não deixariam de ser paralelos. Dessa forma, se construiu uma espécie de direito "inoficial" a amparar a infração à lei, fruto do conflito entre o legítimo e o legal.

Entretanto, a partir dos anos 80, estabelece-se um pacto territorial no qual a ilegalidade é tolerada para, posteriormente, ser negociada pelo e com o município. Uma das condições para que esse pacto possa ocorrer é o município assumir o papel de provedor e o território ilegal o de devedor de um favor do município, já que, do ponto de vista estritamente legal, ali caberiam punições, e não responsabilidades e direitos.

Se for verdade que a promulgação da legislação pouco tem contribuído para proporcionar condições para um devido controle do processo de crescimento urbano

de orientação social, tecnicamente racional e ecologicamente correto, por outro lado, a ordem jurídica urbana imperfeita e contraditória tem influenciado as condições prevalentes de acesso ao solo urbano e à moradia, assim como as condições de provisão de bens, serviços e equipamentos coletivos. A estrutura espacial de Vitória da Conquista foi e é determinada pela necessidade de manter baixos os custos de reprodução social e, por conseguinte, de maximizar o processo de acumulação no espaço urbano.

2.3 CONFLITOS SOCIAIS E O URBANO

Os conflitos formam uma parte integral e, segundo alguns pensadores, inevitável da nossa vida quotidiana. Podemos encontrar conflitos em todas as esferas da vida humana – psicológica, política, econômica, religiosa, social, cultural – e entre todos os tipos de relações humanas interpessoais, conjugais, trabalhistas, étnicas, internacionais. Minha intenção é focalizar um tipo específico de conflito que, nos últimos anos, vem crescendo muito em importância e número: os conflitos sociais e urbanos.

Segundo Jacobi (1999), para falar de conflito no meio urbano, é preciso levar em conta os atores sociais aí envolvidos e o quanto são difusos, ficando, portanto, a pergunta: Quem são esses atores?

A questão do urbano envolve fundamentalmente a relação entre o público e o privado. Quando se pergunta de quem é a culpa do lixo no quarteirão ou de quem é a culpa das ocupações em áreas de risco ou em áreas de proteção de mananciais, a resposta é sempre a mesma – o vizinho. Já em relação aos problemas do cotidiano, a culpa é quase sempre do Poder Público, quando ele não oferece alternativas ou serviços públicos eficientes e suficientes. É óbvio que a população de baixa renda, residente às margens de uma represa, vai dizer que não tem alternativa de moradia em outras áreas da cidade.

A análise dos conflitos sociais e urbanos deve partir de uma contextualização ambiental, geográfica e histórica. Cada um, sem importar a categoria em que se encaixa, está relacionado às distintas formas de produção dos grupos sociais. Em alguns casos, existem conflitos entre grupos que compartilham o mesmo sistema produtivo. Porém, em geral, os conflitos sociais e urbanos mais difíceis tendem a acontecer onde há um choque entre diferentes sistemas produtivos (LITTLE, 2001,

p. 117).

Assim pensada, a noção de conflito sociourbano abarca a situação de conflito *stricto sensu*, estabelecido por envolver sujeitos sociais distintos, com interesses, muitas vezes, contraditórios e com níveis bem defasados de acesso à informação e de participação na tomada de decisão.

Em Vitória da conquista, podemos exemplificar como conflito social e urbano, o papel do Movimento dos Trabalhadores Desempregados na construção de espaços via ocupações. A história de luta começa no ano de 2000, como parte do contexto contemporâneo da implementação de políticas de habitação para pessoas de baixa renda e que habitem em áreas de risco.

A pressão desempenhada pelo MTD exibe para a sociedade e para o governo as carências de habitação e de trabalho, que são a realidade de uma parcela considerável da sociedade, que vive em condições precárias. O MTD atua na disputa por espaços não reconhecidos ou legitimados pela institucionalidade.

Para o MTD, as pessoas coexistem com problemas sociais, como é o caso da falta de habitação e o desemprego. Ao falar em questão urbana, o MTD propõe que as pessoas pensem nos problemas que as afetam na relação com o Outro e na relação com a distribuição socioespacial.

Acreditamos que a expressão mais apropriada para definir um conflito sociourbano seria "cidadania citadina". Trata-se de uma ideia que diz respeito aos direitos e deveres diante da questão do urbano. Afinal, as próprias noções de ambiente e de conflito são geradas na dinâmica social. A noção de constituição do sujeito político traz a questão do aliado e do inimigo: só ocorre a constituição do sujeito se ele configura seu confrontante e também seu campo de relações.

Nesse sentido, a tensão existente entre a cidade legal (ideal) e a cidade ilegal (real) é dissimulada em Vitória da Conquista. Além dos investimentos públicos no sistema viário no leste da cidade, a legislação urbanística não se aplica à “cidade real". Outrossim, os serviços de manutenção das áreas públicas – pavimentação, iluminação, paisagismo – aí são eficazes, de modo que é possível apreender a forma urbana e também seus elementos a partir dos sentidos (SAMPAIO, 1999). A gestão urbana e os investimentos públicos aprofundam a concentração de renda e a desigualdade entre o leste e oeste da cidade.

A representação da "cidade ideal" é uma ardilosa construção ideológica que torna a condição de cidadania um privilégio, e não um direito universal. Parte da

cidade toma o lugar do todo. A cidade da elite representa e encobre a “cidade real”. Essa representação, entretanto, não tem a função apenas de encobrir privilégios, mas possui principalmente um papel, econômico ligado à geração e captação da renda imobiliária.

2.3.1 O papel do mercado imobiliário

Desde os anos 30, os interesses privados conduziram o processo de expansão urbana no Brasil, o qual segregou seriamente a população menos favorecida. O crescimento das cidades com expansão de áreas periféricas que não possuem infraestrutura urbana básica, assim como a proliferação de periferias, foram algumas das principais consequências de tal processo. Os principais beneficiados foram tanto os construtores e promotores urbanos como os especuladores – ainda que frequentemente tenha havido conflitos entre tais setores do capital imobiliário.

> Na produção Capitalista há sempre diferenças de domínio de informações entre perspectivas de oferta e de demanda, que permitem a realização de operações que não necessariamente revertem em mais produção ou em mais consumo e que são, genericamente, denominadas especulação.
> A especulação é, portanto, um exercício de poder não reconhecido, mas, em todo caso, tolerado. Implica determinadas margens de controle sobre a formação de valor, em que, sucessivamente, se altera a estrutura fundiária urbana e rural. (PEDRÂO, 1996, p. 56).

Foge dos objetivos deste trabalho pormenorizar as concepções existentes acerca do Estado capitalista moderno, mas, o que é fato, e cada vez mais perceptível pelas massas urbanas, é que existe uma relação promíscua entre a burguesia e a lógica dos investimentos públicos na cidade. A especulação imobiliária talvez seja a face mais cruel da apropriação capitalista da cidade. Compreendendo as questões fundiária e imobiliária como centro da geração dos problemas citadinos, a especulação imobiliária se apresenta como

> [...] fenômeno [...] [que] só encontra explicação no fato de que uma parte considerável da riqueza criada no país transfere-se continuamente dos cofres públicos para aqueles dos proprietários de imóveis, sem que para isso seja necessário qualquer tipo de ação empresarial, nenhum investimento produtivo, nenhuma espécie de risco. O mecanismo que opera esta ilusória partenogênese da riqueza é criado e alimentado pelo próprio poder público, quando deixa de cobrar, por meio de impostos adequados, os investimentos que realiza nos serviços públicos, responsáveis pela valorização imobiliária. [...] As consequências dessa prática governamental

> não se limitam a uma flagrante iniquidade tributária, mas transformam a propriedade imobiliária no santuário da especulação parasitária que persegue o lucro sem risco. A demanda de terrenos urbanos adquire uma dimensão especulativa, parcelas consideráveis de terrenos urbanizados são retidas ociosas, as cidades se espalham, os custos de implantação e operação de serviços públicos se elevam e, sobretudo, se elevam os custos da habitação. [...] A política fundiária no Brasil, cuja principal característica é a ausência de impostos significativos sobre a propriedade imobiliária, se transforma assim no principal mecanismo por meio do qual os capitais provenientes da arrecadação tributária são transferidos aos proprietários de casas e terrenos. (ROLNIK; CYMBALISTA; NAKANO, 2008, p. 1).

Nesse contexto, o Shopping Conquista Sul, em Vitória da Conquista, localizado no bairro Recanto dos Pássaros (Avenida Juracy Magalhães), pode evidenciar a estratégia do mercado imobiliário em áreas com grandes vazios urbanos.

Tendo como lema, “um bairro não faz um *shopping*, mas um *shopping* faz um bairro”, observa-se que a instalação do Shopping Conquista Sul, embora disfarçada com certo teor social (geração de empregos, etc.), tornou-se estratégica para a ocupação, valorizando o bairro.

A Ciclo Engenharia é a proprietária do shopping e do loteamento Recanto dos Pássaros em que ele está localizado.

Tabela 3 – Loteamentos deferidos para a Ciclo Engenharia, em Vitória da Conquista, entre 1977 e 1989

ANO DE DEFERIDO DO LOTE	LOTEAMENTO	RESPONSÁVEL	NÚMERO DE LOTES	ÁREA EM M²
1995	Morada Real 2ª Etapa	Ciclo Engenharia Ltda.	864	298 229
1996	Conquistense	Ciclo Engenharia Ltda.	364	92 659
2000	Alameda Morada dos Pássaros	Ciclo Empreendimentos Ltda.	542	197 126
2003	Recanto dos Pássaros	Ciclo Empreendimentos Imobiliários Ltda.	915	311 398
	Total		2 685	899 412

Fonte: Autoria nossa (2013).

Como acumulação e especulação andam juntas, o desenho urbano vai sendo em grande parte traçado em consequência da retenção dos terrenos por parte de grupos privados.

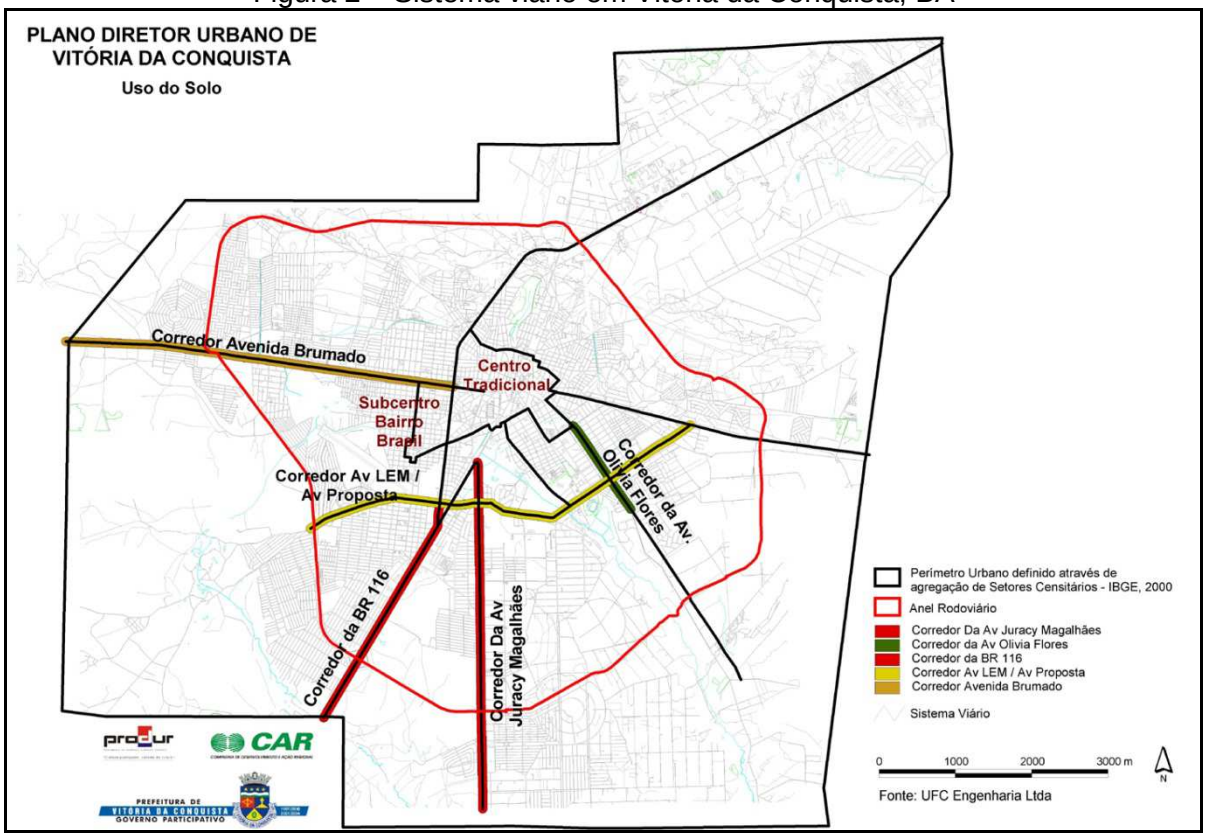
Dessa forma, a ação governamental se restringe, tanto agora quanto no passado, a seguir os núcleos de ocupação criados pelo setor privado, e os investimentos públicos se colocaram a serviço da dinâmica de valorização e especulação do sistema imobiliário-construtor (KOWARICK, 1980, p. 35).

Em Vitória da Conquista, o corredor da Av. Olívia Flores – no qual ficam localizados prédios públicos como o CEMAE, a Universidade Federal da Bahia (UFBA), a Justiça Federal do Trabalho – e o corredor da Av. Juracy Magalhaes – no qual fica localizado o Shopping Conquista Sul – foram obras apontadas como estratégicas no Plano Diretor de 2007 – e dispensadas da cobrança da Contribuição de Melhoria, que é cobrada em função de investimento público que resulte na valorização do imóvel – caracterizando a cidade formada sob o ponto de vista mercadológico.

Tudo conspira para que, pelo seu "[...] valor de uso, a cidade produzida para

que todos tenham direito a ela fique subordinada ao valor de troca, isto é, aos interesses capitalistas.” (LEFEBVRE, 2001, p. 14).

Figura 2 – Sistema viário em Vitória da Conquista, BA



Fonte: PMVC (2007).

Isso ocorre para anular ou minimizar os conflitos e a insatisfação social, provocados pelo processo de expansão urbana ou, principalmente, para ajudar a criar uma nova conjuntura econômica como base para um maior investimento e reprodução do capital imobiliário. Nesse último caso, a promulgação da legislação urbanística funciona especialmente em favor dos interesses dos segmentos relacionados à construção civil, os quais, em momento de recessão econômica, se veem prejudicados pelo acúmulo excessivo de terrenos vazios.

O acesso à moradia está ligado a seu preço, que, por sua vez, depende de sua localização na cidade. Quando alguém compra uma casa, está, também, comprando as oportunidades de acesso a serviços coletivos, equipamentos e infraestrutura. Está comprando a localização da moradia, além do imóvel propriamente dito. Edifícios residenciais semelhantes, com os mesmos materiais de construção, os mesmos acabamentos, têm preços diferentes, a depender de onde

se situam: num bairro com transporte abundante, praças, escolas, arborização, iluminação, etc., ou na periferia, que reúne carências múltiplas e onde o número de homicídios é mais alto, pois o serviço da polícia se faz de forma distinta na cidade, priorizando a defesa dos patrimônios pessoais. Até mesmo o tipo de vizinhança interfere na valorização de imóveis e terrenos.

Em Vitória da Conquista, a especulação imobiliária adotou e adota o método apresentado por Kowarick (1980) para parcelar a terra da cidade. Tal método consiste no seguinte: o novo loteamento nunca é feito em continuidade imediata ao anterior, já provido de serviços públicos. Ao contrário, entre o novo loteamento e o último já equipado, deixa-se uma área de terra vazia sem lotear. Completado o novo loteamento, a linha de ônibus que serviria seria, necessariamente, um prolongamento a partir do último centro equipado. Quando estendida, a linha de ônibus passa pela área não loteada, trazendo-lhe imediata valorização. O mesmo ocorre com os demais serviços públicos: para servir ao ponto extremo loteado, tais serviços passam por áreas vazias, beneficiárias imediatas de melhoramento público. Dessa forma, transfere-se para o valor da terra, de modo direto e geralmente antecipado, a benfeitoria pública.

2.3.2 Habitação e especulação imobiliária

Igualmente, tanto as autoridades governamentais ligadas à política de habitação quanto os representantes do capital imobiliário se referem frequentemente à questão da habitação em termos numéricos, com déficits ou projeções de unidades isoladas a serem construídas. Essa forma simplista de tratar o tema ignora que a habitação urbana vai além dos números e das unidades. Ela deve estar conectada às redes de infraestrutura (água, esgoto, energia elétrica, drenagem pluvial, pavimentação) e ter o apoio dos serviços urbanos (transporte coletivo, coleta de lixo, educação, saúde, abastecimento etc.). Na cidade, a inexistência da infraestrutura básica pode inviabilizar a função da moradia ou acarretar danos sociais e ambientais, além de exigir sacrifícios por parte dos moradores. É o que acontece na periferia ilegal e sem urbanização (ROLNIK, 1999).

Em Vitória da conquista, além de estabelecer fronteiras, demarcando e dissolvendo territórios, as normas que regulam a construção e o loteamento intervêm diretamente na estruturação dos mercados imobiliários. Juntamente com os

investimentos em infraestrutura, a legislação configura eixos de valorização do solo, hierarquizando e indexando mercados.

A consequência da concentração fundiária e da especulação imobiliária é que as classes populares procuram lugares cada vez mais distantes, a oeste da cidade, para morar, uma vez que o preço do solo urbano e dos aluguéis das áreas ao leste da cidade, mais dotados de equipamentos públicos, exorbita sua capacidade financeira.

Para essa população excluída do mercado legal é que se reproduzem formas de provisão habitacional como as periferias e os loteamentos ilegais, já que a promoção pública não chega a impactar o mercado, pela baixa oferta de moradia resultante das políticas sociais. Não é a norma jurídica, mas a lei de mercado que se impõe, demonstrando que, nas áreas desvalorizadas ou inviáveis para o mercado, a lei pode ser transgredida.

Além da possibilidade de grandes lucros nos negócios imobiliários nas periferias, abertos pela demarcação de um espaço não regulado pela legislação, a rentabilidade de um investimento depende também do ritmo de chegada dos chamados melhoramentos urbanos ao bairro. Os bairros ao leste de Vitória da Conquista expõem, como chamariz mercadológico, a presença das redes de infraestrutura já implantadas, elevando, logo de início, o patamar dos preços. Mas, nos bairros populares, a oeste da cidade, a infraestrutura básica – água encanada e esgotos, iluminação pública, eletricidade, limpeza, pavimentação e drenagem – pode tardar anos.

Os proprietários de imóveis disputam investimentos públicos nas áreas próximas às suas propriedades e ditam os rumos do planejamento urbano ao definir, nos Planos Diretores, as áreas prioritárias do crescimento da cidade. Isso permite que o proprietário de imóveis, cujo objetivo é a especulação, aufiram grandes lucros sem fazer qualquer investimento produtivo, pois são beneficiados, sobremaneira, com a valorização de seus terrenos.

Infelizmente, apesar de terem à sua disposição alguns instrumentos normativos que são capazes de frear a especulação imobiliária (como o IPTU progressivo no tempo ou o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios), Vitória da Conquista não consegue implementá-los: o poder das elites locais, tal qual o dos coronéis do século passado, impede tais ações.

Por fim, apesar da evolução do constitucionalismo e das relações sociais brasileiras, que impôs que a propriedade urbana deve atender à sua função social, em razão de interesses coletivos maiores, o forte patrimonialismo que marca o Direito e os tribunais brasileiros ainda transforma a propriedade num direito absoluto: são vários os dispositivos legislativos que garantem a proteção à propriedade, ainda que ela não esteja cumprindo sua função social, e grande parte da doutrina e da magistratura ainda pensa como no início do século XX.

2.4 A POLÍTICA COMO FENÔMENO DO URBANO

O objetivo da seção é evidenciar que as políticas públicas têm sua origem nas relações de força de uma sociedade, e a resultante dessas forças, vale dizer, dos diversos interesses antagônicos em embate, formará a política.

Três são os momentos da política pública: o primeiro é de decisão dos agentes públicos competentes; o segundo, o de alterações institucionais no interior do Estado, constituindo o planejamento do conjunto de ações modificadoras; e o terceiro é o das ações públicas e privadas, desencadeadas a partir das alterações institucionais.

No Brasil, mesmo com uma legislação urbana avançada, os comportamentos individuais, as políticas públicas e as condições para sua aplicação se encontram restritas aquém do discurso. Como já foi definido, o espaço urbano não é apenas um mero cenário para as relações sociais, mas uma instância ativa para a dominação econômica ou ideológica.

Ao circunscrever a problemática sociourbana nesses termos, talvez se torne mais fácil compreender o quanto, de fato, ela contém de paradigmática.

2.4.1 Políticas públicas e Direito

As políticas públicas são como programas da ação governamental que visam coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, com a finalidade de realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados (BUCCI, 2002, p. 241).

As políticas públicas podem ser definidas como

> [...] mediações político-institucionais das inter-relações entre os diversos atores presentes no processo histórico-social em suas múltiplas dimensões

> (economia, política, cultura etc.) e [que] são implementadas por atores políticos ‘por meio de instituições públicas. (ABREU, 1993, p. 78).

O terreno das políticas públicas seria o espaço institucional para a explicação dos "fatores reais de poder", na expressão de Lassale (2013, p. 24), ativos na sociedade em determinado momento histórico, em relação a um objeto de interesse público (no sentido de interesse do público). Nesse caso, política não se restringe a política partidária, mas à Política no sentido amplo, como atividade de conhecimento e organização do poder.

Segundo Cristiane Derani (2002, p. 208), políticas públicas são manifestações das relações de forças sociais refletidas nas instituições estatais que atuam sobre campos institucionais diversos, a fim de produzir efeitos modificadores da vida social. São políticas públicas, pois são empreendidas pelos agentes públicos competentes, destinadas a alterar as relações sociais estabelecidas. Tratando-se de ações promovidas pelo agente público destinadas à sociedade, as finalidades destas políticas serão sempre definidas – para serem aceitas pelo Direito – em função do interesse coletivo (DERANI, 2002, p. 209).

Bucci (2002, p. 242), afirma que o adjetivo "pública", aproximado do substantivo "política", deve indicar tanto os destinatários como os autores da política. Uma política é pública quando contempla os interesses públicos, isto é, da coletividade – não como fórmula justificadora do cuidado diferenciado de interesses particulares ou do descuido diferenciado de interesses que merecem proteção, mas como realização desejada pela sociedade. Uma política pública também deve ser expressão de um processo público, no sentido de estar aberta à participação de todos os interessados, diretos e indiretos, para a manifestação clara e transparente das posições em jogo.

Em Vitória da Conquista, para alcançar seus objetivos constitucionais, o município, por meio de seus agentes legalmente constituídos, necessita criar ações concretas, ou seja, implementar políticas públicas. No entanto, a pauta das políticas públicas urbanas tem sido hegemônica dos atores mais influentes num determinado período.

A política pública urbana representa resultados de negociações, dentro de uma correlação de forças entre atores, com o predomínio do atendimento aos interesses de grupos locais economicamente mais fortes nas relações de poder. Em Vitória da conquista, uma questão se torna objeto de políticas públicas não em

função da gravidade que assume para um ator social, mas em função dos interesses que envolve, da consciência, da organização dos discursos, dos argumentos e das pressões que são construídos para inseri-la na pauta política.

É verdade que, embora teoricamente seja relativamente simples apartar as duas noções, na prática, elas estão entrelaçadas: a própria visão de mundo dos agentes sociais é formada por sua posição relativa no espectro social e político. E, assim, a postura supostamente neutra da direita como no Plano Diretor Urbano de 1976 e a postura supostamente de enfretamento da esquerda no Plano Diretor de 2007 tendem a ganhar um sentido conservador, isto é, ao não serem assumidas como comportamento político, redundam num significado político de manutenção da ordem estabelecida, que interessa ao grupo no poder.

As elipses que existem na política pública constituem o grande elemento que acarreta perturbação no conceito de Política formulado no âmbito da Sociologia Política e de difícil adaptação para o Direito. Para Muller e Surel (2002, p. 25), toda política pública se caracteriza pelas contradições e, mais do que isso, há um "[...] caráter intrinsecamente contraditório de toda política.".

A saída para as políticas públicas, no Direito, é encontrar uma solução que permita a interação dos atores sociais sem a mediação de um aparato institucional suscetível de apropriação pelas camadas mais preparadas da sociedade. E que seja complexa, para possibilitar, ao mesmo tempo, que esse aparelho institucional efetue a promoção equalizadora da comunicação, necessária para que se complete o processo de relacionamento entre as várias partes do mosaico social – indivíduos de classes sociais opostas, grupos sociais com interesses divergentes, partidos, competidores, organizadores concorrentes. É fundamental que, desse relacionamento, resulte uma ação politicamente coordenada e socialmente útil.

Assim, as políticas públicas emanam do Direito estabelecido, sendo crucial para a gestão urbana que haja uma verdadeira participação popular, através de conselhos deliberativos. E que a população possa participar efetivamente de todas as etapas da construção, aplicação e atualização do Plano Diretor Urbano. Vitória da Conquista já começou o processo de atualização do Plano Diretor de 2007 e a população ainda não foi chamada para participar ativamente do processo.

3 O ESTADO, O URBANO E A CIDADE PARA TODOS

O capítulo anterior abordou o Direito (luta institucional), a moradia ou ocupação (luta social), a representação do urbano e do espaço (luta ideológica), além de aspectos importantes relacionados a Direito, democracia e urbanismo. Cabe agora analisar o Estado, a política e a cidade para todos.

Nesse sentido, é importante destacar que o Estado, historicamente, estipula diretrizes urbanas que privilegiam uma minoria, em detrimento da grande maioria.

Gramsci (1986) entende que, no contexto de relações capitalistas internas e internacionais e de crescente presença do Estado, o velho e o novo aparecem cada vez mais como formas jurídicas de uma mesma realidade econômica, como momento e aspectos de um mesmo processo. Daí a importância, neste capítulo, do Plano Diretor Urbano como simbiose entre economia e Direito: a Economia dita o Direito e o externa por meio do Estado, cujo instrumento é a lei.

Heller (1968, p.170) afirma que:

> O Estado é uma unidade ativa dentro da realidade histórico-social. Logo, para sua compreensão e discussão sobre suas ações, deve-se partir necessariamente do conhecimento da realidade social, que nada mais é que a ação humana, a realidade ativa do homem.

Assim, depreendemos que o desempenho do Estado varia muito, de acordo com o momento histórico e a característica sociocultural de cada sociedade, sendo fundamental, por isso, antes de se falar numa genérica atividade estatal, estar bastante consciente sobre de que Estado se trata e quais a pretensões expressas sobre ele na realidade social.

> O Estado é necessário como poder de organização, de sanção e de execução, porque os Direitos têm que ser implantados, porque a comunidade de Direito necessita de uma jurisdição organizada e de uma força para estabilizar a identidade, e porque a formação da vontade política cria programas que têm que ser implantados. (HABERMAS, 2003, p. 171).

Constitui o Estado uma formação social, uma realidade social e, como tal, uma realização humana. Sua compreensão não reside em digressões de concepções passadas sobre a origem do Estado. Sem maneirismos, a compreensão do Estado está no entendimento dos elementos presentes, capazes de definir e implementar sua função e funcionamento.

3.1 O ESTADO E SEUS FINS: A QUESTÃO URBANA

A unificação da consciência do grupo no campo do Estado somente é viabilizada pela submissão ao Direito, que sustenta o "[...] poder transcendente e livre de qualquer amarra com as vontades subjetivas de um indivíduo, que seria o chefe, em virtude de sua força pessoal [...]" (BURDEAU, 2005, p. 39), e que encarna uma "[...] disciplina proporcional aos objetivos perseguidos pelo grupo em cujo redor se forma a comunhão da geração atual com as do passado e com as que virão amanhã." (BURDEAU, 2005, p. 40).

O Estado, portanto, surge, e somente existe, na ideia de que a

> [...] organização política do grupo deixa de ser considerada por seus membros como uma coordenação efêmera de forças instáveis e de interesses divergentes, para ser compreendida como uma ordem duradoura a serviço dos valores que ligam o chefe a seus súditos. (BURDEAU, 2005, p. 41).

A consciência de uma disciplina, portanto, é, para Burdeau, o fundamento do pensamento dos indivíduos quando concebem o Estado. E a noção de poder, cujo fenômeno exprime exteriormente o Estado, se associa a essa consciência e corresponde à ideia de disciplina, à qual está subordinada, nas consciências individuais, a formação da noção de Estado. "Isto quer dizer que a existência do Estado depende de uma atitude intelectual de cada um de nós para com o fenômeno concreto constituído pelo Poder. [...] [O] Estado é uma interpretação do Poder." (BURDEAU, 2005, p. 37).

Para o autor *supracitado*, o Estado é aquilo que merecemos que ele seja, porquanto o poder conferido à minoria governante se apoia sobre os representantes de uma sociedade nacional, para materializar, na organização estatal, a ideia que ela faz de Estado: "[...] só pode construir à imagem do plano que é consentido pelo grupo." (BURDEAU, 2005, p. 37).

Para Marx e Engels (1984), o Estado não é a eliminação do estado de natureza, mas é a guerra de todos contra todos, a luta de classes. Eles não veem o Estado como superação da sociedade civil, mas sim como uma consequência dela. No mesmo sentido, compreendem o Estado como uma classe cuja função é garantir a reprodução dessa divisão, para que os interesses comuns de uma classe em especial fossem impostos ao interesse da sociedade.

Assim, para Marx e Engels (1984), o Estado é um reflexo da base econômica da sociedade e o instrumento que a classe dominante utiliza para ajustar seus interesses. Funciona como um poder público que se desenvolve na divisão social do trabalho e tem um sistema de governo distinto, que não exerce necessariamente um controle imediato sobre o povo. O desenvolvimento do modo capitalista de produção, conforme Marx e Engels, tanto permite quanto pode requerer modificações na estrutura do Estado.

No mesmo sentido, conforme Gramsci (1986), nas sociedades ocidentais, o Estado se ampliou, e a luta de classes busca espaço na e através da sociedade civil. Nas últimas décadas, este Estado ampliado significa a junção da sociedade política, que é o Estado em sentido estrito, com a sociedade civil, que é o Estado ético, os aparelhos privados.

Gramsci (1986), entende que o Estado faz parte de uma divisão setorial em que ele e a estrutura econômica têm a sociedade civil autônoma entre ambos. Para esse autor, o Estado funciona como um complexo de atividades que permite à classe dominante exercer sua dominação, através da força ou da hegemonia.

Afirma Perroux (1938, p. 264): “[...] se o Estado moderno costuma ter um rosto feio, é porque, em larga medida, as sociedades cujo esforço de reunião ele expressa não têm grandeza de generosidade.”. A afirmação de Perroux é lançada em sua obra *Capitalismo e comunidade do trabalho*, para arrematar o seu raciocínio em torno da relação de consequência entre o pensamento da sociedade de pessoas e o Estado por ela concebido.

Sustenta Perroux (1938) que o Estado resulta da interação entre as pessoas na sociedade e um sistema de organização política dominada pelos governantes. Trocas, portanto, entre pessoas e pessoas, e entre instituições e pessoas, constituem a atividade política, ou a consagração de pessoas para o bem da cidade, como já havia compreendido Platão e, depois dele, os grandes pensadores medievais. Tal ideia tem sido tão reduzida, simplificada e degradada pelas artimanhas do cálculo político, que hoje se faz necessário um esforço para reencontrar sua pureza essencial e suas exigências.

Aduz Perroux ainda que sempre, em todas as suas formas, o Estado consubstancia, em graus variados, o reflexo de uma sociedade de pessoas. Mais do que se pensa, é o que se merece. Os grandes políticos, além de entregar às sociedades seus desejos mais secretos, entregam sonhos, às vezes sublimes, às

vezes, vergonhosos. Perde-se facilmente de vista a forma como os Estados modernos, até mesmo os ditatoriais, são construções do passado.

Deveras, se o poder que integra o ente político emana do elemento subjetivo, do qual também emergem seus representantes, não há como afastar a correlação lógica entre a expressão da sociedade e a atuação do Estado. Todavia, há de se examinar com certa parcimônia esta relação de consequência, já que os desvios de conduta que podem marcar determinado governo podem não ser a expressão da sociedade.

No modelo democrático contemporâneo, especialmente no brasileiro, não é possível afirmar que o representante é a “expressão do Povo”, uma vez que grande parte da sociedade coloca suas esperanças nas falsas promessas por melhores dias, o que, na maioria das vezes, sucumbe diante dos propósitos escusos que subjazem aos sorrisos largos, a projetar a subalterna condição de milhões de indivíduos ainda mais ao fundo do poço.

> A crise atual do Estado revela a crise da democracia representativa parlamentar, fazendo com que os cidadãos já não se reconheçam nas instituições que eles próprios criaram e que os representam. Cada vez mais se pensa que a consolidação da democracia não acontecerá sem uma reforma no Estado. (VIEIRA, 2001, p. 10).

Em Vitória da Conquista é o mesmo dizer que, muitas vezes, a inversão de prioridades praticada por aqueles que alçaram os postos de governo nas duas últimas décadas decorre do domínio de determinada classe, que, embora seja a representação quantitativa decorrente do processo eleitoral, não representa o desejo qualitativo daquela sociedade de indivíduos referida por Perroux (1938).

Essa correlação está sempre na dependência do grau de informação, do interesse e da maturidade política que caracterizam determinada sociedade, o que, por óbvio, relaciona-se diretamente com as condições de sobrevivência e vivência experimentadas pelo povo.

Em Vitória da Conquista essas acepções servem, em parte, para compreender as insurgências sociais, como ocupações de terras, nas quais há o confronto existencial de espaços tão dispares, operando-se uma verdadeira ruptura mental que chega a afrontar o racional: de um lado, espaços sem cidadãos; de outro, espaços com supercidadãos.

A expressão “espaço sem cidadãos” é utilizada por Santos (2007, p. 59) para representar as “[...] extensas áreas vazias de hospitais, postos de saúde, escolas secundárias e primárias, informação geral e especializada, enfim, áreas desprovidas de serviços essenciais à vida social e à vida individual.”.

O espaço com supercidadãos é a expressão que elegemos para representar, nesse confronto semiótico, o segmento que verdadeiramente se beneficia da significativa concentração fundiária, destinada, precipuamente, à mais-valia urbana.

As análises empreendidas por Lojkine (1997) fornecem um instrumental metodológico que articula a perspectiva das análises estruturais do desenvolvimento econômico com o processo de urbanização capitalista. Ele, na sua visão sobre a intervenção do Estado na questão urbana, destaca a primazia da base econômica na natureza da intervenção, a qual expressa, portanto, os interesses econômicos da classe dominante.

Uma das peças-chave do desenvolvimento econômico é a força de trabalho. Ao longo do último século, o tecido urbano foi se tornando extremamente complexo e vasto, agregando diversos ramos de atividades econômicas, permeadas por uma rede de interação e deslocamento físico em um mesmo espaço, habitado por crescente população. Esta teia intrincada passou a necessitar de meios de consumo coletivos destinados à manutenção de sua estrutura (transportes, rede de distribuição de água e esgoto, energia elétrica, educação, saúde, lazer e habitação). As empresas não tinham mais interesse em abrigar sua mão de obra, tendo em vista o grande custo que isso geraria.

Diante dessa abstenção, o Estado é chamado a intervir na dinâmica urbana. Mais do que um mero interventor, o Estado se torna conciliador entre os interesses do capital e os da massa operária, já que a luta de classes não se restringia aos espaços das empresas, mas se espalhava por toda a cidade. Os donos dos meios de produção se preocupam em ordenar o meio urbano como se fosse a extensão de suas fábricas, buscando mecanismos que incrementem a sua produção (DEBIAGGI, 1986).

No extremo oposto estão os trabalhadores. Para eles, os meios de consumo coletivo, antes de serem ferramentas destinadas à produção econômica que lhes fornece empregos, são itens fundamentais para a sua qualidade de vida. São duas forças concorrentes que tentam moldar a cidade conforme seus interesses, principalmente no que se refere à ocupação do espaço. Diante de prioridades tão

distintas, o Estado tem a função de produzir e distribuir os bens de consumo coletivos através de uma subtração feita ao capital, ou de uma maior apropriação dos rendimentos dos trabalhadores (CASTELLS, 1980).

No caso de Vitória da Conquista, não se deve pensar que a intervenção estatal, por exemplo, através do Plano Diretor Urbano, é um mecanismo regulador neutro, aplicado a um sistema em desequilíbrio. Ao mesmo tempo em que ele concilia os interesses latentes na luta de classes, atua como indutor do crescimento econômico empresarial:

> As relações capitalistas de classe aprofundaram-se junto com a urbanização industrial. Desde que o capitalismo industrial alcançou a maturidade, as cidades passaram por profundas mudanças, contrastando o aumento do patrimônio urbano em seu conjunto com o capital urbano engajado em produção. Ressaltam--se, ainda, o número de empregos e a renda gerada em atividades determinadas pelo próprio tamanho da cidade. (PEDRÃO, 1996, p. 238).

Esse cenário é absolutamente propício para a emancipação do cidadão político para o cidadão social. Do cidadão que se doa e deseja participar dos destinos do Estado (muitas vezes, simplesmente, segue o destino já traçado, sem forças para modificá-lo), para o cidadão que demanda do Estado condições que materializem essa participação.

A percepção de que esse sentimento de pertencimento ao Estado deve ser privilegiado e estimulado pelo próprio Estado – por meio de políticas que, de forma cada vez mais incisiva, objetivem a inclusão dos indivíduos no espaço de cidadania – desperta para o grave problema que obsta tal desiderato: as graves desigualdades sociais.

3.2 CIDADE E PARTICIPAÇÃO POPULAR: MULTIDÃO E GRUPOS DE PRESSÃO

De outra perspectiva, não se pode mais examinar a participação popular tão somente pondo em perspectiva o povo ou as massas, especialmente porque diversas espécies de grupamentos se desenvolveram em delineamentos próprios, com severa influência nos negócios da cidade.

O conceito político, jurídico e sociológico de “povo”, a oposição entre comunidade e sociedade – desenvolvida por Tönnies (1995) – bem como a acepção de massa – cunhada por Vierkandt (1959) – parecem abrir espaço para um elemento ainda mais complexo, forjado com maior clareza na configuração da globalização, denominado por Negri (2004), de “multidão”.

Para Negri (2004), por se tratar de uma multiplicidade incomensurável, a multidão desafia qualquer representação, circunstância que a coloca em divergência com o conceito de povo, sempre representado como unidade. A multidão, por sua vez, não é representável. E, se a representação é a principal nota de distinção entre povo e multidão, para Negri (2004), o que contrasta a multidão com as massas é sua organização.

O exame dessa variante de associação humana desenvolvida por Negri (2004) se apresenta mais complexo do que parece. Na verdade, o fenômeno das multidões é levantado como uma ideia que dificulta, inclusive, o estabelecimento de conexões lógicas com o povo e com as massas, sobretudo em uma linha de raciocínio vinculada às possibilidades revolucionárias no âmbito do Estado.

A concepção mais forte de participação popular parece estremecer diante das negativas das gerações futuras de se curvarem aos limites historicamente estabelecidos. Ademais, é preciso reconhecer que, sob o manto da democracia e da liberdade, interesses de certos “grupos de pressão” – verdadeiras supremacias sociais e econômicas – prevalecem em detrimento de valores superiores, tais como a vida e a integridade dos cidadãos.

Malgrado não se pretenda enfrentar o tema alusivo à “Teoria dos grupos”, impõe-se, com Bobbio (1998), distinguir o conteúdo das expressões “*lobbying*” (ou “*lobby*”), “grupos de interesse” e “grupos de pressão”, que são indiscriminadamente utilizadas pela literatura política. Portanto:

> Grupos de pressão indicam, ao mesmo tempo, a existência de uma organização formal e a modalidade de ação do próprio grupo em vista da consecução de seus fins: a pressão. Entendemos por pressão a atividade de um conjunto de indivíduos que, unidos por motivações comuns, busca, através do uso de sanções ou da ameaça de uso delas, influenciar sobre decisões que são tomadas pelo poder político, seja a fim de mudar a distribuição prevalente de bens, serviços, honras e oportunidades, seja a fim de conservá-la frente às ameaças de intervenção de outros grupos ou do próprio poder político. Pressão é, portanto, não tanto como pensam alguns autores, a possibilidade de obter acesso ao poder político, mas a possibilidade de recorrer a sanções negativas (punições) ou positivas (prêmios), a fim de assegurar a determinação imperativa dos valores sociais através do poder político. (BOBBIO, 1998, p. 562).

Por sua vez:

> Grupo de interesse é a expressão mais difundida das três ora em exame, e sua definição mais explícita se acha em Truman, para o qual grupo de interesse é "qualquer grupo que, à base de um ou vários comportamentos de participação, leva adiante certas reivindicações em relação a outros grupos sociais, com o fim de instaurar, manter ou ampliar formas de

> comportamento que são inerentes às atitudes codivididas". Esta definição sofre, porém, de três inconvenientes: de um lado, os vários autores que a usam terminam por fazer de cada erva um feixe, tornando muito genérica a noção de interesse, e por isso analiticamente inservível, de tal modo que, praticamente, cada grupo crescente numa sociedade se torna um grupo de interesse; por outro lado, há, em outros autores, a tendência a reduzir incônscia mas significativamente todo interesse a um interesse meramente econômico, deixando de lado outros interesses presentes e organizados, como os interesses culturais, religiosos e outros, enfim, esta definição não nos permite dizer nada sobre as modalidades de interação entre os vários grupos presentes na sociedade e também sobre o modo preciso em que os mesmos procuram fazer prevalecer seus interesses. Bentley não tinha colocado este problema, pois que, antes de tudo, considerava o grupo como uma categoria analítica e não concreta e, em segundo lugar, identificava o interesse com a atividade. Fazendo assim, dava como descontado que todo interesse se exterioriza em formas de atividades, já que podem existir interesses não ativados. Truman procura superar estas objeções usando a expressão grupos de interesse político, mas também ela não é satisfatória, na medida em que interesses não políticos podem levar à necessidade de pesquisa de decisões políticas favoráveis, com o fim de se adotar, manter ou ampliar. (BOBBIO, 1998, p. 565).

Por fim:

> Lobby, como indica a própria expressão, trata-se do corredor dos edifícios parlamentares e do ingresso dos grandes hotéis, onde frequentemente residem os parlamentares. Trata-se de uma atividade, ou melhor, de um processo, mais do que de uma organização. É o processo por meio do qual os representantes de grupos de interesses, agindo como intermediários, levam ao conhecimento dos legisladores ou dos *decision-makers* os desejos de seus grupos. *Lobbying* é, portanto e, sobretudo, uma transmissão de mensagens do Grupo de pressão aos *decision- -makers*, por meio de representantes especializados (em alguns casos, como nos Estados Unidos, legalmente autorizados), que podem ou não fazer uso da ameaça de sanções. (BOBBIO, 1998, p. 570).

Advirta-se, de logo, que não se está a inferiorizar a atuação dos “grupos de interesse” ou dos “grupos de pressão”. Sua existência e permanência se revelam de natureza indispensável ao debate político e ao processo do Estado Democrático de Direito, exatamente na ótica desenvolvida por Marcelo Figueredo, segundo o qual:

> O Estado é composto da natureza humana. Visto sob o ângulo da influência sobre o poder, é natural que os homens ou cidadãos não queiram apenas participar do processo político, do jogo político, de modo formal. Exige a democracia muito mais do que eleições, todos sabemos. Diversas forças atuam sobre o Estado e no Estado, agentes estatais, paraestatais, e mesmo meros cidadãos têm legítimos interesses que desejam defender. (FIGUEREDO, 2001, p. 139).

Em Vitória da Conquista, o que se rechaça é justamente o desvio de finalidade tendente a alcançar objetivos individuais, em flagrante colisão com os interesses da coletividade, sobretudo aqueles relacionados a uma participação

popular adequada e ao estabelecimento de uma cidade inclusiva. Em outras palavras,

> “[...] cumpre verificar que tipos de interesses almejam [...]”, “[...] que tipos de ‘métodos’ são utilizados para conseguir alcançar seus objetivos [...]”, para que se possa, efetivamente, ter “[...] uma boa medida do grupo de pressão analisado, e de sua conveniência ou não ao sistema democrático.” (FIGUEREDO, 2001, p. 140).

Na luta pelo reconhecimento, no Estado Democrático de Direito, a autonomia dos cidadãos ocorre apenas se os dirigentes da lei também se puderem ver como seus autores. E seus autores são livres apenas como participantes em processos legislativos que são regulados de tal maneira, com tais formas de comunicação, que todas as pessoas possam presumir que os regulamentos aprovados dessa maneira mereçam aprovação, motivada geral e racionalmente. (HABERMAS, 1999).

Talvez seja esse o grande desafio do estabelecimento de qualquer processo de participação popular, consideradas as tendências e interesses da classe política e a conformação dinâmica das multidões.

3.3 SOCIEDADE CIVIL E PARTICIPAÇÃO POPULAR: UM CAMPO DE AÇÃO POLÍTICA

A democracia participativa (chamada, aqui, de participação popular) – definida como um fenômeno político emergente, com mecanismos de implicação direta das pessoas – é concebida como outra forma de fazer política, caracterizada por uma partilha de poder entre os seus detentores tradicionais e a população. A partir dessa conceituação, "ouvir", "informar", "codecidir" e "coconstruir" são conceitos que conformam a terminologia singular na repartição do poder.

De uma maneira bastante genérica, a participação popular compreende as múltiplas ações que diferentes forças sociais desenvolvem para influenciar a formulação, execução, fiscalização e avaliação das políticas públicas e (ou) de serviços básicos na área social (saúde, educação, habitação, transporte, saneamento básico, etc.). Assim, é importante destacar que o conceito de participação popular contém, tacitamente, uma noção de embate.

A participação popular, segundo Habermas (1995), é a que está de acordo com a fundamentação do argumento que consiga o maior assentimento da sociedade civil. Desse modo, implanta-se uma racionalidade procedimental, que

assegura que as discussões acerca do melhor argumento ocorram no espaço público, com a possibilidade de participação de todos os interessados. Esse argumento deve estar imbuído de fundamentos ético-racionais, que obedeçam a um procedimento previamente determinado.

O princípio da igualdade comunicativa, em que cada cidadão tem a mesma oportunidade de participar do processo discursivo, possibilitando que seu argumento obtenha o maior grau de acordo, é pressuposto da noção de esfera pública.

> Por isso, é possível desenvolver a idéia do Estado de Direito com o auxílio de princípios segundo os quais o Direito legítimo é produzido a partir do poder comunicativo e este último é novamente transformado em poder administrativo pelo caminho do Direito legitimamente normatizado. [...] No princípio da soberania popular, segundo o qual todo o poder do Estado vem do povo, o Direito subjetivo à participação, com igualdade de chances, na formação democrática da vontade, vem ao encontro da possibilidade jurídico-objetiva de uma prática institucionalizada de autodeterminação dos cidadãos. (HABERMAS, 2003, p. 212).

A razão comunicativa é a base da participação popular, para Habermas:

> Sem a retaguarda de cosmovisões metafísicas ou religiosas, imunes à crítica, as orientações práticas só podem ser obtidas, em última instância, através de argumentações, isto é, através de formas de reflexão do próprio agir comunicativo. (HABERMAS, 2003, p. 132).

No entanto, em Vitória da Conquista, os problemas urbanos não acontecem quando o mundo da vida é invadido por sistemas da sociedade para que as ações comunicativas sejam redefinidas em termo instrumental. Ações voltadas para a compreensão mútua são, então, pervertidas instrumentalmente na conduta que visa à efetividade. O Plano Diretor Urbano, por exemplo, existe como resultado de uma colonização do mundo da vida pelos sistemas econômicos e políticos. A racionalidade da razão comunicativa está centrada no procedimento argumentativo e assegura sua previsibilidade. Explica:

> E 'discurso racional' é toda a tentativa de entendimento sobre pretensões de validade problemática, na medida em que ele se realiza sob condições da comunicação que permitem o movimento livre de temas e contribuições, informações e argumentos no interior de um espaço público constituído através de obrigações ilocucionárias. Indiretamente a expressão refere-se também a negociações, na medida em que estas são reguladas através de procedimentos fundamentados discursivamente. (HABERMAS, 2003, p. 142).

Assim, Habermas (2003) distingue entre dois conceitos de racionalidade:

a) a racionalidade cognitivo-instrumental, que se refere à conduta que é orientada na realização com êxito de certos objetivos;

b) a racionalidade comunicativa, aplicável às interações em que os atores são orientados para o entendimento mútuo.

Ele argumenta que a ação social não pode ser reduzida para uma ou outra conceituação de racionalidade, mas que as duas formas de racionalidade devem ser compreendidas, e, assim, aplicáveis a várias formações sociais, em diferentes estágios de desenvolvimento.

3.3.1 Contextualizando uma analise de conjuntura

A participação popular, como constructo da expressão de reivindicações da classe trabalhadora – a qual, apesar de constituir a grande maioria da população, é historicamente excluída dos dividendos econômicos que ela gera com sua própria força –, deve sempre ser considerada a partir da ótica em que vive essa parcela da sociedade. Não se está negando aqui o caráter universal e coletivo de sua abrangência. Entretanto, para que, de fato, seja promovida a igualdade material, urge promover meios para que os oprimidos possam ser eles mesmos agentes de sua própria emancipação político-econômica, condição indispensável para o exercício de sua liberdade com a coletividade, e superação da condição de meros receptáculos de políticas estatais.

Os primeiros direitos sociais surgiram no constitucionalismo brasileiro na Constituição de 1934, em função da participação popular. Não foram direitos “dados” pelos legisladores. Tal como ocorreu com os trabalhadores na Europa – que se organizaram em torno de sindicatos e associações e lutaram por melhores condições de vida para sua classe, reivindicando a diminuição da jornada de trabalho, o fim do trabalho infantil, salários dignos que garantissem a sobrevivência da família, etc. – no Brasil a classe operária também se mobilizou e foi às ruas, pautando greves como as que ocorreram em 1917.

Com muita pressão da classe trabalhadora (como a exercida na Revolta Constitucionalista de 1932), a Constituição de 1934 foi promulgada. Ela surge com influência da Constituição mexicana (1917), embora tenha sido a Constituição alemã

de Weimar (1919) que mais a influenciou. A partir de então, todas as constituições que a sucederam consagraram os direitos sociais, os quais estavam imbricados no título “Da ordem econômica e social”.

Um vigoroso movimento de participação popular na Assembleia Constituinte de 1988 propiciou o surgimento de uma nova sociedade civil democrática, com a articulação de movimentos populares e associações profissionais, que contribuíram para a sistematização das reivindicações populares. Tais reivindicações se converteram, assim, em propostas de políticas públicas, que visavam garantir, através do novo ordenamento constitucional, uma universalização de direitos que jamais houvera na sociedade brasileira. Culminam na Constituinte e no reordenamento institucional que a ela se seguiu diversas lutas que têm raízes na década de 60, quando diversos atores sociais pleiteavam as “Reformas de Base”.

A partir da Constituinte de 1988, torna-se cada vez mais clara, para os movimentos sociais, a reivindicação de participar da redefinição dos direitos e da gestão da sociedade. Eles não reivindicam apenas obter ou garantir direitos já definidos, mas ampliá-los e participar da definição e da gestão destes direitos. Almejam não apenas serem incluídos na sociedade, mas participar da definição do tipo de sociedade em que se querem incluídos.

É a partir dos anos 90 que encontramos uma multiplicação de dispositivos heterogêneos que procuram associar os cidadãos "comuns" – nem peritos, nem técnicos e, principalmente, nem profissionais da política (democracia representativa) – ao debate dos interesses coletivos e à elaboração das políticas públicas.

Essa vitória, no entanto, coincidiu com um vigoroso movimento neoliberal que se disseminou no mundo todo, associado às crises dos Estados nacionais frente à reorganização global da economia e do mundo do trabalho e ao fim da Guerra Fria. Crises econômicas, fiscais, inflacionárias, abertura financeira e industrial provocaram, de forma diferenciada, a busca dos Estados latino-americanos por soluções que incluíram a adoção de ajustes fiscais e propostas neoliberais de reformas do Estado. No Brasil, esse movimento ocorre a partir do governo de Fernando Collor de Melo (1990), observando-se, então, um forte refluxo na implementação das políticas aprovadas na Constituição, dois anos antes.

A “contrarreforma” neoliberal passa, então, a frear a aprovação das leis que viriam a regulamentar as novas políticas constitucionais de direitos. Além da morosidade e do retrocesso na aprovação da legislação de garantia de direitos, o

orçamento nacional é fortemente ajustado às novas exigências dos mecanismos internacionais, que buscam equacionar o pagamento da dívida externa.

> O movimento dos governos neoliberais de desobrigar-se de encargos sociais gera uma transferência de responsabilidades às instâncias locais, ao mercado e à sociedade. Este é um tipo de Reforma do Estado fundado em concepções e ações que não privilegiam o fortalecimento da cidadania, que, ao invés de direitos, retorna aos favores e à caridade, que não produz políticas universais, mas políticas compensatórias, verdadeiras "cestas básicas" de saúde, educação, previdência, etc., para os mais pobres, privatizando tudo o mais. (CARVALHO, 2001. p. 226).

A partir da chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao governo, em 2003, houve uma significativa melhora na política de participação popular para garantir o direito à cidade. Além da criação do Ministério das Cidades, em 2003, foi lançada a Política Nacional de Habitação (PNH), o Plano Nacional de Habitação (PlanHab) e a constituição do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, pela lei nº 11.124/05. Além disso, foram criados os Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais das cidades, os quais promoveram conferências por todo o território nacional e tiveram uma boa participação na formulação dessas políticas.

3.3.2 Limites e possibilidades da participação popular

Kowarick (2009) acredita que, em comparação aos anos anteriores, não há déficit de democracia no país. O autor afirma, porém, que não se pode dizer o mesmo sobre os direitos civis, observando que, nos anos 1990-2000, os déficits nos aspectos civis, sociais e econômicos se mantinham destacados e que temos várias questões sociais, mas que aquela que se sobressai é a dificuldade na expansão dos direitos de cidadania. Porém, também se afirma que os problemas sociais e econômicos são questões estruturais, que o sistema democrático não tem condições de enfrentar tais desigualdades e que será difícil superá-las dentro do sistema capitalista.

Por outro lado, as demandas de participação da sociedade organizada causaram uma crescente mudança cultural que se opôs aos velhos padrões da política (clientelista, elitista, autoritária), gerando uma opinião pública que enfatiza a representatividade, que exige transparência e respeitabilidade.

> No Brasil, a questão da participação nas decisões de urbanismo se colocou de forma destacada nos anos 1980, período de redemocratização do país,

> tomando então uma amplitude particular e fazendo com que as palavras "participação" e "cidadania" aparecessem sempre juntas. Num país onde o poder de decisão foi historicamente monopolizado pelos representantes de uma elite econômica muito restrita, a participação da população significa uma democratização desse poder. (NUNES, 2002, p. 14).

Encontramos, em nossa realidade concreta, experiências de participação popular relacionadas com a mutação da vida associativa, a partir do processo de democratização e de uma legislação que reforçou o poder das prefeituras e reconheceu o direito de participação dos cidadãos (AVRITZER, 1995).

Importantes capitais e polos regionais brasileiros, como Porto Alegre, Belo Horizonte, São Paulo, Belém, Goiânia, Recife, Vitória da Conquista, dentre outros, têm implementado o Orçamento Participativo, demonstrando sua relevância como instrumento de gestão pública no Brasil contemporâneo.

O Estatuto da Cidade também possibilita a constituição de um sistema descentralizado e participativo de política urbana. Os Conselhos de Desenvolvimento Urbano têm sido largamente usados para respaldar políticas supostamente democráticas. Participar da gestão dos interesses coletivos passa, então, a significar também participar do governo da sociedade, disputar posição no Estado, nos fóruns de definição das políticas públicas.

Podem-se citar a formulação e a execução dos Planos Diretores como marcantes no novo cenário da participação popular, pelo seu caráter democrático. O artigo 2º, II, do Estatuto da Cidade estipula isso de modo bem claro, ao colocar como uma de suas diretrizes "[...] a gestão democrática por meio da participação da população [...] na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano." (BRASIL, 2001a, p. 01). A ampla e efetiva participação popular, no mesmo sentido, é garantida pela Constituição do Estado da Bahia.[10] Assim, a participação popular não pode ser vista como um mero requisito legal nos processos de planejamento, mas como um pressuposto de legitimidade das normas urbanísticas.

A falta de cultura cívica e de educação democrática dificulta, ou mesmo inviabiliza a devida e necessária participação popular, de modo que a sociedade termina não exercendo nenhum governo, antes finda por perder maior parcela de liberdade, pois não participa da formação da opinião pública.

[10] A Constituição do Estado da Bahia, em seu artigo 64, dispõe: "Será garantida a participação da comunidade, através de suas associações representativas, no planejamento municipal e na iniciativa de projetos de lei de interesse específico do Município [...]" (BAHIA, 2013, p. 24).

Assim, o alargamento da cidadania para além do exercício dos direitos instituídos, o exercício da “cidadania ativa” para além do exercício do voto nas consultas públicas e da delegação de poder a representantes em conselhos e a radicalização da democracia, abrindo a possibilidade de participação a toda a sociedade, através de novos canais institucionais de participação, constituem significados colocados pela vigorosa experiência dos mais variados movimentos sociais.

Em Vitória da Conquista, espera-se mais, tanto do governo quanto da sociedade: daquele, a abertura de espaços deliberativos, como o Conselho de Desenvolvimento Urbano; desta, o engajamento efetivo nessas “brechas” abertas nos marcos de um Estado excludente e despótico. Corresponder a essas novas demandas surgidas das lutas populares é um grande desafio para os movimentos e organizações da sociedade, como interlocutores e motrizes das reivindicações dos cidadãos.

4 VITÓRIA DA CONQUISTA: DA DEMOCRATIZAÇÃO CONSERVADORA AO PRIMEIRO PLANO DIRETOR URBANO, EM 1976

Este capítulo aborda os temas expostos nos capítulos precedentes, aprofundando o estudo sobre Vitória da Conquista, de modo a analisar o planejamento urbano, a dominação, a segregação socioespacial e o poder de participação dos cidadãos nesse município do estado da Bahia.

A população de Vitória da Conquista tem crescido muito rapidamente nas últimas décadas. Segundo dados do IBGE (2005), na década de 60, o município tinha 48 712 habitantes; em 1980, sua população já era de 127 454 habitantes; em 2000, de 262 494 habitantes; e, em 2010, apresentava uma população de 306 374 habitantes, 274 805 na área urbana e 31 569 na área rural. No ano 2000, seu Índice de Desenvolvimento Econômico (IDE) foi o nono da Bahia, enquanto seu Índice de Desenvolvimento Humano foi de 0,708, o décimo oitavo[11], e o Produto Interno Bruto (PIB) dividido *per capita* correspondeu a R$ 6.274,00 (IBGE, 2005).

Vitória da Conquista, como outras cidades médias, tem enfrentando problemas urbanos decorrentes do crescimento acelerado e do consumo desigual do espaço, pois a histórica concentração de renda nas mãos de poucos reordena as relações sociais. Nas últimas décadas, com o desejo dos proprietários de obter a maior renda possível com a terra e dos empreendedores de auferir os maiores lucros, Vitória da Conquista, em suas especificidades, tem sofrido com os problemas resultantes dessa dinâmica de produção urbana. O crescimento da população traz consigo o aumento dos problemas urbanos, o que está relacionado à dinâmica das relações de produção e à estrutura de poder da sociedade.

O planejamento urbano para Vitória da Conquista foi instrumentalizado de forma mais concreta com o primeiro Plano Diretor Urbano, aprovado em 1976 (Lei nº 118/1976), no Governo de Jadiel Matos. As ações iniciais de planejamento influenciaram no desenho urbano e no projeto da cidade. “Apesar de estar desatualizado, como instrumento normativo, estabeleceu regras e parâmetros de uso e ocupação do solo, servindo de orientação para três décadas seguintes.” (VEIGA, 2010, p. 5).

Torna-se importante uma efetiva ação do Estado através de um adequado planejamento, organizado, com capacidade de intervenção e realização de

[11] Cf. http://goo.gl/zZ4Ji7

investimentos, pois

> [...] planejar significa tentar prever a evolução de um fenômeno ou, para dizê-lo de modo menos comprometido com o pensamento convencional, tentar simular os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas ou, inversamente, com o fito de melhor tirar partido de prováveis benefícios. (SOUZA, 2001, p. 46).

Assim, analisar-se-á o arcabouço teórico metodológico do Plano Diretor de 1976, sua organização e suas propostas, com o foco centrado na questão teórica que norteia o urbanismo, procurando contextualizá-lo historicamente. Para tanto, fez-se uma revisão deste Plano, identificando suas variações na forma de pensar e planejar a cidade.

4.1 A CONSTRUÇÃO DO URBANO: PROCESSO DE FORMAÇÃO DA CIDADE DE VITÓRIA DA CONQUISTA

4.1.2 Breve caracterização da formação social, política e econômica da cidade de Vitória da Conquista

Por volta de 1750, ocorreram as primeiras expedições portuguesas pelas terras pertencentes hoje ao município de Vitória da Conquista. Nesse período, o território era ocupado por etnias indígenas, principalmente os índios Camacã, que habitavam as margens do Rio Verruga, no entorno da Serra do Periperi (AGUIAR, 2000). Os portugueses “conquistaram” as terras indígenas e passaram a consolidar o arraial que deu origem à cidade[12]. Existem diversas versões para a gênese do povoado que se transformou na cidade de Conquista e sobre como ela era no passado. Uma delas pode ser observada nos manuscritos de viajantes europeus por essa região:

> Arraial da Conquista, principal localidade do distrito, é quase tão importante quanto qualquer vila do litoral. Contam-se aqui, umas quarenta casas baixas e uma igreja em construção. Os moradores são pobres, e ocupam as margens do rio. [...], passam por aqui, produtos como o algodão e boiadas que chegam a mil cabeças por semana, que vão para a baía. (MAXIMILIANO, 1969, p. 7).

[12] A ocupação do solo não ocorreu sem lutas. Os nativos que ocupavam o Arraial da Conquista reagiram à ocupação do solo pelos invasores, em conflitos armados que perduraram até o século XX. Foram lutas que terminaram por liquidar a população nativa, em verdadeiro genocídio (MEDEIROS, 2001).

Todo o manejo do gado bovino – a criação, o transporte e a comercialização – contribuiu para a formação e a prosperidade das povoações, bem como para o fornecimento de artigos para outras atividades, sendo elemento fundamental para o desenvolvimento de um mercado interno, mas articulado com o modelo do Pacto Colonial[13] imposto pela metrópole. No Arraial da Conquista, seria a pecuária a atividade econômica seminal. Posteriormente, atividades complementares foram desenvolvidas nas propriedades da região, em especial as de subsistência. A localização entre as lavras da Chapada Diamantina e o litoral, e o fato de também ser cortada pelas veredas que ligavam Minas Gerais à Bahia, colocaram as terras como passagem inevitável e parada necessária para tropeiros, boiadeiros e viajantes que por aquelas bandas transitavam.

Assim, o Arraial da Conquista foi fundado oficialmente pela Corte Portuguesa em 1783, a fim de estabelecer em definitivo um núcleo entre o litoral e o sertão. Foi elevado ao status de Imperial Vila[14] da Vitória em 1840[15] e, em 1892[16], passou à categoria de cidade[17], vindo a chamar-se simplesmente Conquista. Ao elevar-se à categoria de Vila, a Imperial Vila da Vitória esboçava suas primeiras preocupações com o planejamento territorial, traduzidas na disciplina da ocupação do solo, mediante arruamento, de forma a possibilitar a todos o acesso à fonte de abastecimento d'água, o Poço Escuro.

Sobre o período, o coronel Durval Vieira Aguiar retrata que:

> A Villa está edificada em terrenos acidentados ao pé da serra denominada Periperi. As casas são térreas, e a maior parte de telhas. A praça é quadrilonga e de ladeira, ficando no centro a matriz. (FERRAZ, 2001, p. 1).

A conquista do Arraial da Conquista realizada pelo sertanista João Gonçalves da Costa, seus filhos e comandados, foi marcada por uma conduta de ocupação e privatização da área. O território conquistado foi tratado como área privada, legada nos testamentos para os herdeiros dos conquistadores e, às vezes, alienada, quando conveniente. Os compradores, famílias originárias de outras regiões, se

[13] "Nome usado pelos historiadores para caracterizar o conjunto de normas que regulamentavam as relações políticas e econômicas entre as metrópoles e suas respectivas colônias, na Era Mercantilista." (BOTELHO; REIS, 2001, p. 132).
[14] "Vila" designava tanto o núcleo urbano sede do município, quanto o próprio município.
[15] Denominação vigente após a implantação da Câmara por meio da Lei Provincial nº 124, de 1840.
[16] Denominação da cidade entre 1º de julho de 1892 e 31 de dezembro de 1943.
[17] As sedes de vilas mais importantes podiam adquirir a denominação de cidades.

integrariam, ao longo do século XIX, ao tronco familiar já fixado na região. A propriedade da terra e o controle das atividades econômicas na região ficaram submetidos ao controle privado das famílias (MEDEIROS, 2001).

A economia local permaneceu voltada para atividades primárias, com o maior peso da pecuária, mas contando com atividades subsidiárias, como a agricultura de subsistência. Tais atividades eram desenvolvidas nas grandes propriedades, onde se formavam verdadeiras parentelas. O tipo de atividade econômica dificultava a vida e determinava a dependência e a submissão, por parte dos moradores, àqueles que controlavam as atividades produtivas na região. O caráter oligárquico do poder, exercido de forma endogâmica[18] pelas famílias das elites locais, significava ter o controle da Câmara na Imperial Vila da Vitória.

No decorrer do século XIX, Conquista se expandiu, ainda a curtos passos, acompanhando o leito do Rio Verruga, na direção norte–sul. A Vila conservou a pecuária extensiva do gado como principal atividade, mas contava com atividades agrícolas subsidiárias, em especial a produção de milho, feijão, algodão, café e cana-de-açúcar. Era um ponto de passagem dos rebanhos bovinos, especialmente os que vinham do norte de Minas Gerais e rumavam para Feira de Santana. O algodão, devido à distância que dificultava seu escoamento para o Recôncavo, era consumido principalmente em Minas Gerais.

Com a decadência das lavras diamantinas, seu contato mais intenso passou a ser com a região de Ilhéus, ampliado com o desenvolvimento econômico e crescimento demográfico proporcionado pela implantação da lavoura cacaueira a partir da segunda metade do século XIX. Boa parte dos gêneros consumidos nessa região era fornecida pelo Planalto da Conquista.

A integração da povoação com outras regiões se dava principalmente por meio dos tropeiros, que eram os responsáveis pelo transporte de toda sorte de mercadorias e correspondências. Mesmo com a criação de um correio regular na

[18] O núcleo original da endogamia (casamento entre parentes) conquistense foi formado pelo casal João Gonçalves da Costa e Josefa Gonçalves Costa (tiveram oito filhos). O pai de Josefa era Matias João da Costa, natural de Travassos do Rio Mourilhe, termo da Vila de Montalegre, arcebispado de Braga. No início do século XVIII, o casal se encontrava instalado no extremo norte de Minas Gerais, com uma sesmaria recebida do governo português em 26 de junho de 1732, como recompensa por ocupar terras nas margens do rio Pardo. Foi casado com Clara Gonçalves da Costa e, dentre os onze herdeiros constantes do inventário do casal, quando da morte da esposa, está Josefa Gonçalves da Costa, a caçula, que se casou, em 1748, com apenas nove anos – nascera, segundo o inventário da mãe, em 1739 – enquanto o seu esposo já havia passado dos vinte anos. Quando da morte de seu pai (1758), Josefa foi declarada herdeira, ao lado do marido e dos demais irmãos, pelo inventariante, Leonardo Gonçalves da Costa – um dos filhos mais velhos de Matias João (AGUIAR, 2000).

Bahia, a partir de 1873, os condutores de tropas de muares conservaram a condição de preferidos e confiáveis até as primeiras décadas do século (MEDEIROS, 2001).

O lento desenvolvimento da cidade pode ser mensurado por intermédio de alguns dados. Sua população, em 1820, era estimada em 240 indivíduos no arraial e 1 250 na zona rural. O Censo de 1872 detectava 18 836 habitantes na Imperial Vila da Vitória, dos quais 1 817 eram cativos. Decorridos 28 anos, a população era de 25 617. Na década de 80 do século XIX, a Imperial Vila da Vitória tinha uma área de 24 709km², maior que a do Estado de Sergipe, que conta com 21 944km². (ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA BAHIA, 1996)

A partir desse período, foi instituído o Conselho Municipal, com governo próprio, e instalada a Casa do Conselho, que aprovou um Código de Posturas, tendo como um dos objetivos o ordenamento territorial urbano. Segundo Silva (2006, p. 2), esse código, composto por 80 artigos, “[...] foi considerado um dos mais completos da época e tratava de temas atualmente considerados curiosos nos dias de hoje.”.

Figura 3 – Mapa da Vila Imperial Victória, de 1840

Fonte: Rocha (2008).

De acordo com o mapa da Figura 3, no lugar em que se localizava a feira livre do século XIX e a igreja matriz, ao lado da Rua Grande, atualmente funciona o centro administrativo, econômico e financeiro da cidade. O trecho do Rio Verruga,

visível no mapa de 1840, hoje é canalizado, com suas águas correndo em canais subterrâneos desde meados do século XX. Deve ter havido grande demora na edificação do templo católico dedicado a Nossa Senhora da Vitória, pois, desde 1804, a família de João Gonçalves da Costa já estava autorizada a edificar a casa de Oração, com um Campo Santo (cemitério) contíguo. A Igreja primitiva foi construída uns sessenta metros abaixo de onde hoje se encontra a atual Catedral de Nossa Senhora das Vitórias. O arruamento primitivo não era retilíneo, pois seguia o curso do riacho da Vitória (Rio Verruga, ou Córrego do Poço Escuro), e os quintais das casas eram voltados para ele. Depois, surgiram ruas do lado oposto, formando uma grande praça (a Rua Grande), que alcançava desde a Catedral de Nossa Senhora das Vitórias até a Praça dos Caixeiros Viajantes.

Pode-se imaginar o perfil urbano de Conquista, nessa época, através de parecer apresentado pelo Vereador Soares, em 18 de julho de 1841. Ei-lo:

> A comissão encarregada de anunciar os lugares próprios para becos, ruas e travessas, que deve haver nesta Villa, procedendo escrupulosamente acerca do exame dos objetos referidos, he de parecer que devem haver tres becos, a saber um junto a casa do Sr. Moreira dos Santos da parte de cima com duas braças de largura, outro acima da casa de Anna Victoria da Conceição, em direitura a fonte, lugar indispensavel para o tranzito dos que vão buscar agoas, contendo tão bem duas braças de largura, e outro na rua nova do Espinheiro entre a caza de Manoel Lino Mares, e Leandro Luis França com quatro e meia braças por ser a embocadura da Estrada Geral que se segue para deferentes lugares; quatro ruas travessas, e uma direita além das existentes, a saber, huma rua travessa junto a caza dos herdeiros da finada Faustina da parte de cima, outra junto a casa do Reverendo José de Barros Cavalcante, e a de Cordata Maria de Carvalho, uma rua direita entre a caza onde mora Cesario da Silva Mello, e a de Constança de Souza do Espírito Sancto, outra rua travessa entre a caza de Justina Gomes Freita, e Teles Costa Rodrigues de Oliveira, e outra dita junto a caza que esta fazendo Francisco Felis de Souza Faria da parte de baixo, todos com quatro e meia braças de largura, menos o que segue para a Estrada da Choça, entre a dita caza de Cesario da Silva e Mello, e Constança de Souza do Espírito Sancto, porque esta não pode ter mais que tres e meia braças de largura; ora a comissão leva ao conhecimento da camara que na rua travessa junto a caza do Padre José de Barros Cavalcante se achão quatro esteios fincados, e para que ahi fique uma rua, he indispensavel que sejam arrancados, bem como outros quatro que se achão tão bem fincados na de entre as ditas casas de Justina, e Felisberto; portanto a comissão submette a camara o seo parecer, o qual sendo lido e posto em discussão foi aprovado […]. (SOARES, 1841 apud MEDEIROS, 1995, p. 1).

Como se vê, o parecer opina pela existência de três becos, quatro ruas travessas e uma rua direita, além das existentes. Percebe-se certa preocupação em ordenar o crescimento urbano, dotando a vila de artérias que variavam, em medida atual, entre 4,4 e 9,9m.

Em obra publicada no ano de 1893, Francisco Vicente Viana e José Carlos Ferreira assim dissertam sobre o aspecto urbano de Conquista:

> A cidade, edificada em terreno acidentado é formada de casas terreas e envidraçadas na sua maioria, e de poucos sobrados, caiados a tabatinga ou cal, formando onze ruas e duas praças. Na praça maior e mais central, chamada de Matriz, acham-se a egreja parochial de N. S. da Victoria, a única da cidade, e o passo do Conselho, propriedade particular. N'essa mesma praça há aos sabados uma feira bastante concorrida, onde a municipalidade possui um grande e bem proporcionado edifício. A cidade tem um cemiterio bem collocado, com capella, e duas escolas publicas, além de seis particulares. Seu comercio é assás importante e estende suas relações à Capital do Estado, às Cidades e Villas do centro e aos municipios do Rio Pardo e outros do N. de Minas, com cujo Estado limita-se. (VIANA; FERREIRA, 1893 apud MEDEIROS, 1995, p. 2).

Assim, percebe-se que a estrutura espacial da sociedade conquistense, remonta à própria origem e que os traços socioculturais presentes no convívio citadino são o resultado de toda essa formação.

No inicio do século XX, a estrutura socioeconômica dessa Villa era comandada pelo processo produtivo de pequenos produtores, nas margens dos rios e nas planícies de inundação, pois, com a abolição da escravatura, em 1888, uma grande massa humana negra migrou para o espaço urbano, ocupando áreas próximas de alagados (mananciais e nascentes), ou povoados e distritos que compunham o município de Vitória da Conquista. Esse fato requereu uma mudança de comportamento, tanto por parte da burguesia local, que começa a defender suas terras de possíveis invasões, quanto por parte das autoridades governamentais, que ditaram medidas para manter a “ordem” estabelecida.

Do ponto de vista econômico, Vitória da Conquista permanece com a predominância da agropecuária e do comércio local, o que influencia na formação de uma rede de pequenas localidades, mais tarde consolidadas como um polo regional.

4.2. ELEMENTOS CONFORMADORES DA EXPANSÃO URBANA DE VITÓRIA DA CONQUISTA

O espaço rural, de certa forma, é o espaço de resistência ao projeto de globalização da cultura. Percebe-se, no entanto, que, nas últimas décadas, ele se converte, gradativamente, em “espaço urbano potencial” (LEFEBVRE, 2001), apesar de destituído do elemento humano que, quando não migra para as cidades, aglutina-se em povoados (estágios iniciais do urbano).

Para Lefebvre (2001), o urbano não se constitui como um sistema por ser “sociológico”, e não se define suficientemente pela função ou pela estrutura. Ao eleger a forma como elemento de abordagem, ele o faz na perspectiva de que seja considerada a questão da circulação e da centralidade. Assim, para o autor, “[...] a cidade atrai para si tudo o que nasce, da natureza e do trabalho, noutros lugares: frutos e objetos, produtos e produtores, obras e criações, atividades e situações.” (LEFEBVRE, 1999 apud OLIVEIRA, 2014, p. 3).

Lefebvre (2001) trata: a ruralidade, o campo, como lugar de produção e de obras; a vida urbana, como forma de mediação simbólica ou de representações entre cidade e campo; e os tecidos urbanos, constituídos por diferentes malhas ou redes, como possibilidades de superação da tradicional oposição entre cidade e campo.

Pedrão (2010, p. 67) demonstra que:

> A renda imobiliária urbana não se parece com a renda rural da terra, porque depende de uma pluralidade de ações que podem ser especulativas, mas dependem de ações combinadas em diversos setores da economia, que atingem a reprodução da esfera pública e da privada. Nessa categoria entram desde intervenções nos sistemas de infraestrutura até educação, saúde pública e segurança.

Lefebvre (2008) demonstra isso muito bem quando analisa a transformação do espaço pelos circuitos e fluxos que nele se instalam, tais como rodovias, canais, estradas de ferro, circuitos comerciais e industriais, etc. O território, nesta perspectiva, é um espaço onde se projetou uma sociedade movida pelo trabalho. É nesse contexto que podemos analisar a dinâmica interna da formação territorial local, ou mesmo nacional.

4.2.1 A forma urbana e a importancia das rodovias na expansão urbana da cidade

“Forma” é um termo ambíguo, polissêmico, assim como “função”, “estrutura”, etc. A forma tem uma tendência natural de se desgarrar do seu conteúdo, sendo intangível, facilmente dissociada do real. Lefebvre (2001) demonstra a necessidade de delimitar melhor o seu conteúdo, analisando-o a partir se seu conceito mais abstrato, para, aos poucos, chegar ao mais específico: a *forma urbana*.

Santos (2009a, p. 51) define como

> [...] forma a estrutura revelada; é a estrutura técnica ou objeto responsável pela execução de uma determinada função. São formas geradas para tornar possível a vida institucional e cultural; são objetos criados para permitir a produção econômica ou permitir a reprodução da população.

A forma urbana se reporta à simultaneidade de acontecimentos, de percepções, de elementos de um conjunto. Se tomado um foco mais sociológico, a forma urbana pode ser vista como o encontro e a conjunção do que existe nos arredores, no meio (bens e produtos, atos e atividades, riquezas) com a sociedade urbana como lugar socialmente privilegiado, como sentido de atividades (produtoras e consumidoras), como encontro de obra e produto.

Vitória da Conquista agrega diversas formas distintas, que conjuntamente constituem toda a cidade: o grande cruzamento da Avenida Brumado, congestionado de carros nas avenidas e de pessoas nas faixas de pedestres; a Avenida Olívia Flores, com carros de luxo estacionados e restaurantes caros que recebem pessoas bem vestidas; os prédios da Praça do Gil, que embelezam a paisagem; a Rio–Bahia (Avenida Integração), como centro comercial (FIGURA 4).

Figura 4 – BR 116 Rio–Bahia (Avenida Integração).

Fonte: Autoria nossa, (2013).

A forma urbana é captada a partir de uma observação dinâmica da cidade. Não se trata apenas de analisar suas construções, mas, acima de tudo, de visualizar as atividades humanas que se desenrolam na paisagem.

> A forma urbana não pode ser reduzida à noção de mero invólucro, é ela a estrutura urbana revelada e, embora articulada em sua gênese à estrutura

> econômica, à estrutura social e política, pode a cidade (ou trechos) na sua evolução temporal (história da cidade) permanecer enquanto forma, enquanto se modificam os processos econômicos, sociais e políticos que lhe dão causa. (SAMPAIO, 1999, p. 575).

Nesse sentido, o centro urbano de Vitória da Conquista foi interligado, entre as décadas de 1930 e 1940, com o sul e o leste da Bahia, pela BA-263 (Rodovia Conquista–Ilhéus), bem como com o oeste, por meio da BA-262, e cortada pela BR-116 (Rio-Bahia) (FIGURA 5), criando-se uma nova forma urbana que se integra a diferentes regiões. Como polo comercial e de serviços, atende a municípios das regiões Sudoeste, Serra Geral, Chapada Diamantina, Oeste e norte da região cacaueira da Bahia, bem como ao Vale do Jequitinhonha, no norte do estado de Minas Gerais (RIBEIRO, 1997, p. 64).

Figura 5 – Mapa estrutura rodoviária de Vitória da Conquista.

Fonte: GOOGLE MAPS. **Rodoviária de Vitória da Conquista**. Disponível em: <http://goo.gl/lZQjHO>. Acesso em: 10 jul. 2011.

As transformações espaciais foram mais visíveis à medida que se intensificava a urbanização. Em que pese a formação da sede do município reunir gradativamente mais moradores, no início do século XX o urbano começa a surgir, de fato, a partir da construção das citadas rodovias, que cortam a cidade e atuam como foco de atração da população. Na década de 40, recebeu infraestrutura básica e, nesse período, o contingente populacional urbano do município era de 25,7%, ao

passo que, na década seguinte, já alcançava a marca de 41,6%. O período posterior à Segunda Guerra Mundial, ao trazer uma nova conjuntura política e econômica, proporcionou um avanço vertiginoso no espaço urbano do município.

> A formação de circuitos de investimentos urbanos é o modo de realização das cidades do capitalismo, em que as sequências garantem determinados tipos de resultados e em que se formam mecanismos de compensação entre resultados positivos e negativos. Desaparece a velha noção de influência de projetos individuais, que é substituída pela funcionalidade de conjuntos. Os ciclos de investimentos que são realizados nos sistemas de transporte nas cidades jamais podem ser avaliados pelo momento inicial em que foram decididos, mas têm que ser vistos como se desdobram, acompanhando a formação das necessidades das mesmas cidades. (PEDRÃO, 2010, p. 68).

4.2.1.1 As rodovias e os loteamentos na cidade

Exemplo de desdobramento dos investimentos nas rodovias citadas foi a prática de criação de loteamentos como mecanismos condicionantes da expansão da cidade. As rodovias transformadas, no perímetro urbano, nas avenidas Juracy Magalhães (BA 263), Integração (BR 116) e Brumado (BA 262), se converteram em fatores de atração da população, ao criarem um mercado imobiliário de amplas dimensões – se considerarmos o porte da cidade à época de sua criação.

Sendo impossível a fixação no centro já ocupado e havendo a possibilidade de expansão em áreas relativamente baratas e planas, não se pode falar em escolha natural, numa atração exercida naturalmente pelas rodovias sobre as pessoas. O fato é que o negócio imobiliário, para potenciar os lucros e aproveitar a capacidade aquisitiva do mercado comprador, abre loteamentos que se articulam com a cidade pela via de acesso às rodovias, ou mesmo em suas margens. Assim, a ocupação se dá de forma massiva, por meio de loteamentos (FERRAZ, 2001).

Uma visão mais abrangente e flexível do planejamento deve relativizar o dualismo entre o “natural” e o “planejado”. Natural (espontâneo) e planejado interagem todo o tempo. Aquilo que parece natural pode estar relacionado com uma série de ações dispersas que acabaram gerando a situação observada com as rodovias e os loteamentos, em Vitória da Conquista:

> A cidade, produto dos processos socioespaciais que refletem a interação entre várias escalas geográficas, deve aparecer não como uma massa passivamente modelável [...] pelo Estado, mas como um fenômeno gerado pela interação complexa, jamais plenamente previsível e manipulável, de uma miríade de agentes modeladores do espaço, interesses, significações e

> fatores estruturais, sendo o Estado apenas mais um deles. (SOUZA, 2001, p. 52).

O que se pode colocar, neste momento, é a relação entre o valor de uso e o valor de troca, numa concepção marxista:

> O valor-de-uso só se realiza com a utilização ou o consumo. Os valores de uso constituem o conteúdo material da riqueza, qualquer que seja a forma social dela. O valor de uso de um bem só possui, portanto, valor, porque nele está corporificado, materializado, trabalho humano abstrato. O trabalho define, pois, a substância deste valor. A utilidade de uma coisa faz dela um valor-de-uso. O valor de troca revela-se, de início, na relação quantitativa entre o valor-de-uso de espécies diferentes, na proporção em que se trocam, relação que muda constantemente no tempo e no espaço. (MARX, 1998, p. 58).

Apreende-se, com isso, a importância que exerce a terra, ora como produto vinculado à produção do capital, ora como um bem necessário à sobrevivência do homem, desvinculado da produção de lucro. Esse valor que se atribui ao espaço urbano se torna, de fato, relativo, desde que se considere a terra urbana como uma uniformidade estrutural. No entanto, à medida que nele se implantam determinadas infraestruturas, essa realidade muda. O que cabe agora à lógica do capital é determinar o valor específico de cada parcela do espaço, seja um loteamento, um bairro ou ate mesmo a cidade como um todo.

4.2.2 A importância do café na expansão urbana da cidade

O processo de migração no sentido campo–cidade que se manifestou no Brasil – mais especificamente na segunda metade do século XX – não deixou de alcançar Vitória da Conquista, no interior baiano. Na década de 70, recursos federais foram destinados para essa região, a fim de expandir a cultura cafeeira[19] para além das regiões Sul e Sudeste do país. Em função disso, o comércio de terras rurais se intensificou de tal forma que impossibilitou o acesso a elas por pequenos proprietários, impelidos, com suas famílias, a buscarem novos espaços de habitação e trabalho em perímetro urbano. O Censo de 1970 apontava Vitória da Conquista como a segunda cidade do interior da Bahia. Já eram 127 528 habitantes, dos quais

[19]Na década de 70, o Programa Nacional de Recuperação e Renovação dos Cafezais (PRRC) promoveu um zoneamento nacional para incentivo ao plantio de café em áreas livres da geada, e a região de Conquista, juntamente com Itiruçu-Jaguaquara e Bonito-Wagner, na Chapada Diamantina, foram escolhidas para a expansão dos cafezais. Foram plantados, na década, mais de 100 mil hectares de café arábica, a maioria na região de Conquista, que atraiu um novo grupo de agricultores modernos, composto por profissionais liberais. O desenvolvimento do café foi surpreendente até os anos 80, quando uma queda de preços no mercado internacional iria se estender até a metade dos anos 90, inviabilizando a atividade e provocando o abandono de muitas roças. Esse período coincidiu com a política estadual de interiorização dos distritos industriais, que começou em Aratu, Feira de Santana, e buscou outros municípios importantes no interior do Estado (DUTRA NETO, 2004, p. 16).

85 959 se encontravam na cidade (MEDEIROS, 1995).

Teve a implantação da cultura cafeeira um forte impacto, pois a nova cultura passou a exigir utilização de máquinas (tratores, roçadeiras), adubos químicos ao lado de adubos orgânicos, correção do solo com calcário (em razão da acidez) e defensivos agrícolas, além do desmatamento de áreas com vegetação primária e desaparecimento local de algumas espécies, procedimentos que destoavam daqueles tradicionalmente utilizados.

No mundo do trabalho, especialmente no período em que os preços internacionais e internos do café foram vantajosos, as alterações foram grandes. Em fase de plantio e, principalmente, nos períodos de colheita, trabalhadores eram recrutados em quantidade, nas cidades da região e às vezes fora da região, nas vilas e nos povoados, e mesmo entre pequenos proprietários da zona da caatinga (Anagé, Manuel Vitorino, Tremedal, Caraíbas, Cândido Sales, etc.). O número de trabalhadores temporários (boias frias) aumentou, em comparação com o de trabalhadores fixos. Eram aqueles que trabalhavam em lides rurais, na época de colheita, e em trabalhos urbanos (construção civil, biscates) em outros momentos – ou que migravam para trabalho na zona cacaueira, na época da colheita, ou, na época do corte de cana, para Minas Gerais, ou para Mato Grosso e Goiás, para trabalho nos arrozais.

A desorganização da economia camponesa tradicional liberou grande contingente de trabalhadores e alterou o perfil de ocupação do solo e o perfil do trabalhador agrícola. O mundo do trabalho, na região, sofreu transformação significativa, portanto. Muitos pequenos proprietários, posseiros, “agregados” e/ou seus familiares deixaram o cultivo direto da terra e foram para a periferia das cidades, vilas e povoados, em condições precárias de existência.

> É inegável o surto de progresso por que está passando a nossa cidade. Apesar de primitivamente sem plano, horrivelmente desarrumada, Conquista hoje obedece a uma planta que a vai corrigindo. Força é dizer que tal correção nunca poderá ser completa. É que se cuidou disso muito tarde e as rendas municipais não oferecem margem às desapropriações em massa. (MEDEIROS, 1970, p. 79).

A situação pode ser sintetizada nas palavras de Ruy Medeiros que, já na década de 1970, visualizou a separação da cidade em duas:

> A cidade modificou-se também para, dentro de seu espaço físico, separar suas classes sociais. Assim, o aglomerado urbano como que desenha fisicamente sua realidade social. Está se fixando definitivamente a

> separação entre ruas e bairros ricos e ruas e bairros pobres e a cidade mostra sua verdadeira face de, encoberta pelo movimento do comércio e de seu setor de serviços, sua euforia econômica, suas corridas de jegue no Primeiro de Maio, centro urbano onde a justiça social é muito desejada porque é carente. (MEDEIROS, 1977, p. 5).

Nesse contexto, a pobreza foi, aos poucos, sendo remetida para contextos cada vez mais ocultos aos olhos dos citadinos. Não porque ela esteja longe da cidade, mas porque se torna invisível na dinâmica da ocupação. Trata-se, aqui, da forma como se atualiza a dinâmica histórica de subordinação econômica, de exclusão social e invisibilidade cultural e política das classes pobres, deslocadas para as "não cidades" ou para "cidades ilegais".

> Ao reconhecer que a urbanização é conduzida por interesses econômicos específicos e do poder em geral, torna-se necessário levantar o fundamento ideológico das ações dos grupos participantes das cidades no que eles disputam posições territoriais e nos modos como se organizam para alcançarem seus objetivos. Assim, vemos que os movimentos de valorização e de desvalorização dos espaços urbanos correspondem à estratégia dos capitalistas e dos grupos de trabalhadores e dos excluídos em busca de posições que protejam seus interesses. Tal conjunção de interesses contraditórios responde pelo mapa de bairros e edificações de luxo e pelo mapa de favelas, com seus mecanismos de disputa de localização e de atração e rejeição. (PEDRÂO, 2010, p. 68).

É a cidade como campo de forças. A cidade sempre manteve relações com a sociedade em seu conjunto, com sua composição e funcionamento, com seus elementos constitutivos, com sua história. As transformações da cidade não são fruto de resultados compassivos da globalidade social. A cidade depende também de relações imediatas, de vínculos diretos entre as pessoas e grupos que a compõem.

4.2.3 A influência do II Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

É possível verificar que Vitória da Conquista, na década de 70, passou por transformações relacionadas às políticas governamentais, também ao II Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (II PND)[20], pois se observa que,

[20] Programa governamental que fazia parte de interesses mais abrangentes do governo, que se traduziam em criar as condições para uma ocupação e integração maior do espaço brasileiro. Tinha por objetivo fortalecer o papel das cidades médias no Brasil, em função de ações tanto no plano interurbano, quanto no intraurbano. Assim, ocorre uma atratividade de determinadas atividades econômicas, destacando-se o setor de comércio e serviços, como forma de descentralizá-las. Nesse contexto, o Programa Nacional de Apoio às Capitais e Cidades de Porte Médio (PNCCPM) atingiu várias cidades nordestinas ditas médias, conforme aponta França (2007, p. 22), em um quadro das cidades beneficiadas por um dos subprogramas do II PND, tendo como base informações obtidas junto a Holanda (2000, p. 39). Dentre elas, destacam-se Petrolina, Juazeiro, Feira de Santana, Vitória da Conquista, Maceió, Aracaju, João Pessoa, Campina Grande, Natal, Crato-Juazeiro do Norte, Teresina e Imperatriz.

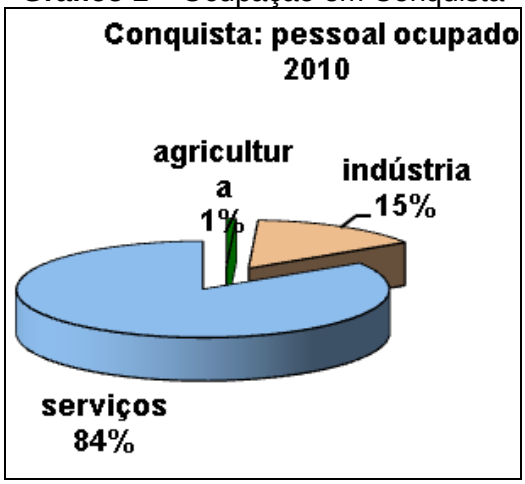
nesse momento, a cidade é produzida segundo duas lógicas, a interna e a externa.

Internamente, a cidade de Vitória da Conquista se reproduz especialmente na articulação entre o capital imobiliário e o capital comercial. A expansão da cidade faz com que a relação estabelecida entre centro e periferia adquira maior complexidade, tendo em vista o dinamismo que a cidade adquire em função do eixo-rodoviário e da produção de café. O setor imobiliário – articulado com outro mecanismo capitalista, o capital comercial – faz a cidade se espraiar, criando novas áreas dinâmicas economicamente, como subcentros e novos equipamentos urbanos com função de centros de consumo, como, por exemplo, os hipermercados e os *shoppings centers*.

No que concerne à cidade produzida segundo lógicas externas, destaca-se, principalmente, a ação governamental – Programa Nacional de Recuperação e Renovação dos Cafezais e Programa Nacional de Apoio às Capitais e Cidades de Porte Médio, – fazendo com que Vitória da Conquista se transforme em um centro regional de produção de serviços.

Alguns dados comprovam a importância do capital imobiliário e do capital comercial. Segundo o IBGE (2002, 2005, 20010, 2014), o setor terciário é o principal responsável pela ocupação da mão de obra no município. A agricultura é responsável pela ocupação de apenas 1% da força de trabalho, indicando uma correspondência com o peso relativo da população rural, enquanto a indústria ocupa 15%, e os segmentos de prestação de serviços (comércio) respondem por 84% da ocupação da mão de obra (IBGE, 2010), como se pode observar no Gráfico 1, a seguir:

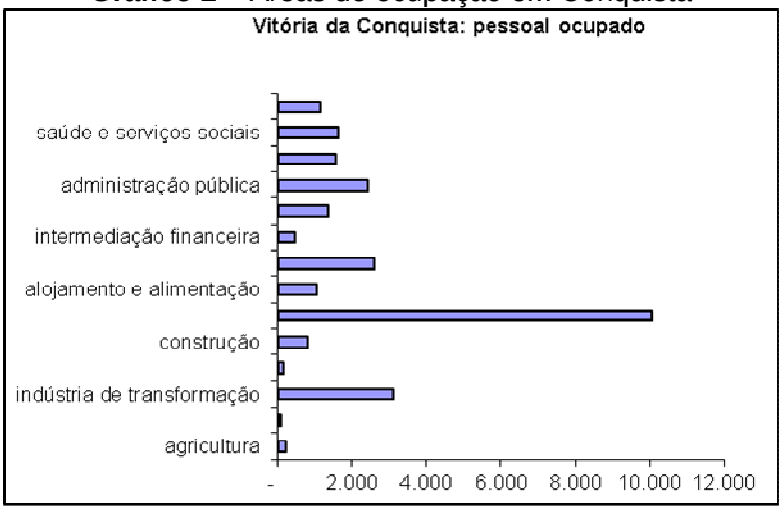
Gráfico 1 – Ocupação em Conquista



Fonte: Adaptado de IBGE (2010).

O destaque fica para o segmento que abrange comércio, serviços em veículos automotivos e serviços pessoais, responsável por 38% de toda a ocupação de mão de obra. O setor de transportes e armazenagem representa 10% da ocupação da força de trabalho, Administração Pública e segurança ficam com 9%, como mostra o Gráfico 2:

Gráfico 2 – Áreas de ocupação em Conquista



Fonte: Adaptado de IBGE (2010).

Os setores de educação e saúde são responsáveis, cada um deles, por 6% da ocupação de trabalhadores; o setor imobiliário, por 5%; os hotéis e restaurantes, por 4%. A estrutura de ocupação da mão de obra demonstra uma importância significativa das atividades urbanas ligadas ao setor terciário, que vêm ampliando a sua importância num município originalmente dedicado a atividades agrícolas e de pecuária (até a década de 60), e de produção de café arábica (após os anos 70 e até a crise de preços de 1985). (IBGE, 2010).

Portanto, o II PND foi elaborado compartilhando as ideias que Steinberger e BRuna (2001) apontam, tendo em vista questões como a intensificação do processo de urbanização a partir dos anos 1970, quando as cidades passam a assumir o controle econômico da sociedade, chamando a atenção para o fato de o contingente populacional se instalar com muito mais expressividade nas áreas urbanas.

4.3 A CRISE URBANA SOB A DEMOCRATIZAÇÃO CONSERVADORA: PROPRIETÁRIOS-LOTEADORES, PREFEITOS-LOTEADORES

Apesar de reconhecer a dinâmica atual como aquela na qual se evidencia a diluição dos fundamentos da esfera pública, o argumento central de Habermas

(1978, p. 17) é que "[...] a esfera pública continua sendo, sempre ainda, um princípio organizacional do nosso ordenamento político [...]", continuando a apresentar uma autêntica força normativa. O importante a reter é que a sociedade capitalista, com o surgimento do Estado moderno, cristalizou a diferenciação entre duas esferas que dariam conta da distinção fictícia que se estabelece com relação ao próprio indivíduo, tomado como *burguês* que cuida dos seus interesses privados, e como *cidadão* quando as pessoas privadas se reúnem em um público para atender ao interesse da sociedade (HABERMAS, 1978).

4.3.1 A política

José Pedral Sampaio (prefeito de Vitória da Conquista por três vezes, em 1963, período que foi cassado politicamente, em 1983 e em 1993), evidencia que a mesma pessoa pode ocupar a esfera privada e a esfera pública. Comentando sobre as principais obras que realizou, declarou que sempre esteve presente nas administrações municipais, afirmando que

> [...] apesar de eu não ser prefeito, em todas as administrações eu tive uma participação grande como assessor desses prefeitos. Desde a eleição de Jadiel que a gente prestou a ele uma assessoria muito grande, como técnico, como engenheiro, além de uma assessoria política. Também foi feito isso com Raul (Raul Ferraz, prefeito de Vitória da Conquista, eleito para o período 1977-1982), foi feito com Murilo (Murilo Mármore, prefeito de Vitória da Conquista, eleito para o período 1989-1992). Eu fui secretário das obras de Raul, então aquele projeto do viaduto, do Cristo, a prefeitura já estava no governo de Raul, mas, como teve uma participação muito grande minha, às vezes eu penso que fui eu que fiz quando, na verdade, foi numa administração que não tinha Pedral à frente. Mas fui eu que tive a idéia, que fiz o projeto, eu que executei a obra, sendo Raul prefeito, é claro, era ele o comandante, mas a gente tinha uma participação muito grande na assessoria desses prefeitos. (SAMPAIO, 2013, p. 1).

Como pode ser verificado, um grupo político comandado pelo líder José Pedral Sampaio (FIGURA 6) esteve, durante muito tempo, à frente do governo municipal.

Figura 6 – Comício de Pedral Sampaio nas eleições de 1982

Fonte: TABERNA DA HISTÓRIA DO SERTÃO BAIANO. **Pedral Sampaio**: o maior líder político de Conquista do século XX. Disponível em: <http://goo.gl/oX7Gw1>. Acesso em: 10 jan. 2013.

No entanto, a liderança não era hegemônica, pois existiam divergências internas que se revelavam num grupo política e ideologicamente heterogêneo, no qual existiam alianças segundo interesses políticos. Em 1969, a oposição estava unida, mas existiam facções que apresentavam divergências ideológicas; na eleição de 1972, quando Jadiel Matos foi eleito prefeito, a oposição permaneceu unida.

No governo de Jadiel, José Pedral Sampaio (FIGURA 7) esteve presente. Mas, ao final da gestão, afloraram as tensões internas, provocando rupturas políticas. Assim, em 1976, as facções se dividem: o “grupo de Pedral” e o “grupo de Jadiel”. Ambos, nesse mesmo período, estavam na oposição ao governo do estado e da Federação.

Figura 7 – Pedral Sampaio

Fonte: Arquivo Municipal/PMVC (1980).

Da eleição de 1976 até a do ano de 1992, os candidatos, apoiados pelo “grupo de Pedral”, foram poder constituído (em dois dos quatro pleitos ocorridos nesse período, o próprio Pedral foi candidato eleito). Neste contexto histórico, apesar de embates internos, a presença de Pedral nos governos é constante (FIGURA 8).

Figura 8 – Pedral Sampaio e Murilo Mármore

Fonte: Arquivo Municipal/PMVC (1988).

Outra singularidade atribuída a essa ala é a de fazer oposição à liderança política de Antônio Carlos Magalhães (ACM) no estado da Bahia. Entretanto, no pleito eleitoral de 1992, José Pedral Sampaio fez aliança com o então governador do estado[21], o que fez “cair por terra” sua característica de oposição (FIGURA 9).

[21]O pedralismo firmou aliança com o grupo liderado em âmbito estadual por Antônio Carlos Magalhães, egresso da Aliança de Renovação Nacional (Arena), então renomeada para Partido Democrático Social (PDS), aliado e representante regional do regime militar, decepcionando a cidade, que estigmatizou essa atitude como de “cooptação ao Carlismo”, e a imprensa, que caracterizou esse fato como de “capitulação de Pedral”, uma vez que ambos sempre divergiram e, em 1990, convergiram. (TABERNA DA HISTÓRIA DO SERTÃO BAIANO, 2013).

Figura 9 – Pedral Sampaio e ACM

Fonte: Arquivo Municipal/PMVC (1992).

4.3.2 A gestão urbana e os loteamentos

As gestões municipais, em relação às diretrizes que tomavam para a autorização da abertura de loteamentos, mantiveram um mesmo comportamento de irregularidade. Elas não responsabilizaram devidamente os proprietários dos loteamentos quanto à execução das obras infraestruturais, principalmente, em relação aos loteamentos destinados à população de baixa renda.

Conforme o ex-prefeito Murilo Mármore (1998 apud FERRAZ, 2001, p. 43),

> [...] houve um direcionamento de posições durante os quatro prefeitos de Conquista em relação ao loteamento popular que agora, com o agravamento da situação do saneamento básico, a gente analisa de outra forma [...] Eu soube dessa diretriz que foi passada por alguns prefeitos, especialmente Raul Ferraz, Gildásio Cairo. E José Pedral. Esses prefeitos me passaram que a diretriz era de tornar a terra acessível à população de baixa renda [...].

De acordo com dados obtidos em pesquisa no arquivo de mapas e livros de deferimentos e alvarás da Secretaria de Obras e Urbanismo do Município, foram deferidos 300 loteamentos na cidade e legalizados outros 44, entre 1977 e 1996.

De acordo com os dados da Tabela 4, há uma média de 8,6 loteamentos e 3 723,1 lotes abertos por ano, no período compreendido entre 1977 e 1996. Destaca-se o ano de 1979, quando 11 715 novos lotes foram postos em comercialização, e o ano de 1981, quando 17 loteamentos, totalizando 8 877 lotes, foram implantados. Comparando os dois decênios, tem-se, de 1977 a 1986, a abertura de 99 loteamentos, correspondendo a 57,2% do total, e, de 1987 a 1996, 73 novos

parcelamentos.

Tabela 4 – Quantidade de Loteamentos por ano

ANO	QUANTIDADES DE LOTEAMENTOS	NÚMERO DE LOTES
1977	11	2 429
1978	5	357
1979	7	11 715
1980	11	1 354
1981	17	8 877
1982	9	8 699
1983	12	8 661
1984	4	1 912
1985	11	4 745
1986	12	2 292
1987	6	2 627
1988	11	2 959
1989	9	2 376
1990	5	258
1991	3	369
1992	10	2 355
1993	2	78
1994	1	463
1995	13	5 965
1996	13	5 971
TOTAL	344	148 924

Fonte: Ferraz (2001).

Cabe ressaltar que o início da década de 90 apresenta o menor índice médio do período, de 4,2 ao ano, com 704,6 lotes abertos. O início da década de 80 apresentou um índice médio mais elevado de loteamentos, 10,6, com 5 900,6 lotes ao ano.

> O espaço urbano de Vitória da Conquista cresceu com a demanda por lotes e a consequente abertura de loteamentos, realizada principalmente por proprietários-loteadores, prefeitos-loteadores, proprietários-incorporadores e empresas incorporadoras. Assim, o parcelamento do solo urbano é feito levando-se em consideração os interesses econômicos dos proprietários do terreno, de empresas incorporadoras e construtoras, também os interesses do poder público municipal. Assim, a construção do espaço urbano de Vitória da Conquista foi influenciada por uma série de vetores, dentre os quais se destacam o Poder Público com suas ações e omissões, os loteadores e os moradores-consumidores. (MEDEIROS, 1995, p. 30).

Conseguiu-se identificar a existência de 11 loteamentos na década de 1950, embora alguns deles só mais tarde viessem a ser "regularizados" (entre aspas, mesmo). Na década de 1960, foram licenciados 29 loteamentos, enquanto que, na década de 1970, 21 loteamentos foram aprovados (MEDEIROS, 1995). Somente no ano de 1977, 11 loteamentos foram licenciados pela Prefeitura Municipal. Não foram conseguidos dados que indiquem o período de formação de quatro loteamentos. Dados disponíveis na Prefeitura Municipal indicam a existência de 65 loteamentos, alguns já completamente ocupados – a maioria – exceto possíveis loteamentos não submetidos à Administração Pública municipal. Os bairros novos da cidade, a rigor, decorrem de loteamentos.

Vitória da Conquista, tradicionalmente, vinculou sua política urbana à especulação imobiliária. A segunda metade do século XX é marcada pela abertura progressiva de loteamentos com feições distintas, a partir do mercado de consumidores que se pretendia alcançar.

> A especulação imobiliária adotou um método, próprio, para parcelar a terra da cidade. Tal método consistia e (consiste) no seguinte: o novo loteamento nunca era feito em continuidade imediata ao anterior, já provido de serviços públicos. Ao contrário, entre novo loteamento e o último já equipado, deixava-se uma área de terra vazia sem lotear. Completando o novo loteamento, a linha de ônibus que serviria seria, necessariamente, um prolongamento a partir do último centro equipado. Quando estendida, a linha de ônibus passa pela área não loteada, trazendo-lhe imediata valorização. O mesmo ocorria (e ocorre) com os demais serviços públicos: para servir o ponto extremo loteado, passariam por áreas vazias, beneficiárias imediata de melhoramento público. Dessa forma, transferia-se para o valor da terra, de modo direto e geralmente antecipado, a benfeitoria pública. (KOWARICK, 1980, p. 37).

Além de estabelecer fronteiras, demarcando territórios, as normas que regulam a construção e o loteamento intervêm diretamente na estruturação dos mercados imobiliários. Juntamente com os investimentos em infraestrutura, a legislação configura eixos de valorização do solo, hierarquizando e indexando mercados.

Forja-se, assim – e o poder público, por meio de desapropriações e planos de reurbanização, interfere diretamente nesse processo – uma nova configuração espacial que visa o mercado residencial ou de serviços das camadas abastadas, enquanto os grupos pobres tendem a ser expulsos para áreas mais distantes. Dessa forma, um transporte de massa, que deveria servir ao deslocamento da população operária, devido à alquimia especulativa do setor imobiliário-construtor e à

neutralidade tecnicista do planejamento público, se converte em instrumento dos interesses dos estratos privilegiados (KOWARICK, 1980). Novamente os interesses do poder hegemônico se sobressaem, em detrimento das necessidades do cidadão comum.

Além da possibilidade de grandes lucros nos negócios imobiliários nas periferias, abertos pela demarcação de um espaço não regulado pela legislação, a rentabilidade de um investimento depende também do ritmo de chegada dos chamados melhoramentos urbanos ao bairro. Os bairros residenciais exclusivos expõem, como chamariz mercadológico, a presença das redes de infraestrutura já implantadas, elevando, logo de início, o patamar dos preços. Mas, nos bairros populares, a implantação de infraestrutura básica, como água encanada e esgotos, iluminação pública, eletricidade, limpeza, pavimentação e drenagem, pode demorar anos.

4.3.3 Caracterização do Plano Diretor de 1976

O planejamento físico-espacial, em sua versão convencional, refere-se ao ordenamento espacial para a “cidade ideal”. Esse tipo de planejamento é predominantemente regulatório. Considera os usos da terra, o traçado urbanístico, o controle da expansão e o adensamento urbano. É, pois, “[...] uma redução acentuada do planejamento urbano a um planejamento da organização espacial, preocupado essencialmente com o traçado urbanístico, com as densidades de ocupação e com o uso do solo.” (SOUZA, 2001, p. 123).

Os problemas estruturais que a cidade enfrenta hodiernamente têm suas raízes num passado recente. No padrão de desenvolvimento urbano do país, o planejamento, por longo tempo, foi facultativo e acabou por ser instrumento inexpressivo, no que tange às políticas urbanas, seja por não existir formalmente (deixado o planejamento para o mercado imobiliário), seja por não se concretizarem materialmente suas disposições.

As propostas de planejamento não são “neutras”:

> A sociedade não é uma massa homogênea e indiferenciada, e sociedades capitalistas, mais especificamente, se apresentam divididas em classes (que se diferenciam em função do lugar que ocupam na esfera de produção), cujas relações são contraditórias e de antagonismo estrutural. (SOUZA, 2001, p. 83).

Os diferentes grupos frequentemente entram em conflito entre si. Diante disso, deve-se entender que as propostas de planejamento e os mecanismos de gestão, ao serem protagonizadas por Estado e sociedade, no geral, acabam sendo fruto de conflitos de interesses, com ganhadores e perdedores, dominantes e dominados.

As pessoas constroem e significam o mundo conforme seus valores próprios, o que impossibilita a neutralidade. Não é apenas o Estado que realiza atividades de planejamento e gestão urbanos, mas empresas, ONGs e outras organizações da sociedade civil também "[...] implementam suas idéias sem o Estado, amiúde apesar do Estado e, quem sabe, contra o Estado." (SOUZA, 2001, p. 86).

Importante, nas análises sobre o planejamento urbano, é considerar a conjuntura política de cada época. Em 1976, Vitória da Conquista se transformava, oficialmente, em polo da região Sudoeste. Nesse período, vigorava, no país, o regime autoritário. Este cenário, com certeza, interferiu na elaboração do Plano Diretor, pois se tratava de uma época em que não havia sido conquistada a autonomia político-administrativa dos municípios.

Cada Plano Diretor segue uma ideologia, que "[...] é a maneira necessária pela qual os agentes sociais representam para si mesmos o aparecer social, econômico e político." (CHAUÍ, 1993, p. 3). O problema é que, "[...] na ideologia, as idéias estão sempre fora do lugar [...], [uma vez que são tomadas como determinantes do processo histórico, quando, na verdade, são determinadas por ele. Em suma], [...] as idéias deveriam estar nos sujeitos sociais e em suas relações, mas, na ideologia, os sujeitos sociais e suas reações é que parecem estar nas idéias." (CHAUÍ, 1993, p. 4).

Com a elaboração de Plano Diretor Urbano, pretendia-se acompanhar mais diretamente o ordenamento e o parcelamento do solo. Contudo, mesmo depois da promulgação desse instrumento, vários loteamentos continuaram a ser deferidos sem a observância dos requisitos legais.

Diante da migração para a cidade, fez-se necessário criar loteamentos para recepcionar os novos habitantes, o que foi feito, embora de forma mal estruturada. Até 1976, as diretrizes para abertura de loteamentos no município seguiam os parâmetros federais[22]. Foi editado o primeiro Plano Diretor Urbano da cidade, Lei nº. 118/76, e a Lei Federal nº 6.766/79, a qual efetuava a junção de aspectos civis,

[22] Decretos n 3.079, de 1938 e 271, de 1967.

urbanísticos, administrativos e penais incidentes na questão do parcelamento do solo urbano:

> A década 1975/1985 foi contraditória quanto à ação do Poder Público no disciplinamento urbano: ao lado da preocupação inicial por parte do Poder Público em disciplinar o crescimento (Plano Diretor Urbano), houve a omissão no planejamento efetivo do crescimento. Ao lado da aprovação de loteamentos sem a observância de requisitos legais, omitiu-se quanto ao parcelamento clandestino do solo urbano. Não viabilizou o Poder Púbico destinação urbana para a serra circundante, que está sendo ocupada desordenadamente. A falta de planejamento efetivo tornou-se mais grave com a verificada aceleração do processo de urbanização. Afinal, o incremento demográfico encontrou espaço de sobra para assentar-se: o grande número de lotes urbanos disponíveis (embora a maioria sem infraestrutura). (MEDEIROS, 1985, p.13).

Assim, mesmo depois de promulgado o Plano Diretor Urbano com determinações expressas sobre a matéria, loteamentos foram deferidos sem observância dos requisitos legais. Facilitando a ilegalidade, as gestões municipais que se seguiram à edição do Plano Diretor não responsabilizavam devidamente os proprietários dos loteamentos quanto à execução das obras infraestruturais, principalmente naqueles destinados à população de baixa renda.

> Na verdade, a legalidade urbana organiza e classifica territórios urbanos, conferindo significados e legitimidade para o modo de vida e micropolítica dos grupos mais envolvidos na formulação dos instrumentos legais. Por outro lado, a legislação discrimina agenciamentos espaciais e sociais distintos do padrão sancionado pela lei. Assim, a legislação atua como um forte paradigma político-cultural, mesmo quando fracassa na determinação, na configuração final da cidade. (ROLNIK, 1999, p. 169-170).

A intensidade de uso urbano é garantida pela consignação de um território que esteja fora da jurisdição, da lei, onde a terra possa ser subdividida ao infinito, e a condição seja não "contaminar" as áreas circunvizinhas. A lei, ao definir que, naquele local, só pode ocorrer certo padrão, opera o milagre de desenhar uma muralha invisível e, ao mesmo tempo, criar uma mercadoria exclusiva no mercado de terras e imóveis, permitindo, assim, um alto retorno do investimento, mesmo considerando o baixíssimo aproveitamento do lote.

> Em nenhum momento, ao longo de um século de legislação urbanística, esses pactos deixariam de ser paralelos. Dessa forma, se constituíram numa espécie de direito "inoficial" a amparar a infração à lei, fruto do conflito entre o legítimo e o legal, e que tem, até os dias de hoje, como expressão urbanística, a condição – ou imagem – de provisoriedade. (FERNANDES, 1998, p. 192).

A promulgação da legislação pouco contribuiu para proporcionar condições de um devido controle do processo de crescimento urbano, de orientação social tecnicamente racional e ecologicamente correta, tendo, por um lado, a ordem jurídica urbana imperfeita, contraditória e "desorganizada", influenciando as condições prevalentes de acesso ao solo urbano e à moradia, bem como as condições de provisão de bens, serviços e equipamentos coletivos. A estrutura espacial de Vitória da Conquista foi determinada pela necessidade de manter baixos os custos de reprodução social e, por conseguinte, de maximizar o processo de acumulação no espaço urbano.

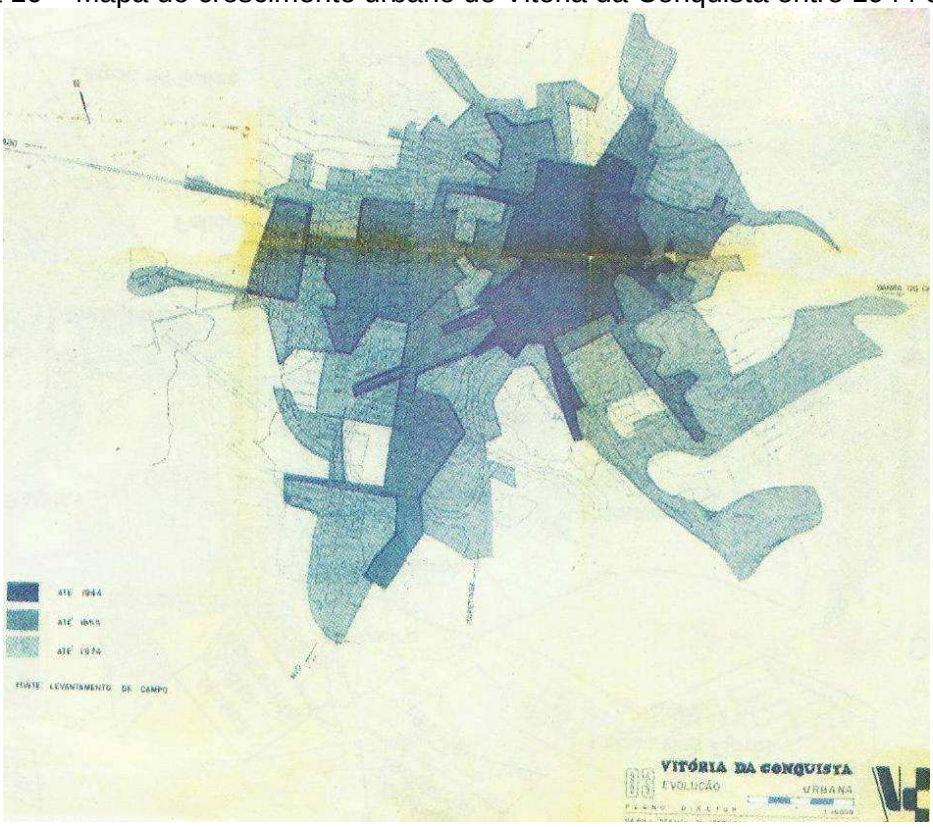
Kowarick (1980) enfatiza que tal desorganização não se dá por simples incapacidade estatal: "A distribuição espacial da população no quadro deste crescimento reflete a condição social dos habitantes da cidade, espelhando ao nível do espaço a segregação imperante no âmbito das relações econômicas." (KOWARICK, 1980, p. 30).

Nesse sentido, a equipe da Universidade Federal da Bahia[23], responsável pela análise dos problemas físico-estruturais da cidade de Vitória da Conquista e pela elaboração de hipóteses de desenvolvimento urbano, em convênio com a Prefeitura Municipal, ao criar o texto do primeiro Plano Diretor do município, em 1976, resumiu o crescimento urbano entre 1944 e 1974:

> O crescimento urbano se dá basicamente a partir de três conjuntos importantes de ocupação:
> - até 1944 existia uma malha central de tecido contínuo, coincidentemente melhor servida pela infraestrutura de serviços básicos, com expansão no sentido Sudeste.
> - até 1955, a expansão se dá em direção à rodovia [BR 116] que, já naquela época, constituía um dos mais importantes fatores de atração urbana. A malha urbana se estende ao longo dessa rodovia envolvendo, inclusive, a ligação rodoviária-BA 262 Conquista–Brumado. Outro prolongamento se dirigiu para Sudeste graças à topografia e à rodovia BA 265 Conquista--Barra do Choça. A cidade passou a se expandir seguindo a direção das rodovias, identificadas como vetores do crescimento urbano.
> - de 1955 até 1974, observa-se um processo de expansão similar ao verificado no período anterior, manifestando-se inicialmente tímidas penetrações transversais dos eixos de crescimento da cidade. Em seguida, foram preenchidos os espaços vazios que se formavam entre os eixos de crescimento. Os fatores de atração foram a construção do aeroporto, a implantação de novos loteamentos a sudoeste e o saneamento de terrenos alagadiços a Sudeste. Nesta direção, surgiram loteamentos entre os quais o núcleo habitacional da URBIS. (PMVC, 1976, p. 20-21 apud FERRAZ, 2001, p.33).

[23] A equipe foi composta por arquitetos do Serviço de Assessoria em Arquitetura e Urbanismo do Departamento III da Faculdade de Arquitetura da UFBA.

Figura 10 – Mapa do crescimento urbano de Vitória da Conquista entre 1944 e 1974



Fonte: PMVC (1976). Ferraz (2001).
Nota: Azul Escuro: até 1944. Azul Médio: até 1955. Azul Claro: até 1974.

Conforme consta no relatório elaborado pela equipe da Universidade Federal da Bahia:

> O trabalho restringe-se aos problemas urbanos, embora nas considerações feitas tenha levado em conta aspectos e dados que extrapolam os limites da cidade; e compreende somente os problemas do Planejamento Físico, visto que dois outros trabalhos feitos anteriormente, um sobre os aspectos socioeconômicos [referindo-se ao diagnóstico realizado pela SEPLANTEC] e outro sobre localização industrial [...], são suficientes para completar o quadro dos problemas analisados e desencorajar a realização de novos estudos semelhantes. (PMVC, 1976, p. 5-6 apud FERRAZ, 2001, p.54).

Como relata a equipe:

> É importante salientar aqui a função do Plano Diretor e suas implantações; o Plano Diretor é o conjunto de proposições destinadas a estabelecer as diretrizes básicas e gerais do crescimento da cidade. Põe-se um nível de colocações maiores e, portanto, não desce a detalhes. É o instrumento primeiro para orientar a política de desenvolvimento urbano e indica as medidas setoriais a serem tomadas para sua implementação. (PMVC, 1976, p. 54-55 apud FERRAZ, 2001, p.56).

Assim, o Plano Diretor Urbano de Vitória da Conquista foi formulado e, posteriormente, sancionado, através da lei nº 118/76, em 22 de dezembro de 1976, pelo então prefeito Jadiel Vieira Matos. O artigo 2º da referida lei estabelece:

> Artigo 2º – A presente Lei disciplina o uso da terra, estabelece normas para construções, visando assegurar condições adequadas de habilitação, circulação, trabalho e recreação, bem assim preservar monumentos e sítios notáveis pelos seus aspectos históricos, culturais e paisagísticos. (PMVC, 1976 apud FERRAZ, 2001, p.56).

Visando garantir a execução do artigo supracitado, são elaborados os artigos 3º e 4º com o seguinte texto:

> Artigo 3º – Incumbe ao Governo Municipal implantar e zelar pelo cumprimento desta Lei.
>
> Artigo 4º – É instituído o Plano Diretor de Vitória da Conquista, cuja execução será procedida com observância das normas estabelecidas nesta Lei. (PMVC, 1976 apud FERRAZ, 2001, p.56).

A Lei, escrita em três livros, estava assim distribuída: Livro I – do urbanismo; Livro II – da divisão das terras; e Livro III – das obras.

No Livro I, está estabelecido um setoramento que objetiva a localização das atividades da população, além de tratar do sistema viário, das áreas verdes e dos meios de execução do Plano Diretor.

Compõem o Livro II definições relativas às disposições gerais acerca da divisão de terras e do processo necessário a essa divisão, o projeto e as obras, a fiscalização dos loteamentos e o alvará de conclusão de obras infraestruturais.

O Livro III, por fim, trata das edificações, estabelecendo códigos e normas a serem seguidos nas construções, sujeitas a fiscalizações por parte do município quanto ao projeto, localização, construção e utilização.

É interessante destacar, no Livro I, o setor Urbano I, especialmente a Área Urbana e a Área de Expansão Urbana, e, no Livro II, as disposições gerais sobre a abertura de loteamentos.

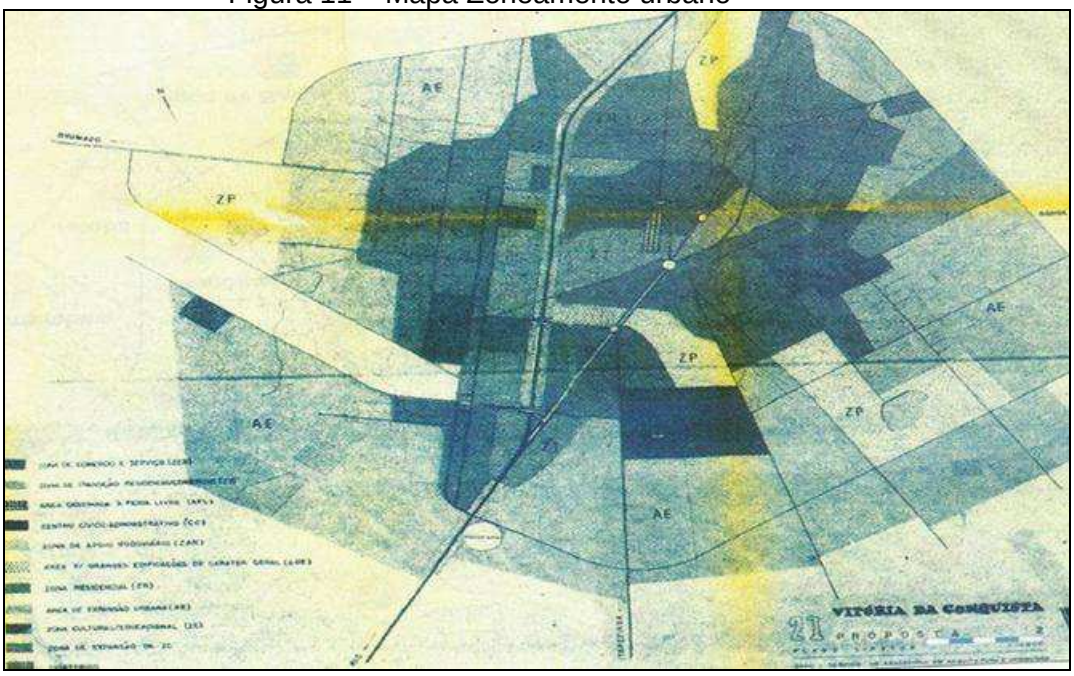
O Setor Urbano I é subdividido em zonas, no artigo 15, que estabelece:

> Artigo 15 – Para os efeitos deste Plano e no interesse de melhor localizar as atividades da população urbana na cidade, esta fica classificada em Zonas, obedecendo ao critério de predominância de uso, e em Áreas destinadas a fins especiais. As zonas e as referidas Áreas [...] do Plano Diretor de Vitória da Conquista estão assim denominadas:
> A) ZONAS

> Zona do Comércio e Serviço (ZCS)
> Zona de transição Residência/Comércio (ZT)
> Zona de Apoio Rodoviário (ZAR)
> Zonas Residenciais (ZR)
> Zona Cultural/Educacional (ZC)
> Zona de Expansão da ZC (ZEC)
> Zonas de Parques e Jardins (ZP)
> Zona Industrial (ZI)
> B) ÁREAS DESTINADAS A FINS ESPECIAIS
> Área para Feira Livre
> Área para o Centro Cívico-Administrativo
> Área para Grandes Edificações de caráter geral
> Área de Expansão Urbana
> Área para cemitérios (PMVC, 1976 apud FERRAZ, 2001, p.59).

Essas zonas e áreas definiriam, até certo ponto, os vetores de crescimento para cidade. Na leitura do mapa da Figura 11, que é parte integrante do Plano Diretor Urbano, vê-se definida a localização das zonas e áreas planejadas para a ocupação ordenada do território:

Figura 11 – Mapa Zoneamento urbano



Fonte: PMVC (1976). Ferraz (2001).

Nos artigos de 16 a 24 foram traçadas finalidades específicas para cada uma das zonas e áreas estabelecidas no Plano. Com base em áreas destinadas a fins residenciais, destacam-se as Zonas Residenciais e a Área de Expansão Urbana. Essas zonas e área foram detalhadas nos artigos 19 e 24.

> Artigo 19 – As Zonas Residenciais (ZR) – Estas áreas destinam-se aos vários tipos de habitação, e se distribuem por todos os trechos da cidade, embora possa existir edificações de uso comercial, ou de serviços locais, desde quando não criem conflitos na zona.

> Artigo 24 – (Item D) – Área destinada à Expansão Urbana, cuja característica principal deverá ser residencial. (PMVC, 1976, apud FERRAZ, 2001, p.59).

Reafirma-se que as zonas residenciais e as áreas propostas para expansão urbana não se restringiram às definidas no Plano Diretor, porque o que foi planejado, não foi efetivamente executado, como pode ser verificado na Figura 11. Por exemplo, não houve o deslocamento para o setor sul da cidade da zona reservada para centro cívico e implantação de conjuntos de parques de lazer. Além disso, a cidade cresceu em direção ao setor norte, apesar da presença da Serra do Periperi, situação não prevista nos estudos preliminares à elaboração do Plano.

O Plano Diretor Urbano de Vitória da Conquista é anterior à Lei Federal 6.766/79, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, promulgada três anos depois. Nessa lei, no artigo 1º, parágrafo único, lê-se: “Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão estabelecer normas complementares e relativas ao parcelamento do solo municipal para adequar o previsto nesta Lei às peculiaridades regionais e locais.” (BRASIL, 1979, p. 01).

Desse modo, a Lei conferia ao Município poder para legislar sobre o solo urbano, mas, ao fixar diretrizes e definições, estabelecia parâmetros a serem seguidos no que se refere à divisão da terra.

Quanto ao aspecto administrativo, realça a Lei a colaboração necessária e útil entre entidades políticas no trato da ordenação do solo, sendo de se destacar, igualmente, a relevância que foi dada à autoridade metropolitana, até então ausente da aprovação de parcelamentos urbanos.

Essa lei reforça a importância das determinações expressas no Plano, porque estabelece, como competência do poder público municipal, o ato de aprovação de qualquer parcelamento do solo urbano. Além desse aspecto, prevê que normas municipais poderiam ser agregadas às federais por meio de legislação especifica.

A lei federal confere ao loteador a obrigação de realizar as obras exigidas pela legislação municipal, que incluirão, no mínimo, a execução das vias de circulação nos loteamentos, a demarcação dos lotes e das quadras e também a realização das obras de escoamento das águas pluviais. Entretanto, nem todos esses aspectos estavam presentes no Plano Diretor Urbano, lei municipal nº 118/76, que antecede a lei federal nº 6.766/79 (BRASIL, 1979).

Na lei federal, loteamento é definido, no parágrafo 1º do artigo 2º, como a subdivisão de gleba em lotes destinados à edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos, ou prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes.

Encontrava-se, no Plano Diretor Urbano de Vitória da Conquista, uma preocupação em definir vários aspectos referentes aos loteamentos. Destaca-se o artigo 70 (parágrafos 1º e 2º), que trata dos requisitos considerados pela Prefeitura para efeito de aprovação de loteamentos para fins residenciais no perímetro do setor urbano.

> Artigo 70º - Para efeito de aprovação de loteamentos para fins residenciais será observado:
> I – A classe e a categoria econômica do setor, as quais influirão sobre as dimensões dos lotes;
> § 1º –
> A) Nos Setores Residenciais, o lote mínimo terá uma área equivalente a 360,00m² (trezentos e sessenta metros quadrados), com 12,00m (doze metros) de testada mínima.
> B) tratando-se de lotes de esquina a sua superfície mínima será de 450,00m² (quatrocentos e cinquenta metros quadrados), com 15,00m (quinze metros) de testada mínima.
> § 2º –
> A) nos loteamentos localizados em bairros tidos como populares ou proletários, o lote mínimo terá uma área equivalente a 140,00m² (cento e quarenta metros quadrados), com 7,00m (sete metros) de testada mínima.
> B) tratando-se de lotes de esquina, a sua superfície mínima será de 200,00m² (duzentos metros quadrados), com 10,00m (dez metros) de testada mínima. (PMVC, 1976, apud FERRAZ, 2001, p.60).

No inciso I, parágrafos 1º e 2º desse artigo, observa-se a preocupação do poder público municipal com a classe social e a categoria econômica do setor residencial onde o loteamento seria implantado, inicialmente no sentido de definir o tamanho mínimo da área dos lotes. Dessa forma, definem-se padrões para zonas residenciais destinadas à população de uma determinada condição socioeconômica, provocando uma nítida separação entre os “bairros de ricos” e os “bairros pobres” da cidade.

O entrelaçamento e o encontro espacial das diferentes lógicas apontadas e dos movimentos das esferas de reprodução (de diversos capitais, por vezes em conflito, e de diversas classes e frações de classe sociais com interesses distintos), em confronto pelo espaço, propiciavam o surgimento, em diferentes escalas, de pontos (lugares) no território, o que vai ao encontro da proposição de Santos de que “[...] cada lugar [...] é ponto de encontro de lógicas que trabalham em diferentes

escalas, reveladoras de níveis diversos, e às vezes contrastantes [...].” (SANTOS, 1994, p. 20).

Esses pontos (lugares) – através de suas interações ou não interações e de seus desenvolvimentos variáveis, em uma rede espacial de pontos especializados hierárquicos e multiestratificados – contribuem para a regionalização do território e da sociedade. Consoante com essa perspectiva, os lugares poderiam ser considerados como uma manifestação espacial da apropriação do espaço e da natureza pelo homem, que é inseparável da transformação da sociedade no tempo e no espaço; enfim, eles poderiam ser entendidos como pontos de concentração de condições gerais.

Juntamente com a preocupação em delimitar áreas destinadas para cada padrão do loteamento, as cobranças relativas à implantação dos equipamentos infraestruturais também variam de acordo com a condição socioeconômica. Em Vitória da Conquista, para os loteamentos destinados a uma população com renda alta ou média, as exigências de realização de obras infraestruturais são mais rígidas. Perante a Lei Municipal nº 118/76, todo loteamento está sujeito à locação de ruas, quadras e lotes, movimento de terra, assentamento de meios-fios e pavimentação das ruas. Efetivamente, a maior parte dessas exigências só é cobrada dos proprietários de loteamentos caracterizados como de renda média ou alta.

A declaração do ex-prefeito Pedral Sampaio (1998) confirma a dificuldade de colocar em prática as determinações do Plano Diretor:

> A Prefeitura, como em qualquer governo, tem sempre dificuldade em legislar sobre a propriedade que é particular, e você sempre conta com muitas dificuldades com o poder econômico. Continua tendo dificuldades de implementar o Plano Diretor por causa desse problema com a propriedade particular. O mais que a Prefeitura pode é dificultar o loteamento, dificultar o uso do solo, mas aí vêm as pressões em cima, e você não consegue nunca que o Plano Diretor siga à risca aquilo que está imaginando. A Prefeitura negocia, solta lotes com garantia de que vai botar água, que vai botar energia, e aí termina o tempo passando, constroem- -se as casas e, como você vê, cria dificuldade de ir cobrar na justiça, que é lenta... Lançava o loteamento, dava as posses de graça pra ajudar a crescer, vendia outras. Aí agora, o mais compete ao poder público fazer, quer dizer: Conquista cresce sem estrutura. Eu pergunto o seguinte: uma cidade pobre como Conquista, que tem 80% de pobres, se vender terreno, quer dizer quadras, luz, asfalto, esgoto, onde ia morar esse pessoal? Debaixo das pedras, debaixo da ponte, debaixo das árvores? Não tinha condição de morar. Então, quer dizer, o pobre, como a gente sabe, os pobres é que habitam, que fazem loteamento. [...] Ou comprando ou vendendo uma posse, é o pobre que faz uma casinha [...]. (FERRAZ, 2001, p.147).

Essas exigências não estimularam muitos empreendimentos. Essa é a prática relatada pelos agentes imobiliários. O Plano Diretor define:

> Artigo 84º – Todo loteamento estará sujeito às seguintes obrigações:
> A) Locação de ruas, quadras e lotes.
> B) Movimento de terra.
> C) Assentamento de meios-fios.
> D) Pavimentação das ruas.
> E) Outras obrigações constantes do termo de acordo e compromisso.
>
> § 1º – Tratando-se de loteamentos rurais ou localizadores em bairros tidos como populares ou proletários, os loteamentos estarão sujeitos às seguintes obrigações:
> A) Locação de ruas, quadras e lotes.
> B) Movimento de terra.
> C) Assentamento de meios-fios.
> D) Outras obrigações constantes do termo de acordo e compromisso. (PMVC, 1976, p. apud FERRAZ, 2001, p.159).

Nos loteamentos para população de baixa renda, além de não serem incorporadas outras obrigações, alguns loteadores não realizam as exigências mínimas previstas. O Plano Diretor define, no artigo 85, que: “Para a aprovação do plano de loteamento deverá ser exigida uma caução equivalente a 30% (trinta por cento) da área útil, em lotes, [...]” (Ferraz, 2001, p.160), visando a garantir a realização das obras. Entretanto, algumas vezes, o loteador prefere não realizar as obras e passar os lotes caucionados para o Poder Público, que passa a ser o responsável pela execução da infraestrutura. Em outros casos, além de não incorporar os benefícios, o loteador ainda vende os lotes que estão em caução sem ter qualquer punição, multa, etc. Quando o loteamento já está consumado, com as casas construídas e as pessoas morando, a solução dos problemas compete à Prefeitura.

As cidades seriam, nesse contexto, mais que um meio físico, aglomerações nodais especializadas, socialmente criadas, parte de um sistema multiestratificado de pontos nodais e de uma configuração raras vezes hierárquica de locais diferenciados, cujas formas e funções variam tanto no tempo quanto nos lugares. A formação histórica de Vitória da Conquista evidencia como se deu o desenvolvimento e a distribuição de seus benefícios geográficos e sociais.

4.3.4 O prefeito-loteador e o caso do loteamento Miro Cairo II (Bairro Zabelê)

Habitar em áreas pobres em Vitória da Conquista, como no loteamento Miro

Cairo II, tem sido um desafio diário para a população da periferia, tendo em vista a grande precariedade dessas áreas no que diz respeito a provimento de infraestrutura, acesso à saúde, educação, transporte, lazer, trabalho, etc.

As transformações na cidade e no urbano – realçadas por diversos autores, como Carlos (2001, 2007), Damiani (2009), Lefebvre (1991), Limonad (2008), entre outros – encaminham uma reflexão sobre como essas transformações interferem no cotidiano dos citadinos, a ponto de reconstruir uma nova relação dos cidadãos com a cidade. Tal discussão também aparece nas ideias de Sobrazo (2008, p. 20), que aborda a questão da apropriação por meio do “nível da realização da vida humana”, considerando o uso que as pessoas fazem do espaço ao desenvolverem suas práticas cotidianas, com as quais constroem sua identidade e seu sentimento de pertencimento, bem como modificam e dão sentido a esses espaços.

Essa apropriação, com base nas ideias de Carlos (2007) e Lefebvre (1991), refere-se ao uso que os habitantes fazem da cidade e dos espaços públicos, sendo, portanto, ao menos em tese, contrária ao valor de troca e de dominação que limita as práticas socioespaciais voltadas para a realização da vida humana como ato social, coletivo, mas também individual.

A discussão do processo de formação do espaço localizado no loteamento Miro Cairo II (Bairro Zabelê), enquanto uma realização individual, pode evidenciar as formas de apropriação, na perspectiva do valor de troca e não do de uso.

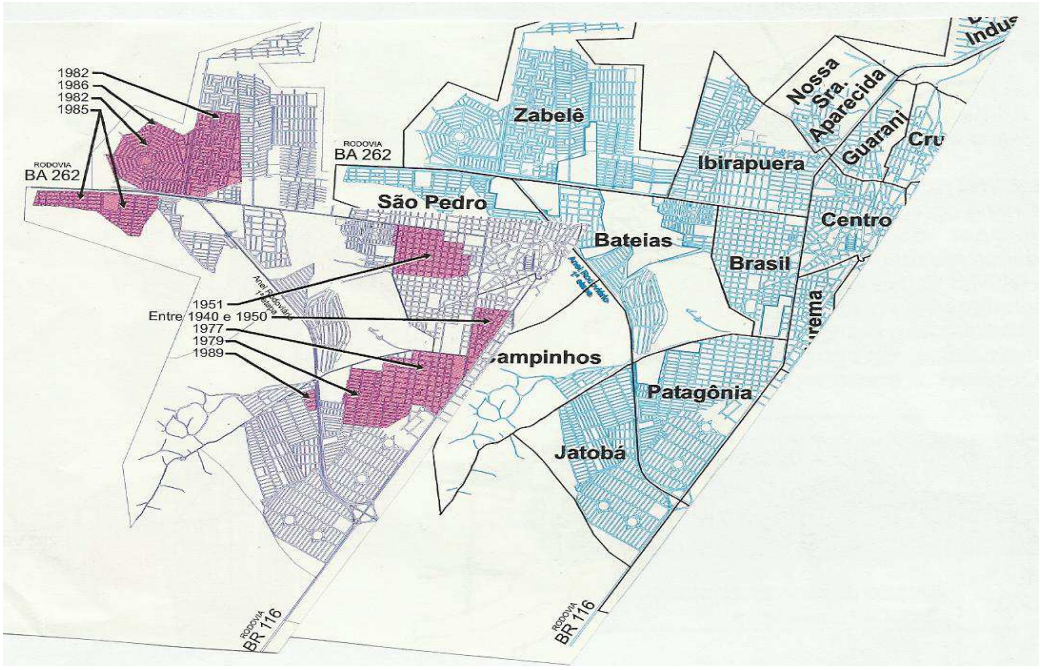
A ocupação do Miro Cairo II se deu pelo parcelamento do solo pelo Sr. Gildásio Cairo (TABELA 5), com loteamentos aprovados pela Prefeitura e lotes vendidos a preços acessíveis à população pobre (FIGURA 12). Em 1977, assumiu a Prefeitura o advogado Raul Ferraz. Em agosto de 1982, porém, ele teve de deixar o cargo para se candidatar a eputado federal, deixando a administração municipal nas mãos de Gildásio Cairo.

Tabela 5 – Loteamentos deferidos por Gildásio Cairo em Vitória da Conquista entre 1977 e 1989

DEFERIDO EM	LOTEAMENTO	RESPONSÁVEL	NÚMERO DE LOTES	ÁREA EM M²
1977	Patagônia	Gildásio Cairo	1 805	1 069 810
1979	Kadja	Gildásio Cairo	2 036	682 923
1982	Miro Cairo	Cairo Ramos e Cia. (Gildásio Cairo)	2 404	882 390
1982	Senhorinha Cairo	Cairo Ramos e Cia. (Gildásio Cairo)	2 756	1 025 214
1985	Jardim Valéria	Cairo Ramos e Cia. (Gildásio Cairo)	952	318 803
1985	Laje Grande I	Cairo Ramos e Cia. (Gildásio Cairo)	953	284 455
1985	Laje Grande II	Cairo Ramos e Cia. (Gildásio Cairo)	897	273 669
1986	Miro Cairo II	Cairo Ramos e Cia. (Gildásio Cairo)	159	45 474
1989	Santa Terezinha	Gildásio Cairo	130	49 550
	Total		12 092	4632 288

Fonte: Autoria nossa, 2013 adaptado de Ferraz (2001).

Figura 12 – Mapa Loteamentos deferidos por Gildásio Cairo, em Vitória da Conquista – 1977/1989



Fonte: Ferraz (2001).

Através de uma estratégia que utiliza como ferramenta analítica a noção de campo de Bourdieu (2001), pode-se explorar as relações de poder que envolvem o universo no qual se produziram os loteamentos capitaneados pelo prefeito-loteador Gildásio Cairo e aquele em que se produz a cidade. O conceito de campo, no sentido de campo de forças e de luta para conservar ou transformar relações de

poder que nele atuam, serve como ponto de partida para tal exploração.

Bourdieu (2001) leciona que há uma disputa entre campos sociais distintos num espaço denominado de campo de poder, no qual os agentes detentores do monopólio do poder ou capital simbólico de seu respectivo campo entram em concorrência pelo poder simbólico de impor sua ideologia e autoridade sobre os outros campos sociais.

Pensar em campo significa também pensar em espaço social nos termos definidos por Bourdieu (2001): espaço multidimensional, construído na base de princípios de diferenciação ou de distribuição que, constituídos pelo conjunto das propriedades atuantes dentro de determinado universo, conferem poder ao seu detentor. As propriedades que atuam como princípios de construção desse espaço social são as diferentes espécies de poder ou de capital que ocorrem nos diferentes campos.

O capital, portanto, não se reduz ao econômico, ele se equivale a poder sobre um determinado campo. Ele adquire diversas formas – capital econômico, cultural, social, simbólico, etc. – e, analogamente ao capital econômico, se acumula, se transmite e permite obter lucros, podendo existir de modo objetivado em forma de bens ou incorporado ao corpo e ser juridicamente garantido. (BOURDIEU, 2001).

Gildásio Cairo (prefeito de Conquista entre 1982 e 1983) pode ser visto pelo prisma do campo político/simbólico (prefeito), do campo econômico (loteador) e do campo jurídico (da ilegalidade). Enquanto se constitui como campo autônomo em relação aos campos jurídico e político, o loteamento atua no campo econômico e, nessa condição, passa a funcionar como meio para que a cidade também a ele se submeta, através de interações que atravessam interesses articulados em diferentes escalas de poder.

No caso do loteamento Miro Cairo II, o poder público municipal se omitiu no cumprimento da lei, em prejuízo de adquirentes de lotes e de toda a comunidade, não por falta de normas jurídicas adequadas, mas pelo fato de o Poder Público (prefeito) e o loteador serem a mesma pessoa. A área foi dotada apenas de obras de arruamento e definição dos lotes, sem nenhum outro benefício, como água, luz, saneamento, ou pavimentação.

O Plano Diretor Urbano de 1976 conceitua loteamento como "[...] o planejamento e divisão de um terreno para fins de edificação, observada sua

articulação com o sistema viário da cidade, e respeitadas todas as exigências de caráter urbanístico para o setor onde se situa a área a lotear." (PMVC, 1976, p. xx).

Dentre outras de suas disposições, encontram-se as seguintes: "A Prefeitura não aprovará qualquer loteamento, se o julgar inconveniente ao interesse público [...]" (PMVC, 1976, apud FERRAZ, 2001, p.159); "Caso a Prefeitura julgue inconveniente o loteamento em determinadas áreas, negará a concessão de licença, até que seja elaborado o estudo do planejamento geral da zona onde o terreno está localizado [...]" (PMVC, 1976, apud FERRAZ, 2001, p.160); "[...] todo loteamento estará sujeito às seguintes obrigações: a) locação de ruas, quadras e lotes; b) movimento de terra; c) assentamento de meios-fios; d) pavimentação das ruas; e) outras obrigações constantes do termo de acordo e compromisso [...]" (PMVC, 1976, apud FERRAZ, 2001, p.160):

> [...] para aprovação do plano de loteamento deverá ser exigida uma caução equivalente a 30 por cento da área útil em lotes, cuja liberação se dará na seguinte proporção: a) 30 por cento quando concluída a terraplanagem, assentamento de meios-fios e locação dos lotes; b) 70 por cento quando concluída a pavimentação [...]. (PMVC, 1976 apud FERRAZ, 2001, p.160).

E ainda:

> Aprovado o plano de loteamento, o proprietário assinará, depois de pagar as taxas devidas, um termo no qual constará, obrigatoriamente: I – expressa declaração do proprietário, obrigando-se a respeitar o projeto aprovado; II – indicação dos 30 por cento de área útil com designação e numeração de quadras e lotes, os quais serão gravados como garantia das obras a serem efetuadas no loteamento; III – designação das áreas de utilidade pública, que serão cedidas gratuitamente à Prefeitura, a esta, de logo, transmitido o domínio, mediante escritura pública, sem ônus para o Município; IV – indicação minuciosa das obras a serem executadas pelo proprietário e dos prazos em que se obriga a efetuá-las, não podendo exceder de 3 (três) anos; V – referência às multas previstas para cada tipo de infração; VI – as demais obrigações estipuladas no processo. (PMVC, 1976 apud FERRAZ, 2001, p.160)

Assim, o loteamento Miro Cairo II foi aprovado em desobediência à destinação e utilização das áreas, de modo a permitir o desenvolvimento local adequado. Sem obras de infraestrutura, beneficia-se o loteador em detrimento de toda a comunidade. Desrespeita-se a lei, em favor da especulação imobiliária e da precarização das habitações e dos bairros.

Com um padrão socioeconômico de pessoas pobres, o loteamento Miro Cairo II, situado na zona oeste da cidade, apresenta características peculiares à maioria dos loteamentos localizados nas suas proximidades. Por ser destinado a uma população de baixa renda, suas obras infraestruturais até hoje não foram concluídas, faltando-lhe meio-fio e calçamento (FIGURAS 13 e 14).

Figura 13 – Miro Cairo II, 1

Fonte: Autoria nossa (2013).

Figura 14 – Miro Cairo II, 2

Fonte: Autoria nossa (2013).

Em Vitória da Conquista ocorreu a especulação imobiliária pela ausência da aplicação das regras do Plano Diretor Urbano, visto que não interessava ao Executivo seguir as diretrizes traçadas, e de política pública comprometida com a valorização de áreas determinadas, permitindo ainda o não aproveitamento do solo urbano e o consequente descumprimento da função social da propriedade.

Por isso, a ação governamental se restringiu, tanto agora quanto no passado,

a seguir os núcleos de ocupação criados pelo setor privado, e os investimentos públicos se colocaram a serviço da dinâmica de valorização e especulação do sistema imobiliário-construtor (KOWARICK, 1980).

Isso ocorre para anular ou minimizar os conflitos e a insatisfação social provocada pelo processo de expansão urbana ou, principalmente, para ajudar a criar uma nova conjuntura econômica como base para maior investimento e reprodução do capital imobiliário. Nesse último caso, a promulgação da legislação urbanística funciona especialmente a favor dos interesses dos segmentos relacionados com a construção civil, os quais, em momento de recessão econômica, se veem prejudicados pelo acúmulo excessivo de terrenos vazios.

Sendo prerrogativa do Estado a garantia dos direitos legitimados na Constituição Federal, a inação e a ineficácia do executivo acarretam péssimos resultados sociais, ratificando a permanência de uma sociedade “[...] hierárquica e excludente como a brasileira [...], [ao] [...] exacerbar posicionamentos tecnocráticos que acabam por reproduzir o elitismo, que está na raiz da segregação de nossas cidades.” (KOWARICK, 2009, p. 55).

O acesso à moradia está ligado a seu preço, que, por sua vez, depende da localização do imóvel na cidade. Quando alguém compra uma casa, está também comprando as oportunidades de acesso a serviços coletivos, equipamentos e infraestrutura. Está comprando a localização da moradia, além da propriedade. Edifícios residenciais semelhantes, com os mesmos materiais de construção e os mesmos acabamentos, têm preços diferentes, dependendo de onde se situam: num bairro com transporte abundante, praças, escolas, arborização, iluminação, etc., ou na periferia, que reúne carências múltiplas e onde o número de homicídios é mais alto, pois o serviço da polícia se faz de forma distinta na cidade, priorizando a defesa de determinados patrimônios pessoais. Até mesmo o tipo de vizinhança interfere na valorização de imóveis e terrenos.

O Direito só regulamenta o uso do solo urbano na medida em que surjam desvantagens para o sistema econômico ou em situações nas quais o uso do solo pode ser causa de conflito social. Dito de outra forma, a dinâmica do mercado imobiliário somente é limitada para satisfazer o interesse de grupos, conforme foi explicitado nos capítulos anteriores.

5 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EM VITÓRIA DA CONQUISTA E O SEGUNDO PLANO DIRETOR URBANO, EM 2007

Conforme já foi dito, a Constituição da República Federativa do Brasil, em vigor desde 1988 (BRASIL, 2013), trouxe inovações profundas para o direito e para a política nacional. Na referida carta, o Município recebeu prerrogativas decorrentes do instituto da descentralização, o que valorizou a democracia e a eficácia, despertando o interesse do cidadão pela coisa pública e seu controle, como garantia de uma boa gestão.

O art. 30 da Constituição da República de 1988 ampliou ao Município a responsabilidade de legislar sobre assuntos de interesse local, suplementar legislação federal ou estadual no que couber, executar as leis por ele criadas, organizar-se e prestar serviços essenciais ao desenvolvimento e sobrevivência locais. Um dos deveres do governo local é ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade (por meio de leis e execução de ações públicas) e garantir o bem--estar de seus habitantes, instituindo a política urbana consubstanciada no Plano Diretor Urbano e nas leis esparsas que o esmiúçam.

Em 1997, assume a Prefeitura de Vitória da Conquista o grupo liderado por Guilherme Menezes (PT), que quebra o domínio político do grupo de Pedral Sampaio no município e adota o lema de *Governo Participativo* na condução da administração local.

Entre as práticas do *Governo Participativo* destaca-se a adoção do *Orçamento Participativo*, isto é, a definição de prioridades para a alocação de recursos públicos pela sociedade, em discussões amplas e abertas. O *Governo Participativo* trabalha o arrolamento de problemáticas setoriais por meio de conferências temáticas. Estas funcionam a partir da eleição de delegados para elaboração de programas municipais de tratamento de determinadas questões sociais contemporâneas. São organizadas, então, Conferências contemplando vários segmentos e temas: da Mulher, da Criança e do Adolescente, do Negro, da Segurança, dos Transportes, dos Setores Produtivos, da Saúde, entre outras.

Em 2007, a cidade de Vitória da Conquista aprova um novo Plano Diretor (Lei Nº 1.385/2006), no Governo de José Raimundo Fontes, na tentativa de corrigir, ordenar e controlar as modificações das últimas três décadas. O Plano Diretor de 2007 está estruturado em dez Capítulos, com conteúdos relacionados a: princípios e

objetivos; sistema de planejamento urbano; o partido urbanístico; diretrizes para aplicação dos instrumentos de política urbana; diretrizes para os planos de ações setoriais; projetos estratégicos; política habitacional do município; e disposições finais e transitórias.

Assim, analisaremos o arcabouço teórico-metodológico do Plano Diretor de 2007, sua organização e suas propostas, centrados na questão teórica que norteia o urbanismo, procurando contextualizá-lo historicamente. Para tanto, é feita uma revisão comparativa desse Plano, identificando as variações na forma de pensar e planejar a cidade.

5.1 BREVE CARACTERIZAÇÃO DO CENÁRIO SOCIAL E ECONÔMICO DA CIDADE DE VITÓRIA DA CONQUISTA PARA O PLANO DIRETOR URBANO DE 2007[24]

5.1.1 População

A população de Vitória da Conquista, em 2000, era de 262 494 habitantes, conforme se verifica na Tabela 6, com 86% vivendo na zona urbana. A cada ano, a população cresceu 1,72%, metade da taxa de crescimento observada no período de 1970-1980, que foi de 3,11% ao ano, quando a rodovia Rio–Bahia, recém-pavimentada, abriu a possibilidade de aumento do fluxo do transporte de carga e representou, para a população do Sudeste, a possibilidade de conhecer o Nordeste por via rodoviária.

[24] O recorte realizado foi com dados do IBGE, Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI) e Prefeitura Municipal, até 2002, para compreender melhor a conjuntura social e econômica da cidade para o novo Plano Diretor Urbano, que teve sua construção iniciada em 2003.

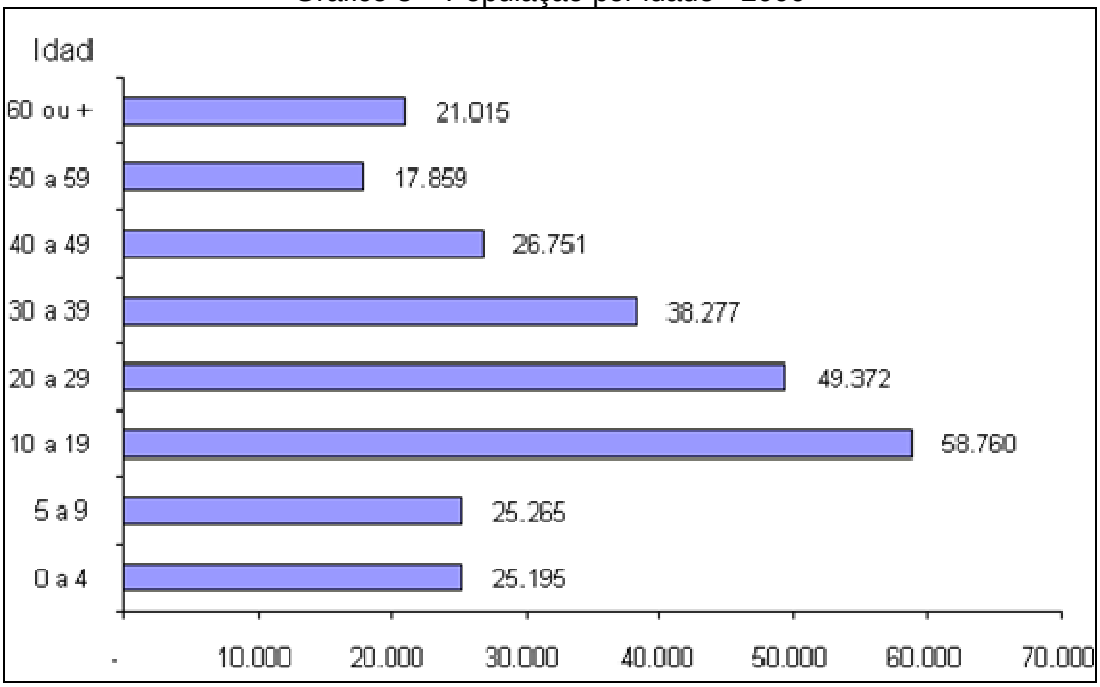
Tabela 6 – População residente em Vitória da Conquista

		Anos				
Sexo	**Situação**	**1970**	**1980**	**1991**	**1996**	**2000**
Feminino	Urbana	44 800	66 442	98 267	106 703	117 083
Feminino	Rural	20 633	21 257	17 817	18 502	17 775
Masculino	Urbana	39 253	61 070	90 084	97 592	108 462
Masculino	Rural	20 887	21 850	18 923	19 358	19 174
Sexo	**Situação**	**1970**	**1980**	**1991**	**1996**	**2000**
População Urbana		**84 053**	**127 512**	**188 351**	**204 295**	**225 545**
População Rural		**41 520**	**43 107**	**36 740**	**37 860**	**36 949**
População Total		**125 573**	**170 619**	**225 091**	**242 155**	**262 494**

Fonte: IBGE. Censo Demográfico, 2000. Disponível em: < http://goo.gl/62OaxZ>. Acesso em: 28 jan. 2014, p. 1.

A distribuição populacional por idade mostra que a população com idade até 10 anos era menos numerosa em 2000 do que a de 10 a 20 anos, em função da desaceleração das taxas de crescimento populacional. A população ainda apresenta em 2000 um perfil jovem, com 42% das pessoas com idade inferior a 20 anos, e apenas 8% da população total com idade acima de 60 anos, como se pode observar no Gráfico 3:

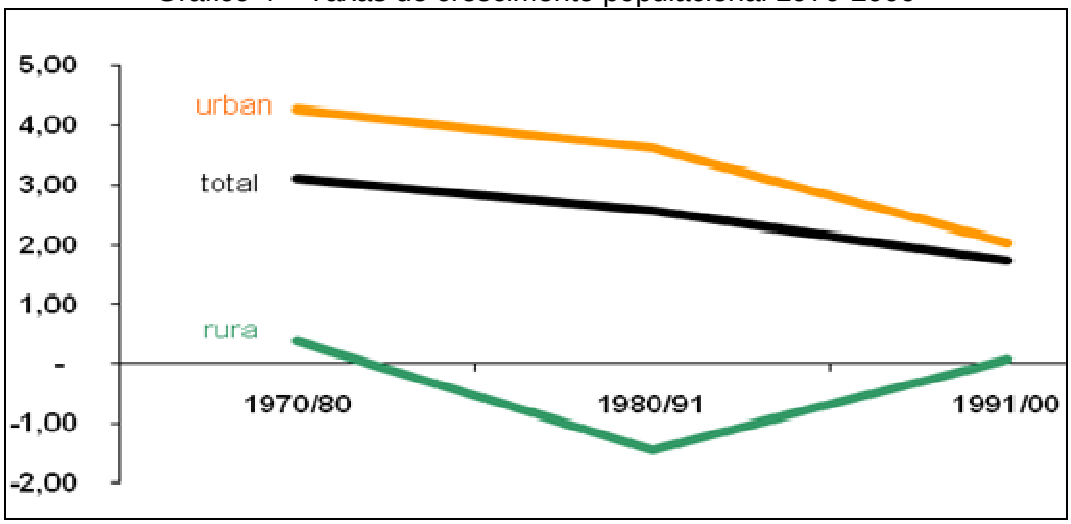
Gráfico 3 – População por idade - 2000



Fonte: IBGE. **Censo Demográfico**, 2000. Disponível em: < http://goo.gl/62OaxZ>. Acesso em: 28 jan. (2014).

A população urbana do município era de 225 545 habitantes, tendo crescido, entre 1970 e 1980, a uma taxa de 4,26% e, na década seguinte, 3,61% ao ano, chegando a crescer, entre 1991 e 1996, a uma taxa de 2,02% ao ano. Desse modo, a população duplicou em 30 anos. A densidade demográfica era de 31 habitantes por hectare no ano de 2000. O Gráfico 4 mostra o comportamento das taxas de crescimento da população por situação.

Gráfico 4 – Taxas de crescimento populacional 1970-2000



Fonte: IBGE. **Censo Demográfico**, 2000. Disponível em: < http://goo.gl/62OaxZ>. Acesso em: 28 jan. (2014).

A população rural, por sua vez, caiu de 41 mil habitantes para 37 mil, devido a desmembramentos da área do município para formar novas municipalidades, o que resultou numa elevação da taxa de urbanização de 67% para os atuais 86%. As taxas de crescimento populacional por gênero (masculino e feminino) e situação (urbana e rural) se encontram na Tabela 7:

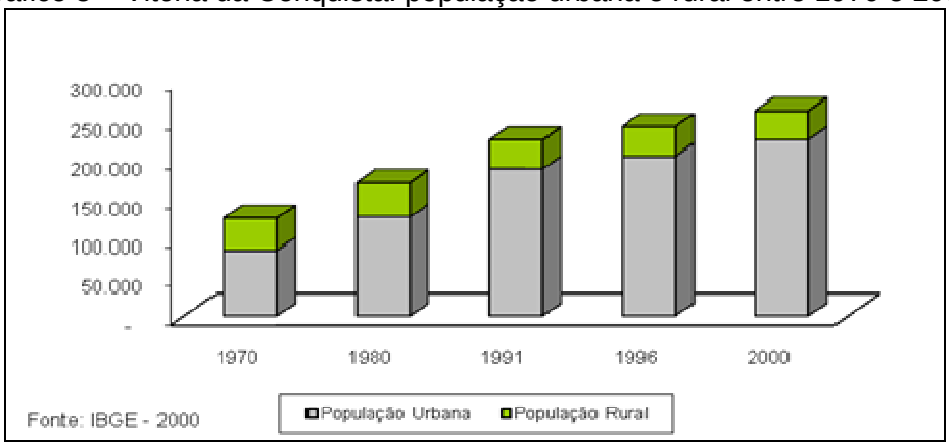
Tabela 7 – Taxa de crescimento (percentuais) da população residente em Vitória da Conquista

Sexo	Situação	1970/80	1980/91	1991/96	1996/00	1991/00
Feminino	Urbana	4,02	3,62	1,66	2,35	1,97
Feminino	Rural	0,30	(1,59)	0,76	(1,00)	(0,03)
Masculino	Urbana	4,52	3,60	1,61	2,68	2,08
Masculino	Rural	0,45	(1,30)	0,46	(0,24)	0,15
População	Urbana	4,26	3,61	1,64	2,50	2,02
População	Rural	0,38	(1,44)	0,60	(0,61)	0,06
População	Total	3,11	2,55	1,47	2,04	1,72

Fonte: IBGE. **Censo Demográfico**, 2000. Disponível em: < http://goo.gl/62OaxZ>. Acesso em: 28 jan. (2012).

O Gráfico 5 mostra a significativa proporção da população urbana e o seu crescimento em relação a uma população rural que encolhe sistematicamente – fruto de uma mudança no perfil da atividade econômica, em que a vida urbana, caracterizada pelo comércio e pelos serviços, vai ocupando o lugar da agricultura e da pecuária.

Gráfico 5 – Vitória da Conquista: população urbana e rural entre 1970 e 2000



Fonte: IBGE. **Censo Demográfico**, 2000. Disponível em: < http://goo.gl/62OaxZ>. Acesso em: 28 jan. (2012).

5.1.1.1 Projeção Populacional

O crescimento da população, em Vitória da Conquista, evoluiu pela expansão da população urbana num ritmo mais acelerado do que a população total, embora as taxas de crescimento decrescentes e a redução absoluta da população rural venham mantendo a tendência dos últimos anos.

O cenário previsto é que, entre 2005 e 2015, a população urbana crescerá 1,01% ao ano, caindo para 0,59% entre 2015 e 2020, atingindo 0,49% ao ano em 2020 e 0,41% ao ano em 2025.

A população total, por sua vez, terá um ritmo de crescimento menos acentuado, começando com taxas de 0,83% ao ano e chegando, em 2025, a 0,35% ao ano, como se pode observar na Tabela 8:

Tabela 8 – Taxas de crescimento estimadas para 2005-2025

Anos	Urbana	Rural	Total
2000-2005	1,01%	-0,29%	0,83%
2005-2010	0,75%	-0,25%	0,63%
2010-2015	0,59%	-0,21%	0,50%
2015-2020	0,49%	-0,19%	0,42%
2020-2025	0,41%	-0,17%	0,35%

Fonte: UFC/Engenharia (2013).

Desse modo, a população projetada deverá atingir, em 2020, aproximadamente 333 mil habitantes, sendo 300 mil na zona urbana, chegando a uma população rural de menos de 34 mil habitantes, como se pode observar na Tabela 9:

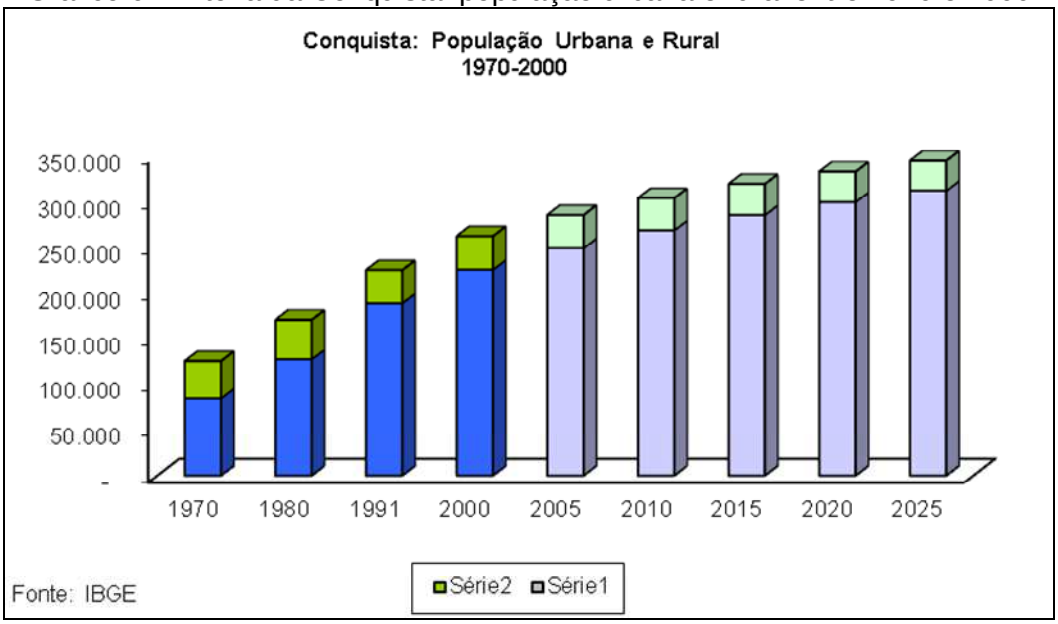
Tabela 9 – População estimada para 2005-2025

Anos	Urbana	Rural	Total
2005	249 302	35 874	285 176
2010	268 713	34 996	303 709
2015	285 124	34 254	319 378
2020	299 340	33 611	332 951
2025	311 880	33 044	344 924

Fonte: UFC/Engenharia (2013).

Abaixo, o Gráfico 6, populacional, considerando a população projetada, revela uma desaceleração do crescimento populacional na zona urbana e no conjunto do município.

Gráfico 6 – Vitória da Conquista: população urbana e rural entre 1970 e 2000

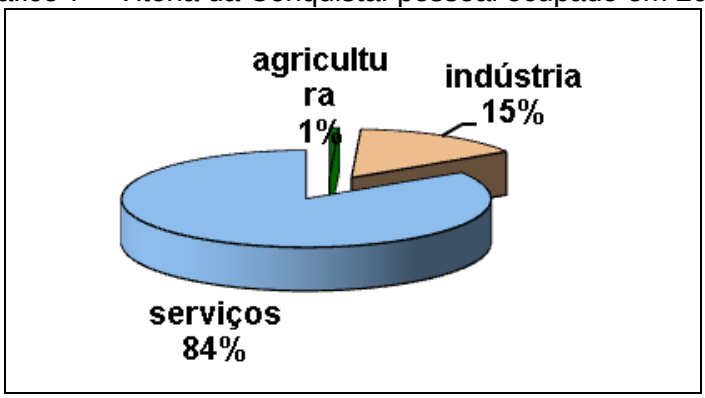


Fonte: IBGE. **Censo Demográfico**, 2000. Disponível em: <http://goo.gl/62OaxZ>. Acesso em: 28 jan. (2012).

5.1.2 Ocupação da mão de obra

Segundo dados do IBGE, o setor terciário era o principal responsável pela ocupação da mão de obra no município, em 2000. A agricultura era responsável pela ocupação de apenas 1% da força de trabalho, indicando uma correspondência com o peso relativo da população rural, enquanto a indústria ocupava 15% e os segmentos de prestação de serviços respondiam por 84% da ocupação da mão de obra, como se pode observar no Gráfico 7:

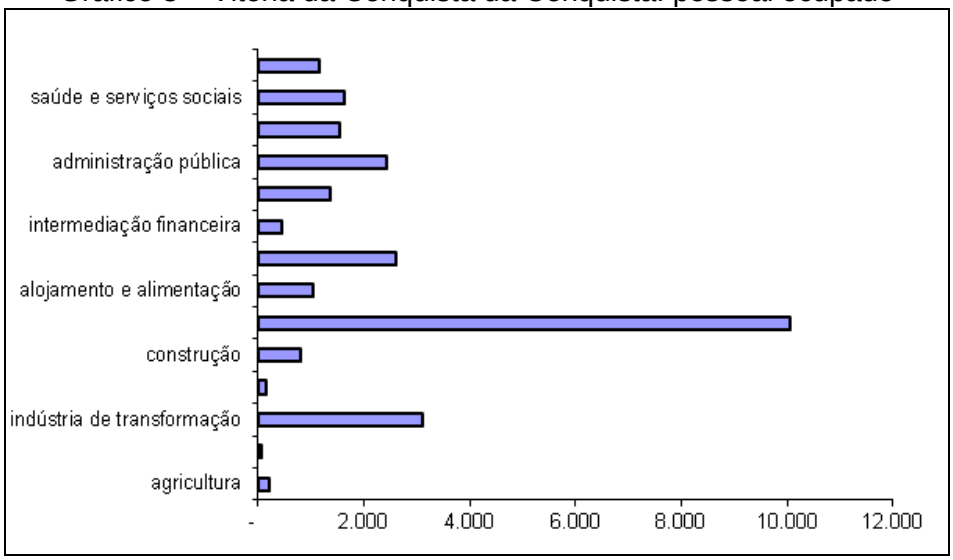
Gráfico 7 – Vitória da Conquista: pessoal ocupado em 2000



Fonte: IBGE. **Censo Demográfico**, 2000. Disponível em: <http://goo.gl/62OaxZ>. Acesso em: 28 jan. (2012).

O destaque ficava para o segmento que abrange o comércio, os serviços em veículos automotivos e os serviços pessoais, responsável por 38% de toda a ocupação de mão de obra. O setor de transporte e armazenagem representava 10% da ocupação da força de trabalho, enquanto a Administração Pública e a segurança respondiam por 9%, como mostra o Gráfico 8:

Gráfico 8 – Vitória da Conquista da Conquista: pessoal ocupado



Fonte: IBGE. **Censo Demográfico**, 2000. Disponível em: <http://goo.gl/62OaxZ>. Acesso em: 28 jan. (2012).

Os setores de educação e saúde eram responsáveis por 6% da ocupação de trabalhadores, cada um deles; o setor imobiliário, por 5%, e os hotéis e restaurantes, por 4%. A estrutura de ocupação da mão de obra demonstrava uma importância significativa das atividades urbanas ligadas ao setor terciário, que ampliou a sua importância num município originalmente dedicado às atividades agrícolas de pecuária (até a década de 60), e de produção de café arábica (após os anos 70 até a crise de preços de 1985).

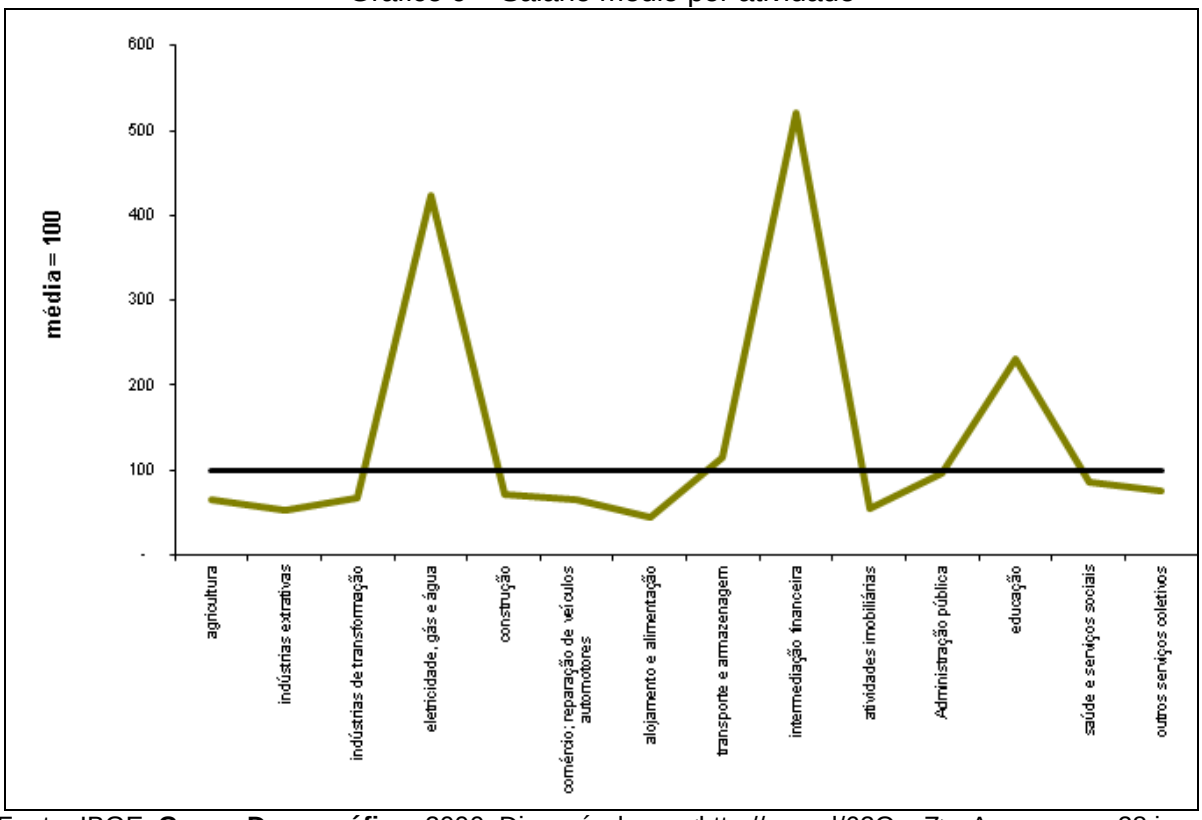
Segundo o Censo de 2000, a massa salarial atingiu R$93,5 milhões, sendo 69% proveniente de atividades terciárias. O setor educacional foi responsável por 16% dos salários pagos, e o de transporte e armazenagem respondeu por 14%, enquanto a Administração Pública contribuiu com 12% dos salários pagos e os bancos, com 11% do total de salários pagos. O setor de saúde e assistência social representava 6% da massa salarial do município.

No volume de salários pagos só estão somados os valores correspondentes aos empregados registrados. As estatísticas mostram que, nos setores da

Administração Pública, educação e intermediação financeira, praticamente não existem trabalhadores informais nem autônomos, sendo o número de pessoas ocupadas praticamente igual ao dos assalariados. O número total de assalariados representa, nesse estudo, em média, 75% do pessoal ocupado.

Os salários médios mais elevados são pagos aos assalariados do setor financeiro e do setor de água e eletricidade, cujos valores se situam em torno de R$2.000,00 e R$1.600,00, respectivamente. O Gráfico 9 compara os salários médios por segmento de atividade econômica, mostrando que, além dos dois segmentos referidos, nos setores educacional e de transporte e armazenagem os salários se situam acima da média.

Gráfico 9 – Salário médio por atividade



Fonte: IBGE. **Censo Demográfico**, 2000. Disponível em: <http://goo.gl/62OaxZ>. Acesso em: 28 jan. (2012).

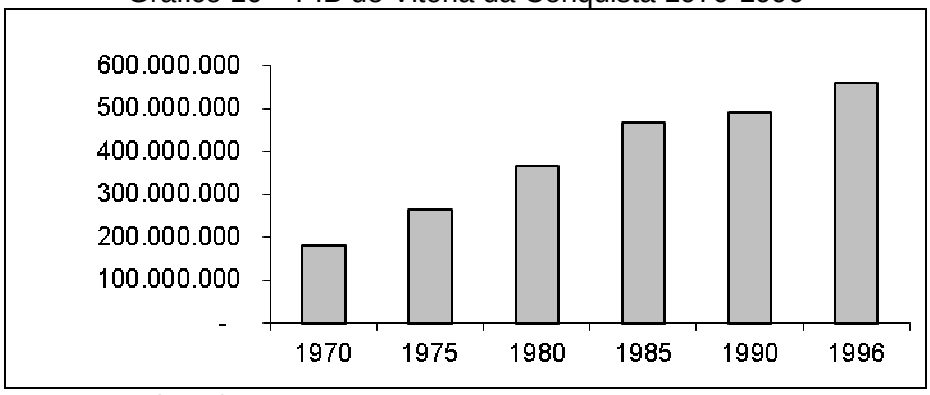
As atividades econômicas no município, tanto do ponto de vista do pessoal ocupado, como da massa salarial e dos salários médios pagos, são caracterizadas pela preponderância das atividades de prestação de serviços, como focos dinâmicos orientadores do crescimento da atividade econômica e da expansão urbana.

5.1.3 Economia

O Produto Interno Bruto, calculado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), se elevou, entre 1970 e 1975, à razão de 8% ao ano, atingindo, em 1975, US$266 milhões (cotação do dólar de 1998), aproximadamente. Conforme já assinalado, esse período foi caracterizado pela penetração da lavoura do café, financiada pelo Plano de Renovação e Revigoramento dos Cafezais. Nos cinco anos seguintes, os preços baixos do café e a falta de financiamentos e investimentos reduziram o dinamismo da agricultura e o produto cresceu a uma taxa de 6,6%, caindo para 5 %, no período 1980-1985, e desacelerando ainda mais, para 1% ao ano, ao final daquela década.

Na primeira metade dos anos 90, o PIB do município volta a crescer, a uma taxa de 2,2 % ao ano. O PIB em 2000, estimado por SEI e Secretaria de Planejamento e Tecnologia (SEPLANTEC), é da ordem de R$567 milhões, o que representa uma renda média por habitante da ordem de R$2.162,87 (GRÁFICO 10).

Gráfico 10 – PIB de Vitória da Conquista 1970-1996



Fonte: IPEA (2012).

5.1.4 Agricultura

Apesar do crescimento da economia urbana, caracterizada pela expansão da indústria, dos serviços e do comércio, a agricultura era uma importante atividade econômica, representando, em 2001, R$48,8 milhões, aproximadamente 8,6% do PIB. A pecuária representava 54% da riqueza produzida pelo setor agrícola, enquanto a produção vegetal representava 46%, segundo dados da SEI e do IBGE. Os principais produtos agrícolas eram o café, responsável por 74% do valor da produção das lavouras, a banana, que representava 9%, e a produção de urucum,

responsável por 8%. Os outros cultivos, embora com importância menor (abaixo de 5%), são apresentados na Tabela 10:

Tabela 10 – Produção agrícola de Vitória da Conquista em 2001

Produtos	R$1000,00
Café (em côco)	16 704
Banana	2 112
Urucum (semente)	1 856
Feijão (em grão)	810
Mandioca	468
Cana-de-açúcar	360
Abacaxi	54
Tomate	35
Maracujá	34
Milho (em grão)	32
Fumo (em folha)	13
Mamona (baga)	12
Laranja	9
Limão	3
Abacate	2
Manga	2
Total	22 506

Fonte: IBGE/PAM (2012).

A criação de bovinos e suínos e a avicultura eram as atividades mais importantes na produção animal, com os efetivos dos rebanhos apresentados na Tabela 11:

Tabela 11 – Efetivos dos rebanhos em Vitória da Conquista, 2000

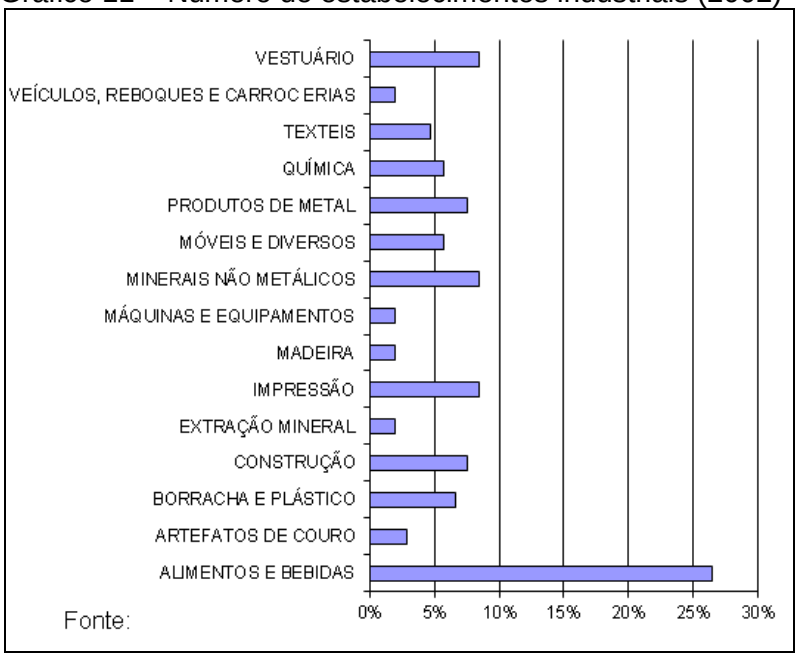
Espécies	Efetivo
Bovino	91 853
Suíno	31 734
Eqüino	8 757
Asinino	4 163
Muar	2 653
Bubalino	197
Ovino	35 961
Galinhas	227 412
Galos, Frangas, Frangos e Pintos	1 727 238
Codornas	55 710
Caprino	16 482

Fonte: IBGE/PPM (2012).

5.1.5 Indústria

Existiam 106 estabelecimentos industriais em Conquista, em 2002, segundo a Federação das Indústrias do Estado da Bahia (FIEB). A produção de alimentos e bebidas compõe o gênero com maior número de estabelecimentos, representando 26% do total, como se pode observar no Gráfico 11:

Gráfico 11 – Número de estabelecimentos industriais (2002)

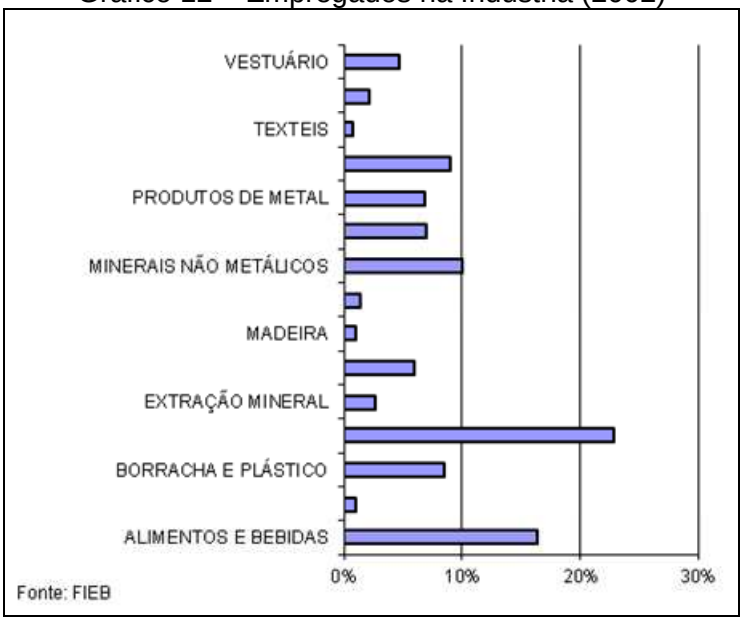


Fonte: FIEB (2002).

O setor industrial empregava 2 863 pessoas, sendo o ramo da construção civil o mais representativo na ocupação de mão de obra, seguido da produção de

alimentos e bebidas, responsável por 16% das ocupações, e da produção de minerais não metálicos, com 10%, como se pode observar no Gráfico 12:

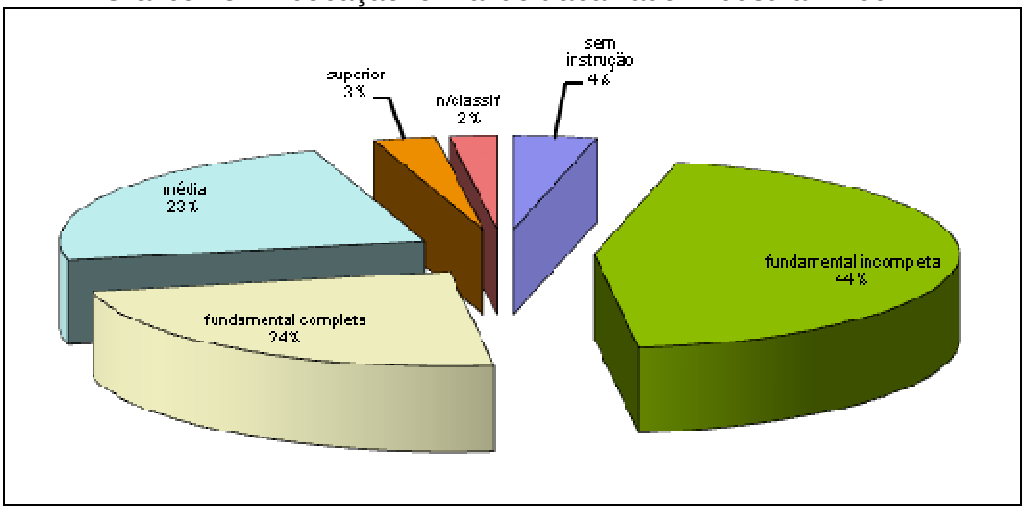
Gráfico 12 – Empregados na Indústria (2002)



Fonte: FIEB (2002).

O nível de qualificação dos trabalhadores empregados nas indústrias de Conquista demonstrava que não mais do que 50% cursaram até o primeiro grau (44%). Apenas 24% completaram a educação fundamental e só 23% possuíam educação média, como se pode observar pelo Gráfico 13:

Gráfico 13 – Educação formal do trabalhador industrial - 2002



Fonte: FIEB (2002).

5.1.6 Indicadores socioeconômicos

Segundo a SEI, o Índice de Desenvolvimento Econômico calculado para o ano de 2000 colocava o município em nono lugar no *ranking* estadual. Em termos de bem-estar social, medido pelo Índice de Desenvolvimento Social, o município era o sexto colocado, e ocupava o oitavo lugar em termos de desenvolvimento socioeconômico geral.

A Tabela 12 mostra, além desses indicadores sintéticos, o Índice de Qualificação da Mão de Obra (IQM), o Índice do Produto Municipal (IPM), o Índice do Nível de Saúde (INS), o Índice do Nível de Educação (INE), o Índice de Saneamento Básico (ISB) e o Índice da Renda Média dos Chefes de Família (IRMCH).

Tabela 12 – Indicadores Sociais, 2000

INDICADORES	%
INF	6º
IQM	6º
IPM	13º
IDE	9º
INS	11º
INE	18º
ISB	11º
IRMCH	8º
IDS	6º
IGDS	*8º*

Fonte: SEI, (2000).

5.1.7 Finanças públicas

Como todos os municípios brasileiros, havia uma grande dependência do município em relação aos repasses constitucionais, que chegavam a representar 79% das receitas correntes, segundo o orçamento aprovado para 2003. As receitas próprias chegaram a representar 11%, o que representa 40 a 50% a mais do que na maioria dos municípios, que possuem por volta de 4 a 6% de receita própria. As receitas sobre serviços praticamente se equivalem ao Imposto Territorial Urbano (IPTU), como se pode observar na Tabela 13.

Tabela 13 – Receitas por categoria econômica em Vitória da Conquista, 2003

	Tesouro	**Outras Fontes**	**Total**
Receitas Correntes	14 740 204,29	101 358 561,44	116 098 765,73
Receita Tributária	13 762 772,97		13 762 772,97
Receita Patrimonial	405 134,22		405 134,22
Receita industrial	173 585,10		173 585,10
Receita de Serviços	398 712,00		398 712,00
Transferências Correntes		98 086 797,93	98 086 797,93
Outras receitas correntes		3 271 763,51	3 271 763,51
Receitas de Capital	55 600,00	8 149 389,11	8 204 989,11
Operações de Crédito		950 000,00	950 000,00
Alienação de Bens	55 600,00		55 600,00
Transferência de Capital		6 915 330,11	6 915 330,11
Outras Receitas de Capital		284 059,00	284 059,00
Total	*14 795 804,29*	*109 507 950,55*	*124 303 754,84*

Fonte: PMVC (2003).

O município apresentava um equilíbrio fiscal, com as despesas brutas de pessoal inferiores à metade dos gastos totais do município (46%). Estavam previstas despesas de capital da ordem de 9% do orçamento, sendo 6% de investimentos e 4% de amortização de dívidas. As operações de crédito se situavam em 1% do total do orçamento.

O quadro de despesas demonstrava uma prioridade nos gastos com saúde e educação. O orçamento da seguridade social, de R$52,3 milhões, representava 42% do orçamento total do município, para aplicação em saúde e assistência social. Estavam previstos gastos de R$26,5 milhões no setor educacional, o que significava 21% dos gastos totais do município. A Administração Pública aplicou 13% do orçamento. A área social foi contemplada, ao todo, com 65% do orçamento, considerando-se saúde, educação, trabalho, segurança pública, habitação, saneamento, direitos da cidadania, assistência social, cultura, desporto e lazer, como mostram os dados da Tabela 14:

Tabela 14 – Despesas por função de governo em Vitória da Conquista

Função de Governo	Orçamento Fiscal	Seguridade Social	Total
Legislativa	2 880 000,00		2 880 000,00
Judiciária	334 160,00		334 160,00
Administração	16 066 819,55		16 066 819,55
Defesa Nacional	31 500,00		31 500,00
Segurança Pública	15 000,00		15 000,00
Assistência Social		4 379 000,00	4 379 000,00
Saúde		47 924 367,29	47 924 367,29
Trabalho	115 000,00		115 000,00
Educação	26 465 053,29		26 465 053,29
Cultura	218 000,00		218 000,00
Direitos da Cidadania	6 000,00		6 000,00
Urbanismo	11 010 744,82		11 010 744,82
Habitação	260 000,00		260 000,00
Saneamento		220 000,00	220 000,00
Gestão Ambiental	664 492,56		664 492,56
Ciência e Tecnologia	5 973,00		5 973,00
Agricultura	1 104 083,89		1 104 083,89
Comércio e Serviços	373 444,00		373 444,00
Energia	90 000,00		90 000,00
Transporte	2 600 000,00		2 600 000,00
Desporto e Lazer	193 308,44		193 308,44
Encargos Especiais	8 115 000,00		8 115 000,00
Reserva de Contingência	1 231 808,00		1 231 808,00
Total	71 780 387,55	52 523 367,29	124 303 754,84

Fonte: PMVC (2003).

5.2 A EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

O OP, como é conhecido na prática, já adotado em outras partes do Brasil, como a experiência na cidade de Porto Alegre em, 1989, é organizado por meio de comissões zonais, rurais e urbanas, as quais elegem delegados que participam da elaboração do orçamento público municipal. Outro exemplo considerado bem sucedido de OP ocorreu em Belo Horizonte. Os estudos de Avritzer (2003, 2009a, 2009b), Avritzer e Navarro (2003), Boaventura Santos (2009a, 2009b), dentre outros, teorizam, na tentativa de identificar suas características e avaliar se esse instrumento de controle social da população sobre o Poder Público municipal, em especial o Executivo, democratiza a sua gestão.

Boaventura Santos (2009a) coloca o debate em torno da democracia participativa no contexto da chamada “globalização neoliberal”, no qual estariam em confronto duas concepções: o modelo hegemônico de democracia

(democracia liberal, representativa) e a democracia participativa ou democracia popular (participação popular). Esta última teria assumido uma nova dinâmica "[...] protagonizada por comunidades e grupos sociais subalternos em luta contra a exclusão social e a trivialização da cidadania, mobilizados pela aspiração de contratos sociais mais inclusivos e de democracia de mais alta intensidade.". (SANTOS, 2009a, p. 23).

O Orçamento Participativo é posto aqui em função de sua potência, como mecanismo capaz de favorecer processos de formação de decisões políticas com caráter fortemente distributivo. São dois os principais elementos por trás do potencial distributivo do OP:

> […] [A] ampliação da participação no processo de alocação de investimentos públicos; e a existência de critérios e procedimentos formais que orientam a dinâmica participativa no sentido da alocação de investimentos nas áreas urbanas de maior carência. (AVRITZER, 2003, p. 2).

Analisando as experiências de Belo Horizonte e de Porto Alegre, Avritzer (2009a, p. 576) define o OP como "[...] uma política participativa em nível local que responde a demandas dos setores desfavorecidos por uma distribuição mais justa dos bens públicos nas cidades brasileiras [...]", composto por uma etapa de participação direta dos interessados e outra etapa em que tal participação se dá por meio do conselho de delegados.

5.2.1 O Orçamento Participativo e a exclusão socioespacial

A dinâmica do crescimento urbano pode facilmente criar condições para um processo no qual elementos da sociedade são de fato relegados a certos bairros. No caso brasileiro, é possível dizer que a cidade "esconde" os pobres, expulsando-os para a periferia ou para os aglomerados de favelas. Em geral, os territórios para os quais essa população vem sendo expulsa não são infraestruturados, nem tampouco integrados à cidade.

> As cidades brasileiras têm se construído reproduzindo terríveis desigualdades em seus territórios. Assim, consagram uma geodistribuição da riqueza que concentra infra-estrutura e equipamentos urbanos em bairros de classe média e alta, condenando áreas onde reside a população de baixa renda à carência absoluta de investimentos públicos [...]. Nessas cidades, a população de baixa renda, então, vivencia o problema da segregação socioespacial

> naquela acepção do termo que nos oferece o sociólogo Yves Grafmeyer: 'oportunidades desiguais de acesso aos bens materiais e simbólicos oferecidos pela cidade.' (ALFONSIN, 1999, p. 55).

De acordo com Corrêa (2000), a segregação é um processo espacial que se refere especialmente à questão residencial e está relacionado à reprodução da força de trabalho. Este processo origina a tendência a uma organização espacial em áreas de "[...] forte homogeneidade social interna e de forte disparidade social entre elas." (CORRÊA, 2000, p. 131). As diferenças sociais entre estas áreas uniformes se devem, essencialmente, ao diferencial da capacidade que cada grupo social tem em pagar pela residência que ocupa. Segundo o autor, a segregação parece se constituir em uma projeção espacial do processo de estruturação de classes, sua reprodução, e a produção de residências na sociedade capitalista (CORRÊA, 2000).

A obra *Espaço intra-urbano no Brasil*, de Flávio Villaça (1999), coloca a segregação como um processo fundamental para a compreensão da estrutura espacial intraurbana. De acordo com Villaça (1999), há segregações das mais variadas naturezas, sendo que a segregação de classes sociais é a que domina a estruturação das cidades brasileiras. Para o autor, a segregação é um processo segundo o qual diferentes classes ou camadas sociais tendem a se concentrar cada vez mais em diferentes regiões gerais ou conjunto de bairros da cidade. Neste contexto, a segregação é vista como derivada de uma luta ou disputa por localizações entre grupos sociais ou classes. Esta luta, por sua vez, seria pela "posição social" dentro da cidade. O que determina em uma região a segregação de uma classe é a concentração significativa desta mais do que em qualquer outra região da cidade.

Em grande medida, a precariedade de uma região em detrimento de outras é mantida por um conjunto de decisões orçamentárias que se perpetuaram ao longo de muitas gestões municipais. Decisões orçamentárias constituem decisões políticas fundamentais, uma vez que determinam a alocação de recursos, a implementação de políticas públicas e a distribuição/concentração de bens e serviços públicos. Tradicionalmente,

> [...] a gestão orçamentária no Brasil vem sendo marcada por influências clientelistas e patrimonialistas, muitas vezes, sustentadas pelo discurso tecnoburocrático que acaba por imunizar o orçamento público

> dos requisitos democráticos de transparência, participação e controle público. (AVRITZER, 2003, p. 6).

Diferentemente, a abertura do processo de tomada de decisão sobre os investimentos públicos se apresenta como possível estratégia para o combate da exclusão socioespacial e para a ampliação do direito à cidade ao conjunto dos seus citadinos, na medida em que visa incluir a totalidade dos atores sociais na discussão sobre a alocação de obras e serviços.

Entre os instrumentos criados que podem combater a exclusão socioespacial no Brasil, destaca-se o Orçamento Participativo. Através do OP, aqueles setores tradicionalmente excluídos podem participar diretamente da disputa pelos investimentos públicos. Nesse sentido, o OP pode ser encarado enquanto uma ferramenta para o combate da exclusão socioespacial, uma vez que possibilita a participação dos afetados por tal processo e que tem como objeto principal a distribuição de ativos infraestruturais urbanos.

5.2.2 Breve análise do Orçamento Participativo em Vitória da Conquista entre 1997 e 2000[25]

A experiência do orçamento participativo em Vitória da Conquista se iniciou em 1997, após a eleição e posse de prefeito Guilherme Menezes, do Partido dos Trabalhadores, para a gestão 1997-2000. A nova administração encontrou o município com uma série de dificuldades financeiras e administrativas, tais como o elevado endividamento, o atraso no pagamento de salários, décimo terceiro e encargos sociais dos servidores municipais, a falta de crédito junto aos fornecedores de bens e serviços e uma situação de completa paralisação de serviços essenciais, a exemplo da coleta de lixo. Estima-se que a dívida pública existente, segundo informações da Prefeitura, era de R$80 milhões, para um orçamento público de cerca de R$30 milhões/ano. Essa realidade foi discutida e pesquisada em alguns estudos, a exemplo de Andrade (2005), CRaveiro e Lima (2003), Pinho (2006) Wampler e BArboza (2000) e Novaes (2011).

A gestão municipal enfrentava outro desafio, de caráter político, que era uma acirrada oposição na Câmara de Vereadores, com maioria oposicionista, além da oposição do governo federal, com o Presidente Fernando Henrique Cardoso, do

[25] A escolha de recorte entre 1997 e 2000 foi em função de ser este o período anterior ao processo de elaboração do novo Plano Diretor Urbano.

Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), e mesmo a hostilidade por parte do governo estadual, liderado pelo Partido da Frente Liberal (PFL), controlado pelo Senador Antônio Carlos Magalhães, que chegou a vetar diversos projetos encaminhados pelo Executivo municipal, a exemplo de aterro sanitário, municipalização da saúde e do trânsito e o Programa de Eficientização da Iluminação Pública (PROCEL), como se vê em Pinho (2006).

A metodologia adotada pelo Orçamento Participativo em Vitória da Conquista foi estruturada em três etapas. A primeira corresponde às reuniões plenárias por bairro, quando são votadas as obras prioritárias e eleitos os delegados de cada bairro. A segunda etapa é a definição das prioridades de cada uma das regiões em que se divide a cidade: leste, oeste e interior. E, por fim, os delegados eleitos se reúnem no Congresso do Orçamento Participativo e votam as prioridades de investimento para o município e as linhas gerais a serem seguidas pela administração municipal.

Os primeiros encontros foram realizados entre os meses de julho e setembro de 1997, com a participação de 1 345 pessoas em plenárias realizadas em todo o município (FIGURAS 15 e 16). Oitenta e seis delegados foram eleitos para o I Congresso do Orçamento. Foi a primeira vez que a população se reuniu para discutir e decidir sobre a utilização dos recursos de maneira participativa (NOVAES, 2011).

Figura 15 – Conferências temáticas, 1

Fonte: Arquivo Municipal/PMVC (1997).

Figura 16 – Conferências temáticas, 2

Fonte: Arquivo Municipal/PMVC (1997).

No I Congresso, a comunidade não pôde indicar obras. A prefeitura argumentou que era preciso primeiro recuperar a capacidade de investimento. O Congresso deliberou apenas sobre diretrizes para a gestão municipal, como "[...] melhoria da arrecadação, celebração de convênios, contenção de despesas, priorizar a educação, saneamento, saúde, infraestrutura, emprego e renda." (PMVC, 2009, p. 23).

O II congresso foi promovido em 1999 (o II Congresso do OP foi previsto para 1998 e foi adiado, em função da ausência de recursos para investimentos). Contou com maior participação da população, com 2 883 participantes, em 45 plenárias, elegendo 194 delegados (PMVC, 2009, p. 2). A Prefeitura destinou um milhão de reais (o que correspondia a menos de 2% do orçamento total do município, conforme a Tabela 15, considerando o ano de execução de 2000), para que os delegados do Orçamento Participativo decidissem, de forma autônoma, onde e como deveriam ser aplicados.

Tabela 15 – Evolução da arrecadação entre 1994 e 2001

Receitas	**1994**	**1995**	**1996**
Orçamentária	30 423 544	25 330 317	14 283 327
Correntes	25 965 476	21 672 555	11 854 876
Tributária	3 716 335	3 565 237	1 895 744
Impostos	3 184 445	2 614 885	1 080 198
IPTU	635 974	645 388	143 875
ISS	2 267 916	1 499 169	635 673

Tabela 15 – Evolução da arrecadação entre 1994 e 2001

(Conclusão)

1997	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**
30 287 457	42 449 437	52 537 474	80 967 924	93 015 105
28 518 560	40 036 520	50 464 095	79 088 387	90 388 650
4 583 192	6 120 408	6 652 724	7 705 043	8 870 174
4 223 147	5 070 948	6 288 089	7 259 655	8 143 537
677 368	1 330 741	1 778 799	2 186 627	2 296 712
2 644 950	3 403 480	3 919 422	4 605 203	5 430 376

Fonte: Secretaria Do Tesouro Nacional (2001).

Do III Congresso do OP, realizado em 2000, participaram 3 283 pessoas, em 48 plenárias populares, que elegeram 225 delegados (PMVC, 2009). Andrade (2005) calcula em 13,87% o crescimento da participação no OP em Vitória da Conquista, entre 1999 e 2000. O III Congresso do OP aprovou 36 obras, com o custo estimado em R$994 200,00, mas o custo real orçado foi de R$1 862 342,00 (PMVC, 2009).

O valor atribuído ao orçamento para as obras era muito inferior ao valor total das demandas apresentadas nas plenárias. A "insuficiência" de recursos para investimentos foi uma característica do processo de OP em Vitória da Conquista, o que de certa forma comprometeu sua credibilidade e dificultou uma maior participação da população.

Figura 17 – Foto de tabela de custo das obras para a zona leste

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO
Prefeitura de Vitória da Conquista
GOVERNO PARTICIPATIVO

- Abertura
- Rankeamento das Plenárias
- Regimento
- Rankeamento das Obras

Encontro Zonal Leste - Custo das Obras

Plenária	Participantes	Delegados	Ordem	Prioridades Indicadas	Natureza	Custo	Total
Petropólis	20	1	1ª	Construção de posto de saúde no Pedrinhas	Saúde	110.000,00	226.940,00
			2ª	Revestimento parte alta do Petrópolis	Pavimentação	116.940,00	
Urbis VI	75	5	1ª	Construção de uma creche na Urbis VI	Ass. Social	113.000,00	253.000,00
			2ª	Const. de uma escola primária na Morada Real	Educação	140.000,00	
Nova Cidade	137	9	1ª	Pavimentação das ruas do bairro	Pavimentação	192.760,00	245.120,00
			2ª	Ampliação da Escola Antonio Helder Thomaz	Educação	52.360,00	
Alto Maron	62	4	1ª	Pavimentação da rua da Corrente	Pavimentação	106.018,00	395.158,00
			2ª	Obras de contenção na serra	Pavimentação	289.140,00	
Panorama	47	3	1ª	Pav. de ruas do Panorama e Alto da Conquista	Pavimentação	78.285,00	105.285,00
			2ª	Transformar Capela em Salão Comunitário	Ass. Social	27.000,00	
Guarani	91	6	1ª	Construção de Muro na escola Iara Cairo	Ass. Social	23.200,00	49.200,00
			2ª	Construção de quadra poliesportiva	Esporte	26.000,00	
J. Guanabara	42	3	1ª	Construção de escola do 1º grau	Educação	140.000,00	256.940,00
			2ª	Cascalhamento e meio-fio das ruas do bairro	Pavimentação	116.940,00	
Ipanema	87	6	1ª	Pavimentação da av. Filipinas	Pavimentação	107.720,00	247.720,00
			2ª	Construção de uma escola primária	Educação	140.000,00	
Jurema	15	1	1ª	Urbanização da praça da pastoral	Lazer	50.000,00	69.276,00
			2ª	Conclusão da pavimentação da rua N. Guimarães	Pavimentação	19.276,00	
Conquistinha	16	1	1ª	Pavimentação da rua Hostilio de Carvalho	Pavimentação	24.095,00	24.095,00
			2ª	Recuperação da Galeria de águas pluviais	Saneamento	*	
Sumaré	41	3	1ª	Construção de uma quadra de esporte	Esporte	26.000,00	54.914,00
			2ª	Pavimentação da rua Guilherme Aguiar	Pavimentação	28.914,00	
Inocoop	46	3	1ª	Pav. da rua São Luis e final da Jorge Teixeira	Pavimentação	63.890,00	68.890,00
			2ª	Abrigo de ônibus no Inocoop I	Ass. Social	5.000,00	
Total	679	45				1ª prioridade	1.034.968,00
						2ª prioridade	961.570,00
						Custo Total	1.996.538,00

*Não foram encontrados danos na galeria

42.120 (Annex. II)

Fonte: Pesquisa de campo (2013).

Figura 18 – Foto de tabela de custo das obras para a zona oeste

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO
Prefeitura de Vitória da Conquista

- Abertura
- Rankeamento
- Plenárias
- Obras

Encontro Zonal Oeste - Custo das Obras

Plenária	Participantes	Delegados	Ordem	Prioridades Indicadas	Custo	Total
Urbis V	42	3	1ª	Iluminação do bairro Cidade Maravilhosa	10.000,00	178.444,00
			2ª	Pavimentação asfáltica ou em pedra de ruas do C. Maravilhosa	168.444,00	
Vila Serrana	38	3	1ª	Construção de Creche na Vila Serrana IV	113.000,00	145.000,00
			2ª	Construção de quadra poliesportiva na V. Serrana III	32.000,00	
Mirc Cairo	24	2	1ª	Ampliação da escola Lizete Malmóra	33.000,00	230.118,00
			2ª	Pavimentação de ruas (corredores/Ônibus)	196.118,00	
Patagônia	99	7	1ª	Construção de uma creche (6 salas)	200.000,00	240.000,00
			2ª	Construção de praça com quadra e parque infantil	40.000,00	
Henriqueta Prates	43	3	1ª	Construção de um posto de saúde na Henriqueta Prates	110.000,00	250.000,00
			2ª	Implantação de escola primária no Recanto das Águas	140.000,00	
Jardim Valéria	51	3	1ª	Implantação e edificação de uma feira livre	300.000,00	424.300,00
			2ª	Cascalhamento dos corredores de ônibus dos bairros da região	124.300,00	
Kadija	11	4	1ª	Iluminação do bairro Kadija	3.000,00	23.000,00
			2ª	Construção de poço artesiano na horta comunitária	20.000,00	
Urbis II	43		1ª	Pavimentação dos acessos ao Santa Cruz	177.060,00	288.060,00
			2ª	Construção de Creche no Santa Cruz	111.000,00	
Conveima	106	7	1ª	Iluminação dos bairros Conveima I e II	10.000,00	440.760,00
			2ª	Pavimentação dos corredores de ônibus no Conveima I e II	430.760,00	
Antonio Brito	25	2	1ª	Ampliação da escola Raimundo Nonato em 2 salas	33.600,00	36.600,00
			2ª	Iluminação no Conjunto da Vitória	3.000,00	
Cidade Modelo	47	3	1ª	Iluminação dos bairros da região	20.000,00	160.000,00
			2ª	Construção de uma escola no Cidade Modelo	140.000,00	
N. S. Aparecida	113	8	1ª	Construção de um posto de saúde	110.000,00	133.396,56
			2ª	Pavimentação (calçamento) da rua São Sebastião 300 mts	23.396,00	240 mts
Ibirapuera	74	5	1ª	Pavimentação da rua Porto Velho	93.980,00	135.380,00
			2ª	Pavimentação da av. Serrinha	41.600,00	
Brasil Oeste	69	5	1ª	Construção de uma creche no bairro Brasil lado oeste	110.000,00	489.272,00
			2ª	Pavimentação das ruas do bairro 240.000	379.272,00	
Bruno Bacelar	75	5	1ª	Pavimentação dos corredores dos ônibus	205.676,00	372.676,00
			2ª	Ampliação do atendimento da Unidade de Saúde da Família	166.000,00	
Brasil Leste	47	3	1ª	Construção de uma creche no bairro Brasil lado leste	110.000,00	146.600,00
			2ª	Recuperação do calçamento de ruas do bairro	33.600,00	
Alvorada	82	5	1ª	Implantação de meio-fio com calçamento das ruas	55.200,00	166.200,00
			2ª	Construção de um posto de saúde com Plano de Saúde da Família	110.000,00	
Total	1041	70			1ª prioridade	1.720.976,00
					2ª prioridade	2.441.220,00
					Custo Total	4.162.196,00

Fonte: Pesquisa de campo (2013).

Em 2001, por exemplo, a realização do Congresso foi adiada e realizado apenas um Encontro de Delegados, o que foi visto como um prejuízo ao processo, uma quebra de continuidade, “[...] aumentando as críticas, cobranças e insatisfações da população.” (ANDRADE, 2005, p. 123).

5.2.3 Orçamento Participativo *versus* Plano Diretor

5.2.3.1 A herança do processo do Orçamento Participativo para o Plano Diretor

A ampliação da participação social através da criação de outras instâncias é coerente com o que Santos (2009b, p. 56) chama de “aprofundamento da cultura participativa”, isto é, a criação de outras formas de participação, como o aumento do número de conselhos, a partir dos resultados observados com a realização do Orçamento Participativo.

Em Vitória da Conquista, o Orçamento Participativo, no período de 1997 a 2000, foi marcado pela descontinuidade da participação popular e pela incapacidade de investimentos, contribuindo para uma mudança parcial no processo de tomada de decisões advinda de decisões populares.

Para se instituir uma política pública, cuja finalidade seja democratizar o aparelho estatal e possibilitar a participação popular cada vez mais intensa no processo decisivo, é preciso, fundamentalmente, considerar três elementos:

a) A adoção da participação popular enquanto eixo central do governo, o que não ocorreu em Vitória a Conquista;
b) A continuidade no processo, e aqui se frisa que o OP de Vitória da Conquista foi marcado pela descontinuidade;
c) Respeito às deliberações adotadas nas instâncias deliberativas pela população, pois apenas dessa forma esta se sentirá estimulada a continuar participando do processo, o que também não caracterizou as discussões orçamentárias com a população de Vitória da Conquista.

Nos primeiros quatro anos do governo do Partido dos Trabalhadores em Vitória da Conquista ocorreu um ensaio de participação popular, quando o prefeito Guilherme Menezes não contava com uma maioria de apoio no parlamento municipal e a direita tradicional procurou derrubar o governo petista através de uma

Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI). Reeleito em 2000, Guilherme Menezes optou pela “comodidade” no processo de enfrentamento à direita tradicional, ao invés de apostar em um processo parlamentar de mais democratização do governo, através do envolvimento da população nas discussões e deliberações do Poder Público municipal. Optou, assim, por governar de forma a não garantir à população vivenciar experiências que possibilitasse a instituição de uma cultura política mais democrática.

O Orçamento Participativo de Vitória da Conquista reforçou os laços entre a sociedade política e a sociedade civil, mas não conseguiu formatar uma gestão pública com maior poder à sociedade civil e com emancipação social. Tendo por base considerações de Mészaros (2004), entende-se ser a emancipação social algo impossível de ser alcançado nos círculos inscritos pela existência do Estado, muito embora não seja difícil de intuir que esse mesmo Estado, em determinados condições e contextos, constitua-se em instrumento e alavanca para emancipações sociais. As políticas públicas, por exemplo, oriundas das estruturas estatais, poderiam muito bem se constituir em meio complementar para se emancipar certas populações do jugo de contextos opressores. Fala-se, aqui, contudo, de emancipação relativamente à estrutura histórica e classista “Estado”.

> Marx declarou, em total contraste com Hegel, que a emancipação era inconcebível dentro da estrutura do “absoluto na terra” hegeliano, o Estado nacional. Aliás, o reconhecimento das profundas interconexões e determinações recíprocas entre os Estados existentes – [...] – levou Marx a concluir que a formação do Estado capitalista em sua totalidade (ou seja, o “moderno Estado germânico hegeliano”) tinha de ser submetida a uma “crítica prática” materialmente assegurada, que impedisse, ao mesmo tempo, a reconstituição das velhas contradições sob alguma outra forma. Na opinião de Marx, o *próprio Estado* representava a alienação dos indivíduos sociais em relação ao poder mais abrangente de tomada de decisões, complementando e reforçando, no plano da superestrutura política e jurídica da sociedade contemporânea, as práticas exploradoras globalmente interligadas do sistema produtivo capitalista. (MÉSZAROS, 2004, p. 468-469, grifo do autor).

Há, então, um caminho duplo em se tratando de OP, Vitória da Conquista e emancipação social. Se, de uma parte, estimulou-se a participação por meio do chamamento às assembleias, no que grandes avanços advêm da inovação para a democracia, de outra, vê-se, desde o início, limites que impedem um trânsito no sentido da emancipação. O OP de Vitória da Conquista se transformou numa

extensão da prefeitura, ou seja, da institucionalidade. Ao invés de emancipação social, estabeleceu-se vinculação ainda maior entre sociedade civil e Estado.

5.3 A CONSTRUÇÃO PARTICIPATIVA PARA O NOVO PLANO DIRETOR URBANO

No ano de 2002, Guilherme Menezes foi eleito deputado federal e assumiu o vice-prefeito José Raimundo Fontes (PT). Em 2003, com a oportunidade de realização da Conferência Nacional das Cidades em outubro, organizada pelo recém-criado Ministério das Cidades, todos os municípios foram convocados a realizar suas próprias conferências, consolidadas posteriormente em conferências estaduais, no mês de setembro.

Vitória da Conquista organizou, para esse fim, entre os dias 21 e 24 de agosto de 2003, o que foi denominado de Congresso da Cidade (FIGURAS 19 e 20). Seguindo a discussão estadual e nacional, foram debatidos alguns temas ligados ao desenvolvimento urbano, como a habitação, a mobilidade urbana e os programas urbanos.

Figura 19 – Divulgação do Congresso da Cidade, 1

Fonte: Arquivo Municipal/PMVC (2003).

Figura 20 – Divulgação do Congresso da Cidade, 2

Fonte: Arquivo Municipal/PMVC (2003).

O Plano de Mobilização foi objeto de discussão em reunião com a equipe de governo[26], a coordenação institucional do Plano Diretor Urbano[27] e os responsáveis pela mobilização do OP[28]**,** que decidiram pela montagem de uma estratégia especial, em estreita articulação com as conferências temáticas em andamento e com as assembleias do Orçamento Participativo.

Em um calendário intensivo de preparação do Congresso da Cidade, utilizou-se a estrutura zonal já estabelecida no município.

Foi também necessária a definição de um discurso para o Plano Diretor Urbano que o individualizasse em todo o processo participativo e garantisse a compreensão de seus objetivos, métodos de trabalho e produtos. A discussão do Plano Diretor Urbano foi aberta oficialmente no dia 27 de junho de 2002, no mesmo evento de abertura do Congresso da Cidade (FIGURAS 21 e 22), num seminário público que tinha como lema “A cidade construindo o seu futuro”.

[26] Representado pelo chefe do gabinete civil, Paulo Cezar Lisboa (PT).
[27] O assessor especial do prefeito José Geraldo Reis (PT).
[28] Representado pelo coordenador do OP, João Alberto Rodrigues (ex-vereador do PT).

Figuras 21 – Abertura e encerramento do Congresso da Cidade, 1

Fonte: Arquivo Municipal/PMVC (2003).

Figuras 22 – Abertura e encerramento do Congresso da Cidade, 2

Fonte: Arquivo Municipal/PMVC (2003).

Optou-se, portanto, pela metodologia do OP, que consiste basicamente na organização de reuniões zonais em bairros da sede ou nas vilas e povoados, com representantes de todas as localidades, com uma pauta de discussão e eleição de delegados para a conferência final municipal. Essas reuniões foram sempre abertas por um representante do Executivo municipal, com fala explicativa sobre as novas políticas sociais, a importância do Congresso da Cidade e a necessidade de ampla discussão no âmbito do município.

O segundo momento foi dedicado a subgrupos de trabalho com temáticas diferenciadas: OP, saúde e Plano Diretor Urbano. Nos subgrupos do PDU, participavam representantes do Grupo de Estudos e Acompanhamento do Plano (Geap[29]), membros da equipe técnica consultora[30], secretários. Expunha-se o conteúdo do PDU como instrumento de gestão que se constituía e a população se manifestava, levantando questões e reivindicações, com vistas a melhorias nas suas condições de vida (FIGURAS 23 e 24).

Figuras 23 – Reunião para construção do Plano Diretor Urbano, 1

Fonte: Arquivo Municipal/PMVC (2003).

[29] Integrado por representantes das principais organizações sociais existentes no município e quadro da administração municipal, o Geap foi responsável pelo acesso e levantamento de informações, assim como pela discussão e divulgação do processo de elaboração do Plano, criado pelo Decreto Municipal n° 11.278/2003.

[30] UFC Engenharia Ltda. Coordenação Geral por Antônio José Cunha Carvalho de Freitas; Subcoordenação por Maria das Graças Torreão Ferreira; Gestão e Cidadania por Heloísa Oliveira Araújo; Sistema Viário, Transportes e Trânsito por Maria do Socorro A. Fialho da Silva; Ocupação e Uso do Solo por Maria Tereza Andion Torreão; Planos de Ocupação de Áreas Especiais por Ayrton Ferreira; Infra-Estrutura Básica por Adma Tanajura Elbachá; Mobilização Social por Maria Alba Guedes Mello; Estudos Sócio-Econômicos por Jackson Ornelas; Estudos Ambientais por Isaac Queiroz; Legislação por Vera Maria Weigand; Pesquisa de Ocupação e Uso do Solo por Patrícia Pirajá; Bancos de Dados Geográficos por Anderson Gomes de Oliveira; Bancos de Dados Geográficos por Renato Barbosa Reis; Design Gráfico Ricardo Kersten; Design Gráfico João Ramos de Freitas. Auxiliar Técnico Milena Falcão; Auxiliar Técnico Wagner Valter Dutra Júnior; Estagiária Cecília Félix Andrade; Digitadora Lucicleide Pereira.

Figuras 24 – Reunião para construção do Plano Diretor Urbano, 2

Fonte: Arquivo Municipal/PMVC (2003).

O PDU foi discutido nas reuniões zonais da Conferência da Saúde e do Orçamento Participativo, na sede e em diversas localidades do município, no mês de julho e na primeira quinzena de agosto de 2003.

Na sede do município, houve reuniões nos seguintes bairros: Moradas dos Pássaros e Vila América (16/7); Jatobá (17/7); Zabelê (25/7); Petrópolis e Alto Maron (28/7). Nas sedes de distritos e povoados, foram realizadas reuniões em: Pradoso (12/7); Bate-pé (19/7); São João da Vitória (2/8); Inhobim, Iguá e José Gonçalves (9/8); e Veredinha (FIGURAS 25 e 26).

Figuras 25 – Reunião e visita aos bairros para discussão do Plano Diretor Urbano, 1

Fonte: Arquivo Municipal/PMVC (2003).

Figuras 26 – Reunião e visita aos bairros para discussão do Plano Diretor Urbano, 2

Fonte: Arquivo Municipal/PMVC (2003).

O seminário final do PDU de Vitória da Conquista foi realizado nos dias 13 e 14 de fevereiro de 2004 (FIGURAS 27 e 28), no auditório do Fórum (FIGURA 29), e contou com a participação de cerca de 200 pessoas, com caráter de audiência pública. Estavam presentes as equipes do governo municipal (prefeito e secretários), o Geap, representantes do Orçamento Participativo, de organizações da sociedade civil e moradores em geral.

Figuras 27 – Abertura e auditório do lançamento do PDU, 1

Fonte: Arquivo Municipal/PMVC (2004).

Figuras 28 – Abertura e auditório do lançamento do PDU, 2

Fonte: Arquivo Municipal/PMVC (2004).

Figura 29 – Movimento de Moradia na porta do Fórum

Fonte: Arquivo Municipal/PMVC (2004).

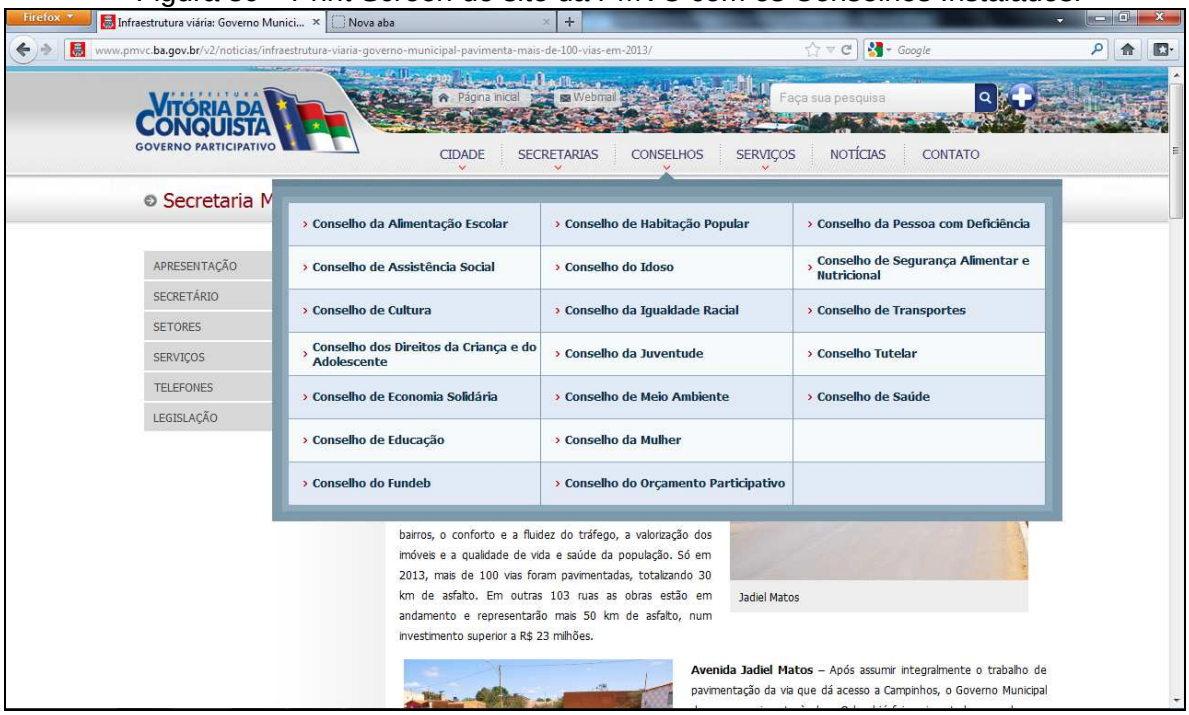
O prefeito José Raimundo apresentou o PDU como um instrumento que proporcionaria "à cidade apropriar-se das rédeas do seu crescimento, [...] um pacto entre os diversos interesses presentes na cidade, [que] pode servir para *empoderar* a sociedade civil". (PMVC, 2004, p. 07).

A fala do prefeito José Raimundo no sentido de ser o Plano Diretor Urbano "um pacto entre os diversos interesses presentes na cidade" nos remete ao planejamento comunicativo/colaborativo baseado nas reflexões de Habermas (1987) em torno da razão e do agir comunicativos (NUNES, 2002), que pode gerar acordos

voluntários em nome da cooperação. A comunicação seria um instrumento para reverter os conflitos. Esse método não é capaz de solucionar todos os conflitos de interesses. Uma sociedade não se modifica a partir do consenso e da persuasão. “O agir comunicativo pode colaborar para a realização de mais autonomia, mas, ao mesmo tempo, um certo grau de autonomia individual e coletiva é um pré-requisito para a ação comunicativa.” (SOUSA, 2001, p. 150).

O “acordo” estabelecido na Lei nº 1.385/2006, de 30 de janeiro de 2007 (Plano Diretor Urbano de Vitória da Conquista), é o de instituição de um Sistema Municipal de Planejamento Urbano Integrado, composto por instâncias operacionalizadoras, para definição e orientação das estratégias de governo, que possa identificar as necessidades prioritárias de intervenção urbanística, estabelecer os meios de operacionalização e atualização do PDU e propiciar a ampla participação da sociedade civil organizada e dos movimentos sociais na elaboração das propostas.

Figura 30 – *Print Screen* do site da PMVC com os Conselhos Instalados.



Fonte: PMVC. **Site da PMVC**. Disponível em: <http://goo.gl/gkJ7A9>. Acesso em: 28 jan. (2013).

O PDU 2007 criou um Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (FIGURA 30), formado por representantes dos mais variados setores sociais, a fim de promover uma gestão democrática da cidade e de seu planejamento, o que é inerente à persecução do fim social do espaço urbano. Em outras palavras, para que se cumpra sua função social.

Reforçou-se, assim, a perspectiva de instalação de uma gestão compartilhada e efetiva na implementação do PDU de Vitória da Conquista, na qual o poder local estava convencido da importância da adoção do Planejamento como prática de governo. Entretanto, o Conselho de Desenvolvimento Urbano jamais foi implementado pelo "governo participativo", evidenciando a mesma contradição apontada no Orçamento Participativo.

5.3.1 Caracterização do Plano Diretor de 2007

O Plano Diretor, com efeito, mais uma vez, é o instrumento essencial para o estabelecimento de normas e instrumentos jurídicos que promovam a integração social e territorial, de forma a delimitar as áreas que necessitam de uma intervenção do poder público, visando a urbanização e a regularização fundiária.

Transfere para o campo da legalidade urbana os territórios das cidades informais, de modo a reconhecer e implementar os direitos urbanos das pessoas que vivem nesses assentamentos: prestação de serviços, implantação da infraestrutura e equipamentos públicos.

Como foi visto no capítulo anterior, o município de Vitória da Conquista não implementou o Plano Diretor anterior, realizado doze anos antes de esse instrumento se tornar obrigatório, nos termos do artigo 182 da Constituição. As disposições estabelecidas no planejamento não foram cumpridas pelos governos municipais sucessores ao instituidor da lei, tampouco pelos agentes imobiliários e pela população, que se expandia. Ainda que não houvesse omissão formal quanto às diretrizes do planejamento urbano em Vitória da Conquista, as determinações legais do PDU 1976 já indicavam certa segregação socioespacial, ao relativizar as exigências de infraestrutura mínima, frente a loteadores cujos terrenos se destinavam a uma classe economicamente desprovida.

Pela análise do Plano Diretor Urbano de 2007, que substitui o Plano Diretor de 1976 e legislação esparsa, pode-se dizer que a segregação socioespacial – fenômeno político, jurídico e social que separa, no espaço urbano, áreas destinadas para a população de baixa renda, afastadas daquelas reservadas às classes média e alta – tem prosseguimento. Ao indicar zoneamento, coeficientes e destinar (ou não) recursos públicos para o embelezamento e a valorização de áreas específicas, seleciona-se o grupo de cidadãos que irá habitar cada bairro.

O valor elevado dos terrenos localizados na área nobre da cidade, compreendendo os bairros Candeias, Recreio e Bela vista (leste da cidade), impede o acesso àquela área pela população de baixa renda, que é empurrada para áreas cujos terrenos valem menos, como os bairros Bateias, Patagônia e Zabelê (oeste da cidade), cuja infraestrutura é menor ou inexistente e cuja moradia é precária. Locais como o loteamento Miro Cairo II, visto no capítulo anterior, nos quais não se cumpre a função social de promoção de bem-estar aos habitantes.

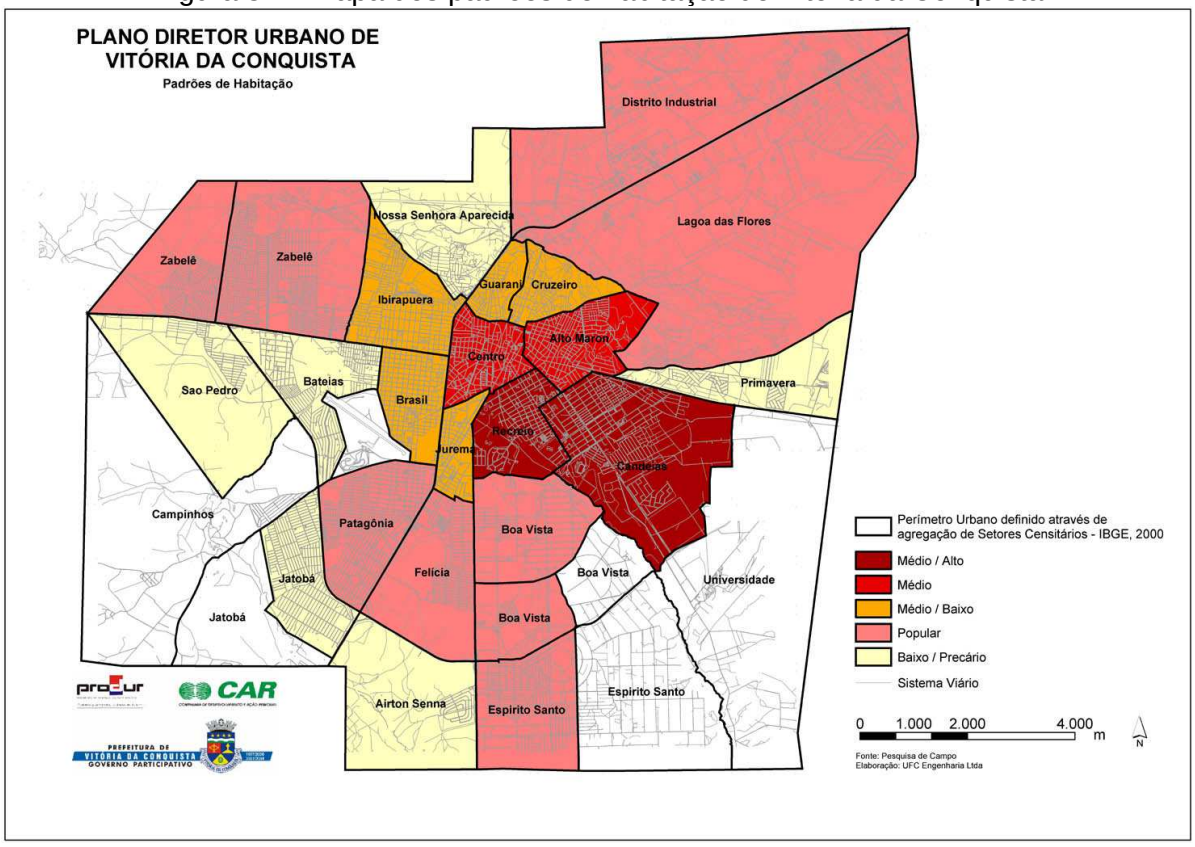
A área leste da cidade é ocupada por habitantes com renda média e alta, em contraposição à área oeste, destinada aos loteamentos populares, habitada por uma camada social de baixa renda, cujo direito à cidade e à sua função social é vetado. O processo de construção do espaço urbano conquistense, comprometido com setores específicos da sociedade, ensejou a "territorialidade da infraestrutura urbana", isto é, a ação ou omissão do poder público no prover materialmente estruturação, a depender da localidade e de quem a ocupa.

> As contradições sociais emergem, na paisagem, em toda a sua plenitude; os contrastes e as desigualdades de renda afloram. O acesso a um pedaço de terra, o tamanho, o tipo e material de construção espelham, nitidamente, as diferenciações de classe. O acesso à habitação e aos meios de consumo coletivos será diferenciado. Têm-se duas características básicas. A primeira, diz respeito à segregação espacial, tanto das pessoas de maior rendimento, quanto das de menor poder aquisitivo. As de maior rendimento tendem a localizar-se em bairros arborizados, amplos, com completa infraestrutura, em zonas em que o preço da terra impede o acesso a 'qualquer um'. (MOTA, 2010, p. 1).

A falta de serviços públicos para grande parte das moradias urbanas – que constituem uma necessidade de subsistência e não uma mercadoria capitalista – é funcional para a manutenção do baixo custo de reprodução da força de trabalho e também para um mercado imobiliário especulativo, sustentado por uma estrutura fundiária arcaica.

A dicotomia no desenvolvimento das áreas da cidade opõe os bairros da zona leste, com residências de famílias de maior poder aquisitivo, à zona oeste, constituída de locais vistos como "inadequados" para moradia e, por essa razão, órfãos da infraestrutura que deveria ser provida pelo poder público (FIGURA 31).

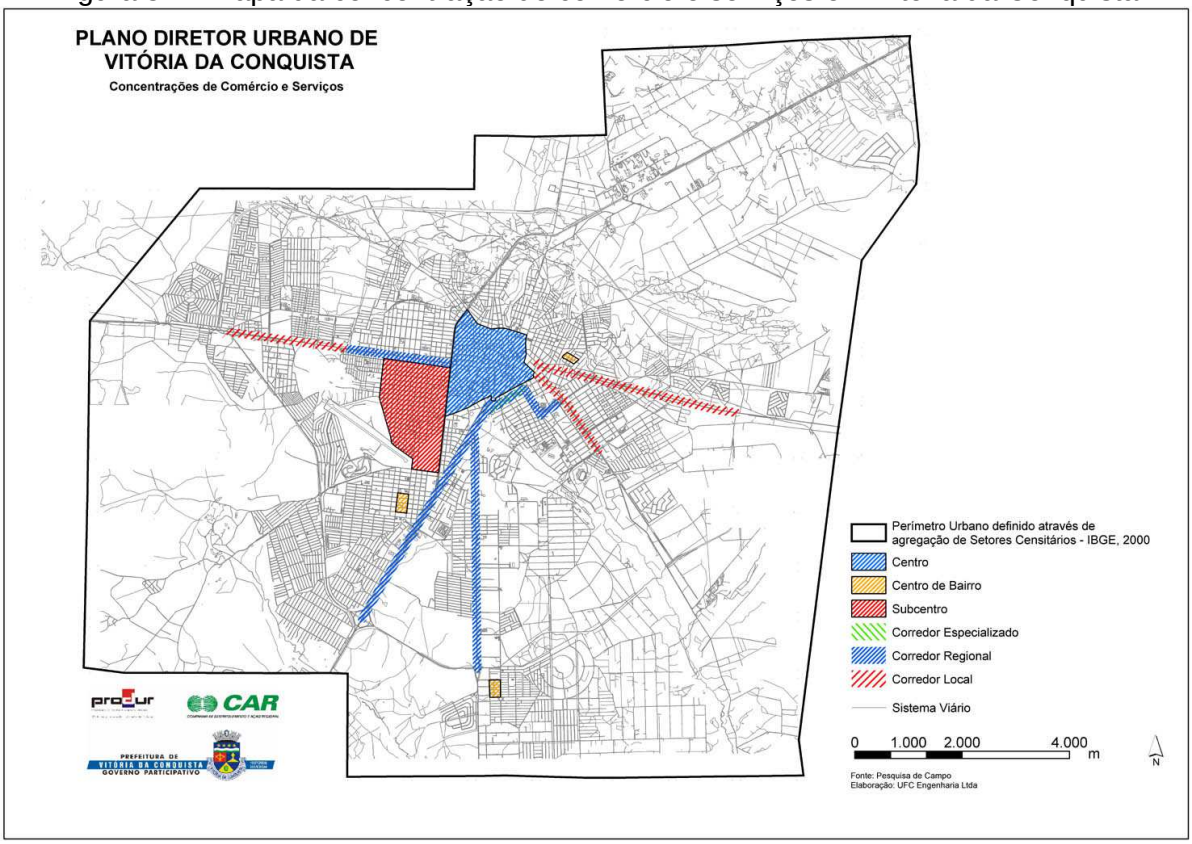
Figura 31 – Mapa dos padrões de habitação de Vitória da Conquista



Fonte: PMVC (2007).

Característica fundamental refere-se à tendência do espaço urbano reproduzir e ampliar a distância e o tempo de deslocamento entre o local de moradia e o local de trabalho. Com a concentração de empregos na área de serviços em Vitória a Conquista, o morador da zona leste mora e trabalha nela. O morador da zona oeste trabalha na zona leste (FIGURA 32). É uma resposta, de um lado, ao aumento populacional e à concentração na cidade, e, de outro, ao processo de valorização da terra.

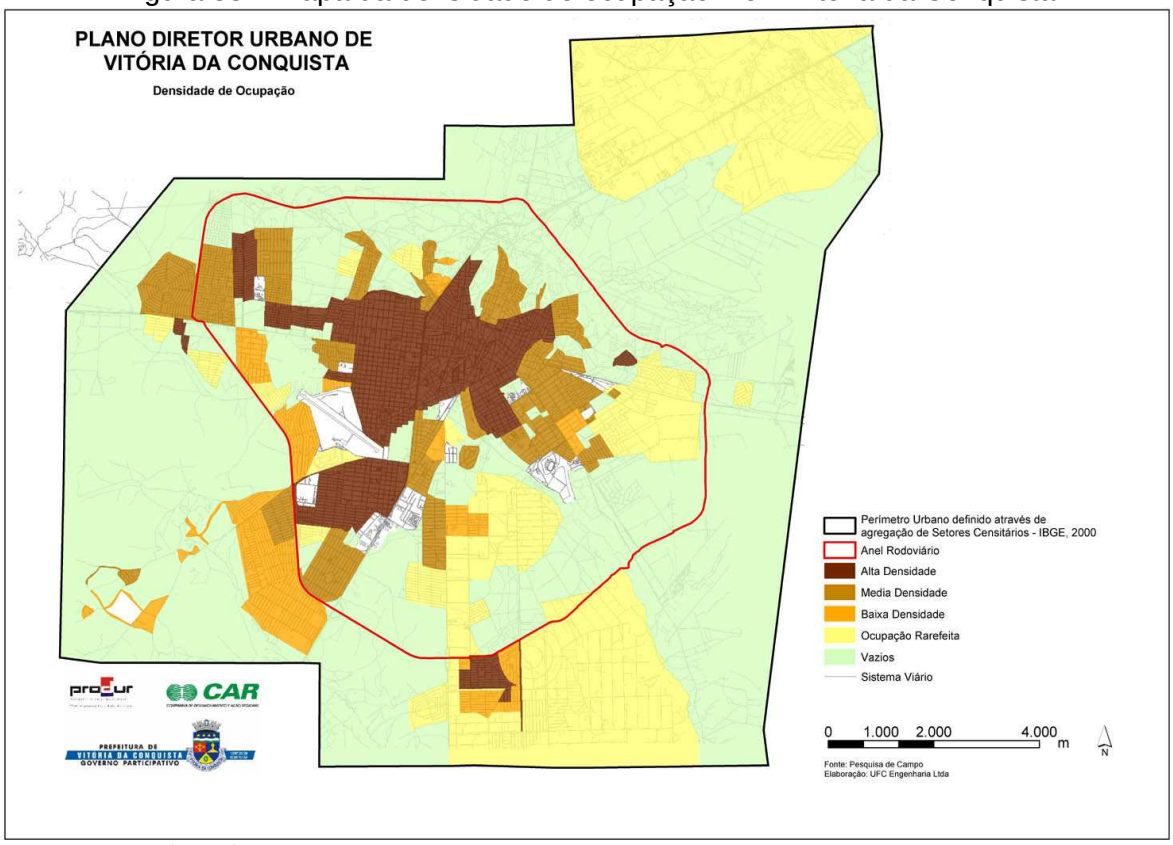
Figura 32 – Mapa da concentração de comércio e serviços em Vitória da Conquista



Fonte: PMVC (2007).

O grau de inserção da população local no território do município é proporcionalmente inverso ao grau de inclusão da população pobre na dinâmica urbana da cidade. Ou seja, onde o grau de inserção territorial é maior, o grau de exclusão urbana também o é, o que se pode verificar no mapa da Figura 33.

Figura 33 – Mapa da densidade de ocupação[31] em Vitória da Conquista



Fonte: PMVC (2007).

O Plano Diretor Urbano de 2007, a fim de tratar especificamente cada área e conferir-lhes infraestrutura, observadas suas peculiaridades, através do macrozoneamento da ocupação do solo na sede municipal, institui as seguintes áreas:

a) **Áreas de ocupação consolidada.** (Centro, Brasil, Patagônia I, Jurema, Recreio e Candeias I). Os coeficientes de aproveitamento desses bairros variam entre 1,0 e 3,0.
b) **Áreas de adensamento controlado.** (Guarani, Cruzeiro, Alto Maron, loteamento Nova Cidade e a parte interior ao Anel Rodoviário do Bairro Primavera). Apresentam problemas de drenagem e declividade ou restrições

[31] Os relatórios técnicos do Plano fazem referência à extensão da área urbana definida na Lei Municipal n° 717/93, justificando que foram levados em consideração: “as grandes extensões desocupadas, com ocupações rarefeitas e com uso eminentemente rural; a deseconomia para os cofres públicos e a incapacidade da administração municipal de suprimento extensivo de equipamentos e serviços urbanos; as implicações legais e tributárias na reversão desta realidade; a necessidade objetiva de expansão da ocupação urbana e a dificuldade de identificação cartográfica precisa destes limites.”. Entretanto, não há indicação das diferenças entre o limite original e o novo, nem um mapa específico para isto, nem nos relatórios, nem no corpo da Lei.

ambientais em função da proximidade da Serra do Periperi e do Poço Escuro. Os coeficientes de aproveitamento desses bairros variam entre 1,0 e 1,5.

c) **Áreas de adensamento condicionado.** (Nossa Senhora Aparecida, Ibirapuera, Zabelê, loteamentos Miro Cairo, Henriqueta Prates e Recanto das Águas). Suas características topográficas são especiais, ou apresentam restrições ambientais pela proximidade da Serra do Periperi. Os coeficientes de aproveitamento desses bairros variam entre 1,0 e 1,5.

d) **Áreas de expansão urbana condicionada.** (Bateias, Patagônia II, Jatobá e a parte de Campinhos adjacente). São áreas contíguas às áreas urbanas consolidadas, com restrições ambientais, problemas de drenagem e baixa qualificação da estrutura urbana. Os coeficientes de aproveitamento desses bairros variam entre 0,7 e 1,5. É onde se encontram as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

e) **Áreas de expansão urbana preferencial I** (Felícia I, Boa Vista I e Candeias II). Em seu interior, há vazios urbanos e áreas de ocupação rarefeita, os quais a política instituída no PDU pretende preencher, forçando a expansão Sul–Sudeste. Os coeficientes de aproveitamento desses bairros variam entre 1,0 e 2,0.

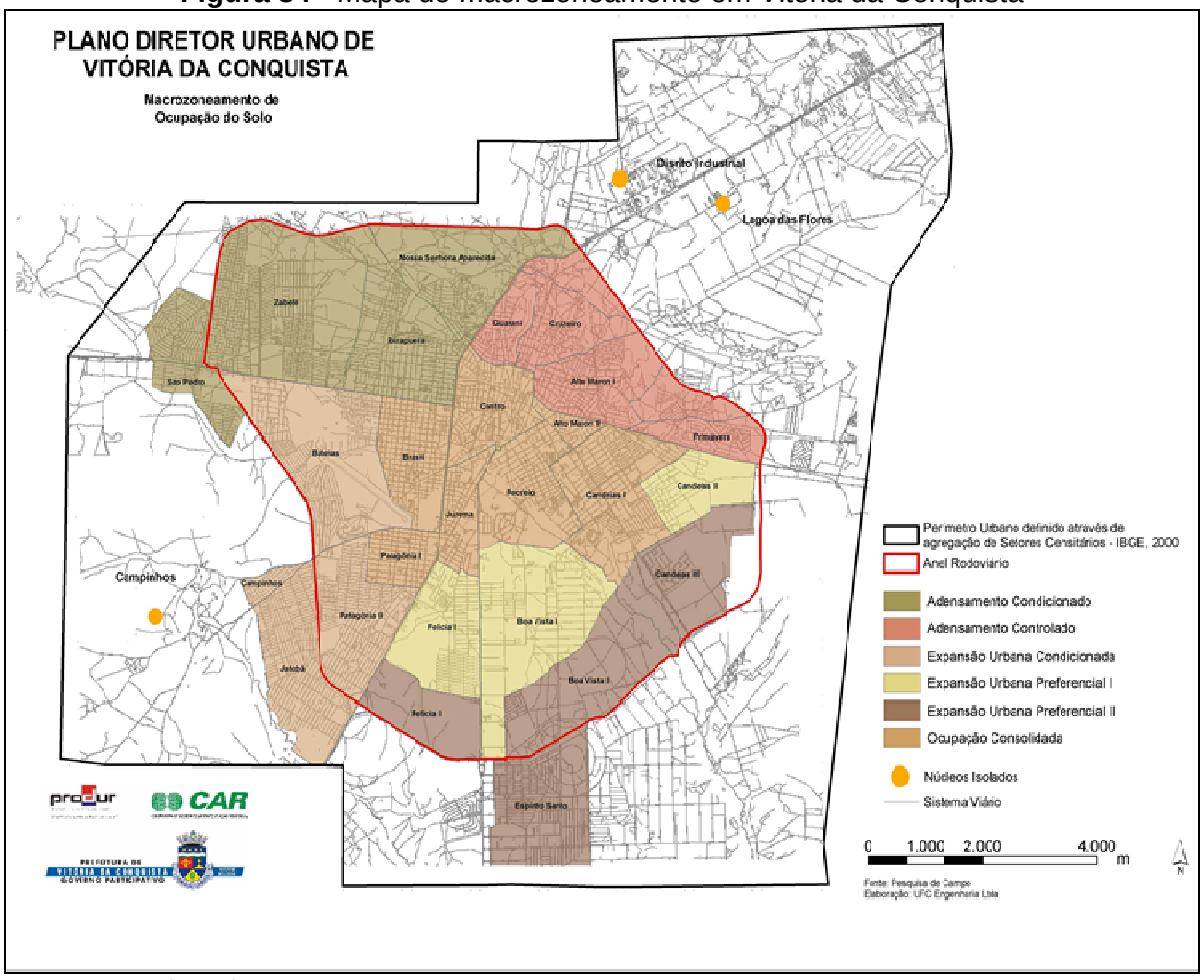
f) **Áreas de expansão urbana preferencial II.** (Felícia 11, Boa Vista 11, Candeias III, URBIS VI e loteamento Renato Magalhães). Em seu interior, há vazios urbanos e áreas de ocupação rarefeita, os quais a política instituída no PDU pretende preencher, forçando a expansão Sul–Sudeste. Os coeficientes de aproveitamento desses bairros variam entre 0,5 e 1,0.

g) **Áreas de expansão urbana rarefeita**. Vazios urbanos passíveis de ocupação, mas com restrições ambientais, exteriores ao Anel Rodoviário, à exceção dos Núcleos Contíguos à Área Urbana Ocupada, descritos nas áreas anteriormente explicitadas. O coeficiente de aproveitamento básico é de 0,2.

O Plano definiu a delimitação de macrozonas, mas, contraditoriamente, se limita a detalhar a Zona Urbana e alguns “distritos”, isolados dentro do limite do perímetro urbano estabelecido (FIGURA 34). A indicação de um partido urbanístico para a cidade, no Capítulo V, não reflete a diretriz dada no inciso IV do art. 2º do Estatuto da Cidade, que pressupõe a “[...] distribuição espacial da população e das

atividades econômicas [...] de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente.” (PMVC. 2007, p. 8).

Figura 34 - Mapa do macrozoneamento em Vitória da Conquista



Fonte: PMVC (2007).

As elites conquistenses resguardaram seu papel dirigente, apenas negando-se a arcar com a exclusividade das responsabilidades de uma crise sociourbana crescente e histórica. A "culpa" foi socializada, assim como as possibilidades de enfrentá-la.

Outra questão é que o Plano não estabelece que os novos loteamentos devam prever percentuais para Área de Habitação de Interesse Social (HIS), mantendo a segregação socioespacial. Foram definidos três tipos de ZEIS no art. 38, seção VI do Capítulo VI, que dispõe sobre Zonas Especiais de Interesse Social.

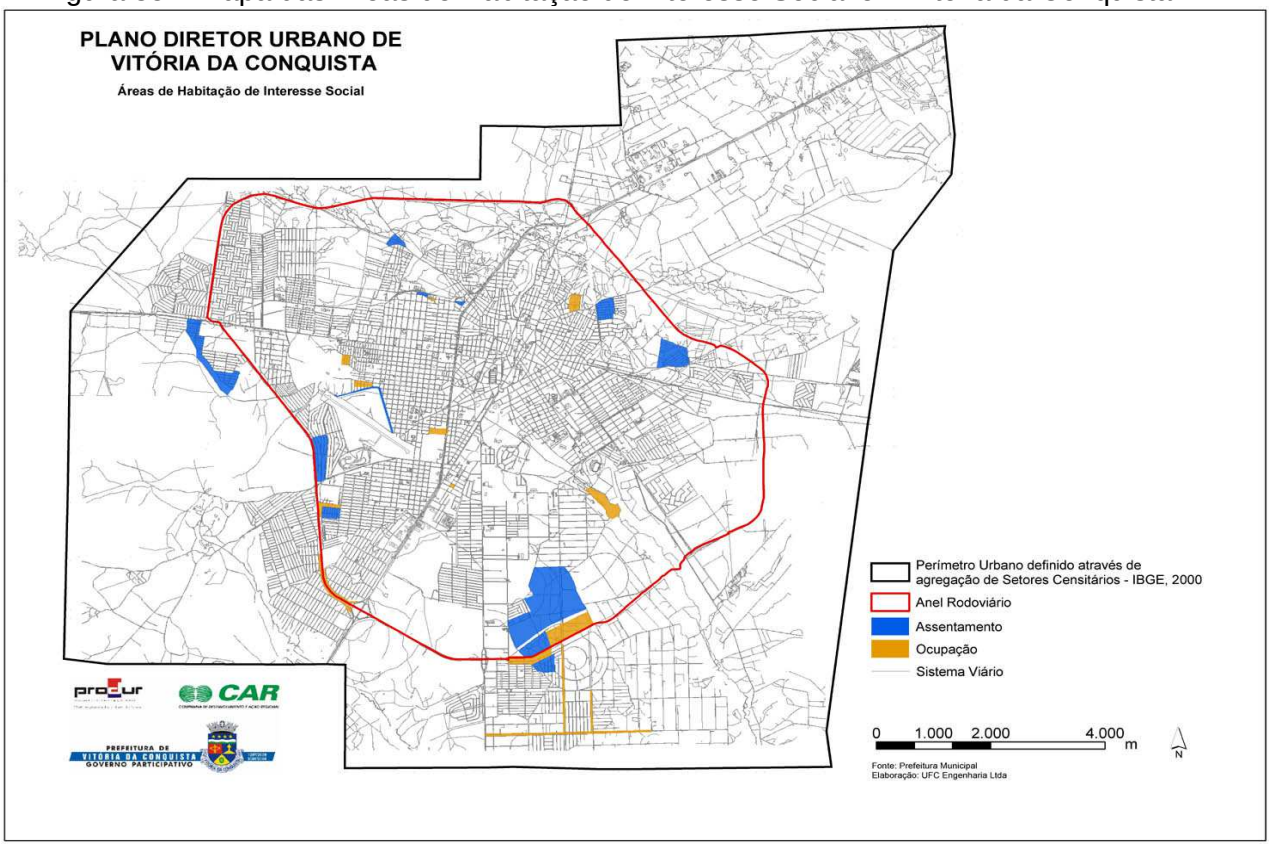
> I. ZEIS I: zonas onde predominem áreas de propriedade pública, ocupadas, predominantemente, por assentamentos de padrão de ocupação precário e popular;

> II. ZEIS II: zonas onde predominem áreas de propriedade privada, ocupadas, predominantemente, por assentamentos de padrão de ocupação precário e popular;
>
> III. ZEIS III: zonas onde predominem glebas ou terrenos não edificados ou subutilizados, onde haja interesse público na produção de habitação de interesse social e programas de relocação de assentamentos ou de desabrigados. (PMVC. 2007, p. 14).

Conforme o art. 38 do Plano, as ZEIS classificadas como I e II deveriam ser efetivadas nas áreas ocupadas por assentamentos com padrão de ocupação precário e popular; contudo, não houve conceituação de tais padrões. Não há referência à população beneficiada em ZEIS. Há remissão, no art. 43 do Plano, para lei específica, no tocante às ZEIS, quando do seu processo de regularização, e da formulação de seu plano de urbanização, ambos contendo exigências para a regulamentação das ZEIS propostas e novas que venham a ser enquadradas.

Apesar de estar demarcado, o mapa da Figura 35 não oferece condições para identificação de percentual da zona definido no plano. Não há definições de investimentos em equipamentos sociais nas ZEIS – investimentos em educação, saúde, cultura, saneamento, mobilidade etc. Ao tratar de equipamentos sociais nas ZEIS, em seus artigos 40 e 45, o Plano menciona a obrigatoriedade propositiva do Plano de Urbanização e a disponibilização de área, mas não menciona definição de investimentos.

Figura 35 – Mapa das Áreas de Habitação de Interesse Social em Vitória da Conquista



Fonte: PMVC (2007).

Verifica-se, na cidade, uma tendência de verticalização das moradias – especialmente na zona leste. Esta tendência favorece a especulação imobiliária, o que motiva uma ação conjunta entre agentes imobiliários e Poder Público municipal, no provimento de uma infraestrutura que valoriza áreas como os bairros Candeias e Bela Vista (FIGURA 36).

Figura 36 – Av. Luís Eduardo Magalhães, no bairro Candeias

Fonte: Pesquisa de campo (2013).

Ao contrário do modelo de crescimento urbano no período de vigência do 1º Plano Diretor Urbano (1976-2006), que se desenvolveu seguindo ondas de ocupação que gravitam em torno dos bairros populares – o que resultou na configuração de dois centros distintos e com ocupação estratificada (leste e oeste da cidade) –, o segundo modelo, com o Plano Diretor Urbano de 2007, tem gerado um crescimento urbano fragmentado também por segmentos de ocupação, mas caracterizado pela delimitação da inclusão ou exclusão em áreas privilegiadas do leste da cidade.

No caso do Plano Diretor de 2007, pode-se até pressupor a perspectiva tecnicista de seus autores sobre as implicações históricas de suas propostas de expansão da cidade para leste, onde estão localizados vazios urbanos. Entretanto, é difícil prever sua ignorância cabal, haja vista que, ao menos parcialmente, o Plano responde ao contexto global da sociedade. O planejamento de longo prazo interessa aos defensores do neoliberalismo, muito mais preocupados com ganhos imediatos nas formas “mercadolófilas” de planejamento:

> **- planejamento subordinado às tendências do mercado:** opõe--se ao modelo do planejamento regulatório, que procura controlar e disciplinar o mercado. O planejamento em questão procura acompanhar as tendências do capital privado.
> **- planejamento de facilitação:** além de acompanhar as tendências do mercado, este modelo serve para estimular a iniciativa privada, oferecendo-lhes numerosas vantagens, como isenções tributárias, subsídios e alterações nas regras de zoneamento.

> **- planejamento de administração privada:** incorpora métodos da iniciativa privada, enfatizando parcerias público/privado. A iniciativa privada é tida como mais eficiente (apesar de necessitar de generosos subsídios estatais para se manter em atividade). (SOUZA, 2001, p. 30).

O Plano Diretor executa seu papel sob o ponto de vista dominante, pois realiza intervenções tanto no meio físico (ainda que lentamente), como no meio sociocultural, reforçando o projeto de modernização (novas avenidas, novos prédios públicos, *shopping centers*, todos localizados na área leste da cidade) das elites dirigentes. Por exemplo, os Planos criam um álibi, alimentando as perspectivas de outra ordem urbana, na qual socialmente haveria progresso, harmonia social e qualidade do meio ambiente. Por outro lado, asseguram a legitimidade das elites, dando-lhes competência para a realização de seu projeto modernizante.

Figura 37 - Av. Olívia Flores – Bairro Candeias

Fonte: Pesquisa de Campo (2013).

Portanto, a necessidade de expansão da cidade tem produzido uma "urbanização extensiva", entendida como uma transformação de vazios urbanos e áreas rurais em complemento da cidade, ou uma extensão do centro urbano e suas estruturas físicas (FIGURAS 37 e 38).

Figura 38 – Anel Viário, Urbis VI

Fonte: Pesquisa de campo (2013).

Tal abordagem admite que há abundância de terra, mas escassez de solo urbano, se nelas prevalecerem extremas desigualdades na distribuição espacial dos equipamentos e serviços urbanos. O mercado de moradia tende a se restringir às áreas da cidade melhor servidas, do que resulta o encarecimento do solo urbano e, consequentemente, da moradia.

Em análise mais apurada sobre Vitória da Conquista, constata-se que o aparelhamento governamental tem investido, há anos, no lado leste da cidade, em atendimento às pressões e aos interesses do mercado imobiliário, em detrimento da zona oeste da cidade, onde estão localizados alguns dos bairros mais populosos do município. Obras como a construção do Polo Judiciário (Fórum, Justiça Eleitoral, Varas do Trabalho), do Centro Municipal de Atenção Especializada (Cemae) e do *campus* da UFBA tiveram lugar na zona leste da cidade (FIGURA 39).

Figura 39 – Prédios do Cemae e da UFBA, na Av. Olívia Flores, bairro Candeias, Vitória da Conquista

Fonte: Pesquisa de campo (2013).

Assim, a definição do conceito de "não cidade", de Maricato (2011, p. 35), é exata para o caso, pois sugere que, em torno da cidade como um ideal, mas também nas suas condições materiais, formam-se espaços produzidos pela exclusão social que contradizem o ideal urbano em sua realização, mas ainda o supõem.

A construção teórica em torno da questão da renda fundiária urbana, nessa perspectiva, permite mostrar como a lei do valor, no espaço, é estruturada e manipulada pela classe dos proprietários fundiários, no intuito de produzir a *renda absoluta* e a *renda de monopólio*[32], com efeitos nocivos sobre a trama urbana. É o que se conhece por "topografia social", em que a lei, como espaço das elites, concentra a maior quantidade de investimentos públicos.

Enfim, tratando-se do processo de produção do espaço de Vitória da

[32] Marx (1998, p. 158) conceitua Renda Absoluta, que era obtida pelo próprio solo, ou seja, as características físicas (relevo, fertilidade, área, etc.). Renda de Monopólio era determinada pela condição única do solo em relação ao mercado (Valor). Em ambos os casos, o proprietário obtinha a renda. Se, para Marx, a fertilidade do solo era fator determinante do valor de uso da terra agrícola, para Villaça (1999, p. 76), a localização definirá o valor da terra urbana. Villaça usa como exemplo o lote vago, que, apesar de estar vago, isto é, não ser produzido e não ser utilizado, tem seu valor aumentado, tanto por investimentos públicos de infraestrutura em seu entorno, quanto por sua localização. Este valor de uso ou terra-localização terá um preço que vai variar de localização para localização em uma mesma cidade.

Conquista, pode-se falar na gestão de uma disciplina urbanística, especialmente voltada para as demandas do capital e do Estado. Portanto, na criação de um determinado território de expansão da cidade para corresponder às necessidades do suposto progresso econômico, nas entrelinhas dos Planos, esconde-se a realidade social – no caso, o processo de suburbanização (ROLNIK, 1999).

5.3.2 Plano Diretor de 2007: de instrumento a eixo da Reforma Urbana

A criação de programas e a instituição de instrumentos visando a integração das políticas urbanas constituem o cabedal possível para a Reforma Urbana – especialmente no caso de Vitória da Conquista, que reflete a segregação socioespacial e as mazelas contemporâneas de grandes centros urbanos.

No Plano Diretor Urbano de 2007 há a definição de duas instâncias de integração de políticas, além de ser instituído, em seu Capítulo IV, o Sistema Municipal de Planejamento Urbano Integrado, com o objetivo de articular e orientar as ações estratégicas do governo, no tocante à problemática urbana, composto pelas seguintes instâncias operacionalizadoras: Coordenação de Gestão do Plano Diretor Urbano e Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano.

Existem contradições e dicotomias entre as definições e instrumentos relativos às políticas setoriais previstas no Plano, como:

a) O art. 1º institui o *Plano Diretor do Município de Vitória da Conquista, instrumento normativo da política de desenvolvimento urbano, com abrangência de todo o território do Município*, mas não traz, ao longo do corpo da lei, ou em seus anexos, ou relatórios técnicos, menção a propostas para a área rural do município.

b) Apesar de mencionar a necessidade de integração setorial, e de incluir algumas secretarias importantes no Sistema Municipal de Planejamento, a Lei do Plano excluiu a Secretaria de Finanças, indicada na minuta proposta para esse sistema, o que cria uma cisão no diálogo entre planejamento e capacidade financeira do município.

c) O sistema de planejamento apresentado trata da gestão de seus produtos, mas não o concebe como processo, ou pelo menos não fica clara tal

preocupação.

Podemos indagar se os problemas urbanos de Vitória da Conquista são realmente oriundos do Plano Diretor Urbano. A lei, por si só, não é capaz de resolver a problemática urbana. O Quadro 1 traz uma série de instrumentos que visam evitar e corrigir as distorções do espaço urbano.

Quadro 1 – Instrumentos do Plano Diretor Urbano

INSTRUMENTO	COMO SE APLICA	ONDE SE APLICA	QUANDO SE APLICA
Edificação/Parcelamento Compulsórios e IPTU progressivo no tempo	Em imóveis considerados vazios ou subutilizados	A Utilização e Edificação compulsórios são aplicáveis a parte da Macrozona de Expansão Urbana Condicionada	Prazos remetidos a Lei específica
Outorga Onerosa (de direitos de construção ou alteração de usos)	Autorização de majoração dos parâmetros urbanísticos mínimos estabelecidos, mediante o pagamento de contrapartida ao Poder Público Municipal	No caso do direito de construção é aplicável em toda Macrozona de Expansão urbana Condicionada, Expansão Urbana Preferencial I	Prazos remetidos a Lei específica
Zonas de Especial Interesse Social	Áreas destinadas à regularização urbanística e fundiária e à produção de Habitações de Interesse Social	São definidas independentemente das Macrozonas	Autoaplicáveis
Estudos de Impacto de Vizinhança (EIV)	Análise prévia, condicionante para o licenciamento de atividades ou empreendimentos	Aplicável em qualquer parte do território municipal	Prazos remetidos a Lei específica
Concessão de uso especial para moradia	Apenas mencionado	Aplicável apenas a ZEIS	_____ ___
	O Poder Público terá preferência, pelo prazo de cinco anos, para aquisição de	Aplicável a todas as	Sem

INSTRUMENTO	COMO SE APLICA	ONDE SE APLICA	QUANDO SE APLICA
Direito de preempção	imóvel urbano, objeto de alienação onerosa entre particulares	Macrozonas	especificação de prazo

Fonte: PMVC (2007).

Fernandes (2011) entende que existem outros fatores culturais e sociopolíticos que influenciam a problemática urbana, dentre os quais se destacam:

> - a percepção ainda dominante no Brasil acerca do Direito e da lei, dada a forte tradição cultural e sociopolítica de “legalismo messiânico”, com o Direito geralmente considerado como sistema objetivo, fechado em si mesmo, neutro e a-histórico [...]; são poucos os que compreendem que, muito mais do que mero instrumento técnico, o Direito é campo aberto de disputas, (mais) uma arena sociopolítica para manifestação, confrontação e, em alguns casos, resolução de conflitos;
> - o imediatismo das demandas sociais – que é certamente compreensível, se considerados o volume dos problemas urbanos e socioambientais acumulados e a urgência de seu enfrentamento, mas que ignora a história secular de abandono da questão urbana e a necessidade de mais tempo e especialmente de continuidade de ações para seu efetivo enfrentamento e superação;
> - a percepção ainda dominante do Estado e do aparato estatal, ainda essencialmente assistencialista e clientelista, consequência da tradição de positivismo e formalismo jurídicos que ainda reduz o “público” ao “estatal”; e
> - a percepção ainda dominante do planejamento territorial urbano como sendo a narrativa espacial exclusiva, dotada de racionalidade técnica e expressando valores ideais, e como tal totalmente desvinculada das dinâmicas dos mercados imobiliários. (FERNANDES, 2011, p. 225).

A continuidade da segregação socioespacial demonstra a força que o mercado imobiliário ainda possui em Vitória da Conquista, a despeito de tantos avanços legislativos. O poder financeiro dos grupos imobiliários tem corrompido a realidade urbana. A mera elaboração de boas leis não é capaz de modificar a realidade urbana, tão complexa. É claro que nem por isso devemos ignorar os avanços até aqui atingidos. A preservação desse novo ordenamento deve ser garantida. A sociedade de Vitória da Conquista é que deve atuar, para que o Plano Diretor Urbano possa ser um instrumento capaz de gerar gestões urbanas mais justas e eficazes.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É preciso ter em mente que o estudo aqui enfrentado não esgota por completo toda a compreensão da problemática urbana. Entretanto, a abordagem do processo de formação social, econômica e política da cidade brasileira permitiram uma visão panorâmica do universo urbano e seus diversos problemas, destacando-se a luta pelo solo urbano como peça fundamental da intricada disputa protagonizada pelas classes sociais (trabalhadores *versus* proprietários dos meios de produção) no âmbito das cidades.

O processo de urbanização da cidade de Vitória da Conquista apresenta características análogas às de outras cidades brasileiras, com a expansão urbana cooperando de forma visível para acentuar a segregação socioespacial, a partir da década de 70.

Em Vitória da Conquista, que possui um histórico de planejamento urbano com mais de 30 anos, fica evidenciado o acúmulo de problemas originados principalmente pelo não cumprimento do que foi planejado, elaborado e aprovado pelo Poder Público. Este, tanto quanto os empreendedores urbanos locais, não obedece ao que a lei prevê.

A insuficiência de investimentos nos projetos imobiliários, destinados à infraestrutura urbana para os loteamentos aprovados, e a falta de fiscalização por parte do Poder Público em exigir esse requisito, determinado em lei, retratam a situação encontrada. Entre os problemas destacam-se: 1. A descontinuidade das decisões e prioridades nas diferentes gestões municipais; 2. O crescimento desordenado e disperso à margem do planejamento e da legislação em vigor; e 3. Insuficiência e ineficácia nas ações para monitorar, revisar e fiscalizar a aplicação do planejamento.

Os resultados nos mostram que os Planos Diretores Urbanos foram parcialmente contemplados, sendo que seus princípios acompanhavam a ideologia do período de sua formulação. Por outro lado, fica claro que de nada adianta escrever tratados, enquanto a sociedade não estiver engajada e exercendo plenamente sua cidadania, para fazer com que eles sejam democráticos e populares.

Como foi visto no capítulo 2, a ligação “simbiótica” existente entre a pobreza, a segregação socioespacial e o Direito nas cidades brasileiras é o resultado de um

histórico processo de urbanização excludente e baseado em planejamentos voltados aos interesses de uma pequena elite, tendo o Estado como principal vetor da lógica da apropriação desigual do espaço urbano.

Os imensos vazios na malha urbana, que poderiam ser utilizados para a construção de equipamentos de uso coletivo, incluindo a construção de moradias populares, são na verdade instrumentos pelos quais construtoras, incorporadoras, empreiteiras e demais agentes do mercado de capitais se utilizam para fomentar a especulação imobiliária e assim auferir lucros, ainda que sem investir um centavo no terreno nu.

A concentração fundiária e a especulação imobiliária se constituem nos pilares da espoliação e da dilaceração do direito à cidade. Os agentes do mercado, principalmente o imobiliário, influem no direcionamento dos investimentos públicos, a fim de que suas propriedades sejam valorizadas com as ações estatais (ampliação de vias, esgotamento sanitário e energia elétrica nas áreas dos lotes desses proprietários). Dessa forma, a grande maioria dos habitantes da cidade (principalmente os trabalhadores pobres) se vê privada do acesso a melhores condições de moradia, saneamento, mobilidade, etc., na medida em que os esforços estatais são envidados tão somente para interesses de uma pequena parcela da população, estagnando, assim, o desenvolvimento socioeconômico da própria cidade.

Como visto no capítulo 3, forma não há de superar tantas contradições se não os atos de resistência e enfrentamento protagonizados por movimentos sociais e populares. Foi no exercício da luta popular que o ordenamento jurídico brasileiro avançou na construção de programas e instrumentos de política urbana que efetivassem os pressupostos da função social da cidade. Assim é que a Constituição de 1988 estabeleceu pela primeira vez um capítulo destinado à política urbana. O Estatuto da Cidade é a lei mais importante para a regulação os instrumentos urbanísticos.

Entretanto, entre os conceitos e diretrizes das leis e formulações teóricas, existe ainda o longo caminho do enfrentamento entre as classes. A realidade das grandes cidades, com suas imensas favelas, cortiços e palafitas, revela o quanto os preceitos estão longe de se concretizarem. E, aos que minimamente possuem uma moradia, os custos sociais arcados com a mobilidade, aluguéis, impostos, entre outros, impedem que se exercite plenamente as concepções da moradia adequada.

Como visto no capítulo 4, o município de Vitória da Conquista aprovou um Plano Diretor doze anos antes que este instrumento se tornasse obrigatório, nos termos do artigo 182 da Constituição de 88. Numa rápida síntese, pode-se dizer que as disposições ali estabelecidas não foram na íntegra cumpridas, nem pelos instituidores da lei, nem tampouco pelos agentes imobiliários.

Observa-se ainda que as próprias determinações legais do Plano Diretor Urbano de 1976 já indicavam certa segregação socioespacial, ao relativizar as exigências de infraestrutura mínima dos loteadores, cujos terrenos se destinavam a uma classe economicamente baixa, conforme visto no loteamento Miro Cairo II.

Pela análise dos coeficientes de aproveitamento estabelecidos pelo Plano Diretor Urbano de 2007, que substitui o de 1976, e da legislação esparsa, pode-se dizer que a segregação socioespacial continua. Ao indicar tais coeficientes e destinar ou não recurso público para determinadas áreas, seleciona-se o grupo de cidadãos que irá habitar cada bairro.

Em função da centralidade dos terrenos localizados na área leste da cidade, com ótima infraestrutura, os valores destes terrenos ficam em um patamar acima da capacidade de aquisição por parte dos trabalhadores. Impede-se, assim, o acesso àquela área para a população de baixa renda, que é empurrada para áreas a oeste da cidade, cujos terrenos valem menos, e onde a infraestrutura é menor ou inexistente.

O Plano Diretor Urbano de 1976, como o Plano Diretor de 2007, teria que ter definido claramente como controlar o adensamento urbano, já que a população é dinâmica e a expansão urbana não é monitorada em tempo real. Como no Plano Diretor de 1976, também inexistem, no Plano Diretor Urbano de 2007, correlações entre densidades postas e os parâmetros de uso/ocupação do solo. A especulação imobiliária continua nos loteamentos e parcelamentos não edificados, que permanecem como áreas vazias, bem localizadas no entorno e no interior da mancha urbana, caracterizando áreas pouco densas. Nestes locais, os instrumentos da política urbana, como o IPTU progressivo, o parcelamento e a edificação compulsória foram previstos, porém jamais aplicados.

No Plano Diretor Urbano de 2007, como no Plano Diretor de 1976, inexistem metas (somente objetivos) no decorrer da aplicação dos instrumentos da política urbana (IPTU progressivo tempo, desapropriação para fins sociais, etc.) para conter a especulação imobiliária – inviabilizando as diretrizes de expansão e adensamento

traçadas e, consequentemente, a condução do planejamento urbano do município.

Por outro lado, as áreas localizadas fora do anel viário, consideradas pelo Plano Diretor Urbano de 2007 como restrições à expansão da malha urbana, devem ser mantidas como áreas de baixa densidade. Observe-se que vários empreendimentos da classe pobre vêm sendo implantados nessas áreas, sem nenhuma infraestrutura básica - energia, água, esgoto, ruas e pavimentação. O povo ocupa os locais restritos porque não tem como ocupar os locais infraestruturados.

De acordo com o Plano Diretor Urbano de 2007 (praticamente com a mesma redação do Plano de 1976), poderá vir a ser contemplado com infraestrutura apenas o loteamento aprovado. Os espaços vazios no entorno constituirão novas áreas de especulação imobiliária, elevando os preços das terras, em função dos possíveis investimentos que virão para o local. A expansão urbana se mantém em um processo histórico de parcelamento do solo de forma dispersa e descontínua, guiada predominantemente pelos interesses do setor privado.

Como foi demonstrado no capítulo 5, atualmente a economia da cidade é fortalecida pelos setores dos serviços e do comércio e, em menor peso, pela indústria e pela agricultura. Os trabalhadores destes setores, que dão suporte à Economia, são os moradores da periferia pobre, sendo eles mesmos precarizados em várias dimensões, que vão desde a estrutura de seu bairro até suas condições de trabalho, saúde e educação.

A concentração fundiária e a especulação imobiliária se constituem, neste sentido, como os pilares da espoliação e da dilaceração do direito à cidade, tanto em Vitória da Conquista, quanto em outras cidades. Os agentes do mercado, principalmente o imobiliário, influem no direcionamento dos investimentos públicos (para tanto, não medem esforços em serem os maiores financiadores de campanhas eleitorais) a fim de que suas propriedades sejam valorizadas com as ações estatais (ampliação de vias, esgotamento sanitário e energia elétrica são logo implantados nas áreas dos lotes desses proprietários).

É possível verificar que, conforme exposto no capítulo 5, com base nos dados do IBGE (2010), as desigualdades continuam a ser reafirmadas, sendo Vitória da Conquista produtora de um PIB *per capita* de R$8.346.46. Dos 86 460 domicílios que responderam ao censo, 33 566 ganham somente até meio salário mínimo por pessoa da família (*per capita*) e 22 279 domicílios ganham acima de um salário mínimo por pessoa – o que comprova que grande parte da população de Vitória da

Conquista é pobre, pois possui uma incidência de pobreza de 39,06%, ainda segundo o IBGE, e/ou pertence à classe média baixa.

Segundo dados do Censo do IBGE do ano de 2010, cerca de 15% da população se encontra abaixo da linha de pobreza, o que gera a privação de grande parcela da comunidade de Vitória da Conquista do acesso aos equipamentos urbanos necessários para uma vida citadina digna. Os governos historicamente atuam no sentido de privilegiar as áreas já habitadas (ou potencialmente habitáveis) pelos grupos sociais dominantes. Assim, a diferença de qualidade observada nos distintos espaços da cidade está diretamente relacionada ao perfil de seus moradores, ou seja, fundamentalmente aos seus rudimentos e às posições que de fato ocupam na estrutura social.

Todavia, é relevante destacar que o discurso do próprio poder público vai de encontro as suas ações, pois, se por um lado ele privilegia a classe dominante, os donos dos meios de produção, dando o caráter segregador às suas próprias políticas, por outro, por meio de seu discurso, tenta criar o mito do "desenvolvimento" de uma cidade que beneficia a todos, da realidade próspera, da cidade em vias de constante crescimento.

Em Vitória da Conquista isso se torna bastante evidente. Por ser, atualmente, a terceira maior cidade do estado, possuindo uma população urbana de 274 739 habitantes, segundo Censo do IBGE de 2010, o estado se vale de alguns índices de melhorias para pregar a ideia de uma eficácia de suas políticas públicas.

Contudo, segundo dados da SEI de 2006, o Índice de Serviços Básicos de Vitória da Conquista é o 19º melhor da Bahia. O Índice de Gini - que mede o grau de desigualdade existente na população, onde 0 seria a completa igualdade, e 1 a desigualdade extrema - apontou para Vitória da Conquista o índice de 0,47, o que denuncia a face contraditória do discurso das políticas públicas.

Forma não há de superar tantas contradições se não os atos de resistência e enfrentamento protagonizados por movimentos sociais e populares e o desenvolvimento de uma cultura de participação e controle social. Foi no exercício da luta e do processo de participação popular que o ordenamento jurídico brasileiro avançou na construção de programas e instrumentos de política urbana que efetivassem os pressupostos da função social da cidade.

Assim é que a Constituição de 1988 estabeleceu pela primeira vez um Capítulo destinado à política urbana. O Estatuto da Cidade, como apresentado no capítulo 2, é a lei mais importante para a regulação os instrumentos urbanísticos.

A conformação da moradia enquanto Direito Social (emenda constitucional n.º 26/2000) e seu reconhecimento no âmbito das relações sociais possibilitou o avanço na compreensão do direito à moradia adequada, entendido este não apenas como direito a um teto, mas sim a segurança da posse, disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos, custo acessível, habitabilidade, localização adequada, etc.

Entretanto, entre os conceitos e diretrizes das leis e formulações teóricas, existe ainda o longo caminho do enfrentamento entre as classes. A realidade de Vitória da Conquista, com suas favelas e bairros sem infraestrutura, revela o quanto os preceitos estão longe de se concretizarem.

Como foi visto no capítulo 5, as práticas de ação coletiva existentes na cidade (Orçamento Participativo) representam manifestações que ajudaram a legitimar o sistema de participação. Porém, as dificuldades enfrentadas pelo Orçamento Participativo, como descontinuidade e falta de dotação orçamentaria para realização das obras, resultaram em um descrédito parcial no processo de participação.

O saldo negativo do processo do Orçamento Participativo foi justamente o de não consolidar uma cultura de participação popular que garantisse um enfretamento real do capital imobiliário no processo de correlações de força. O Plano Diretor Urbano de 2007 de Vitória da Conquista, quanto ao processo de elaboração, foi participativo, respeitando as exigências do Estatuto da Cidade.

No entanto, o conteúdo do Plano pode ser considerado como de valoração do capital imobiliário nas mãos da elite econômica local. Há aqui, portanto, uma contradição. Vitória da Conquista, que pode ser considerada um exemplo de participação, adotou, em seu planejamento urbano, o modelo de planejamento estratégico (planejamento subordinado às tendências do mercado).

Neste sentido, no planejamento urbano, ficam patentes dificuldades em se instalar mais organizadamente as esferas criadas pelo Plano Diretor, como, por exemplo, a implantação do Conselho de Desenvolvimento Urbano, deliberativo e com competência sobre a aplicação da legislação e sobre a formulação de políticas urbanas.

A efetivação da participação popular se manifesta hoje pelo reposicionamento

da sociedade civil, constituída por novos sujeitos sociais e formas de associativismo em contato com o Estado. Esta tendência não se faz homogênea e precisa ser avaliada, em suas gradações e especificidades, pelos avanços que proporciona na ressignificação dos sentidos e das práticas de público e de cidadania.

É fácil perceber que uma cidade não é, necessariamente, um universo fechado. Se usarmos a alegoria de Lefebvre (2001, p. 12), que compara a cidade a uma obra de arte, se verá que Vitória da Conquista é uma escultura que foi moldada por todos, sim, mas o resultado final da obra sempre saiu da prancheta do capital.

As Administrações Públicas de Vitória da Conquista, do prefeito Pedral Sampaio ao prefeito Guilherme Menezes, por estarem atreladas aos interesses do capital, não quiseram, nem tiveram interesse em reverter a situação de segregação socioespacial, porque priorizaram outras áreas, que eram objeto de valorização.

Portanto, a pauta da conquista do acesso à terra urbana possibilita que parcelas importantes das classes populares possam se organizar em torno de movimentos que promovam grandes lutas sociais, uma vez que a falta de acesso à moradia está muito perto da realidade concreta de milhares de famílias de Vitória da Conquista, o que as leva a se mobilizarem na luta por mais direitos.

É justamente esse potencial organizativo que faz da moradia adequada uma luta capaz de impulsionar a construção de uma Reforma Urbana emancipatória, democrática e popular e que garanta efetivamente o direito à cidade.

REFERÊNCIAS

ABREU, M. A. **Evolução urbana no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1993.

ACIOLY, Cláudio e DAVIDSON, Forbes. **Densidade urbana**: um instrumento de planejamento e gestão urbana. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

AGUIAR, E. P. Os grupos indígenas do sertão da ressaca. In: AGUIAR, E. P. (Org.); MEDEIROS, R. H.; MIGUEL, A. **Ymboré, Pataxó, Kamakã**: a presença indígena no Planalto da Conquista. Vitória da Conquista: Museu Regional de Vitória da Conquista; Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, 2000. (Série Memória Conquistense, 5).

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Regularização fundiária: um imperativo ético da cidade sustentável: o caso de Porto Alegre. In: SAULE JÚNIOR (Org.). **Direito à cidade**: trilhas legais para o direito as cidades sustentáveis. Porto Alegre: Instituto Pólis, 1999.

_____. **Direito à moradia:** instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: IPPUR; FASE, 1997.

ANDRADE, Juliana Mousinho Saphira. **Participação popular, O rçamento Participativo e inversão de prioridades**: a experiência de Vitória da Conquista – Bahia (1997-2002). 2005. 150 f. Dissertação (Mestrado em Administração)– Universidade Salvador, Salvador, 2005.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**. Campinas: Boitempo, 2002.

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA BAHIA, v. 1, 1972. Salvador: SEI, 1996. Disponível em: <http://goo.gl/aYOIhc>. Acesso em: 28 jun. 2014.

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO BRASIL. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. (Volume 71). Disponível em: <http://goo.gl/3Wwazx>. Acesso em: 28 jun. 2014.

_____. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. (Volume 71). Disponível em: <http://goo.gl/3Wwazx>. Acesso em: 28 jun. 2014.

ARANTES, O. B. F.; MARICATO, Erminia; VAINER, Carlos. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000. (Coleção Zero à Esquerda).

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil: além da dicotomia Estado-mercado. In:_____. **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

BASSUL, José Roberto. Estatuto da Cidade: a construção de uma lei. In: CARVALHO, Celso Santos (Org.); ROSSBACH, Ana claudia (Org.). **O Estatuto da Cidade**: comentado. São Paulo: Ministério das Cidades; Aliança das Cidades, 2010.

BAHIA. **Constituição do Estado da Bahia (1989)**. Salvador: Empresa Gráfica da Bahia, 1999.

BARDET, Gaston. **O urbanismo**. Tradução Flávia Cristina S. do Nascimento. Campinas: Papirus, 1990.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco rumo a uma outra modernidade**. São Paulo: Editora 34, 2010.

BERGER, P. L.; LUCKMANN, T. **A construção social da realidade**. Petrópolis: Vozes, 1985.

BERTOLO, Rozangela Motiska. **Das funções sociais dos institutos jurídicos às funções sociais da cidade**. 2006. 178 f. Tese (Doutorado em Direito)–Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. São Paulo: Campus, 1996.

_____. **Estado, governo, sociedade:** para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

_____. MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política***.* 11. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1998.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico***.* 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

BURDEAU, Georges. **Méthode de la Science Politique**. Paris, FRA: Dalloz, 1959.

_____. **O Estado.** São Paulo: Martins Fontes, 2005.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Instituto Pólis; Caixa Econômica Federal, 2001.

_____. 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. 2001a. Disponível em: <http://goo.gl/R5QamX>. Acesso em: 10 mar. 2014.

_____. Lei nº 11.977, de 7 de Julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 08 jul. 2009. Disponível em: <http://goo.gl/w4wg6L>. Acesso em: 10 mar. 2014.

_____. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 dez. 1979. Disponível em: <http://goo.gl/y2VzV2>. Acesso em: 10 mar. 2014.

_____. Medida Provisória nº 2.220, de 04 de setembro de 2001. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1o do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 set. 2001b. Disponível em: <http://goo.gl/RALtNr>. Acesso em: 10 mar. 2014.

_____. Senado Federal. **Constituição da Republica Federativa do Brasil**: texto promulgado em 05 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, 2013. Disponível em: <http://goo.gl/uJJGVp>. Acesso em: 22 mar. 2013.

BRAVO, R. S. **Técnicas de investigação social**: teoria e exercicios. 7. ed. Madri, ESP: Paraninfo, 1991.

BRITO, Felipe; OLIVEIRA, Pedro Rocha de. **Territórios transversais**. In: MARICATO, Ermínia (Org.). **Cidades rebeldes**: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo; Carta Maior, 2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

CANOTILHO, José Gomes. **Direito Constitucional**. 4. ed. Coimbra, PRT: Almeidina, 1989.

CARDOSO, Adauto Lúcio. A realidade da moradia no Brasil. **Estadão**, São Paulo, 15 set. 2012. Disponível em: <http://goo.gl/X8Ktse> Acesso em 28 mai 2014.

CARLOS, Ana Fani A. **A cidade**. São Paulo: Geografia Contexto, 1999.

_____. **O espaço urbano:** novos escritos sobre a cidade. São Paulo: Contexto, 2004.

_____. O meio ambiente urbano e o discurso ecológico. **Revista do Departamento de Geografia da USP/FFLCH**, São Paulo, v 8, p. 75-78, 1994.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 13. ed. Rio de janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia (Org.). **O Estatuto da Cidade**: comentado. São Paulo: Ministério das Cidades; Aliança das Cidades, 2010.

CASTELLS, Manuel. **Cidade, democracia e socialismo.** Tradução Gloria Rodríguez. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

_____. **A questão urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

CASTRO, José Nilo de. **Direito Municipal positivo**. 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

CASTRO, Rogério; MIDIAN, Sophia. Ocupação na área central de Vitória da

Conquista. **Oficina de Notícias**, Vitória da Conquista, ano 2, n. 2, set. 2002.

CHAUÍ, Marilena. **Conformismo e resistência**: aspectos da cultura popular no Brasil. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1993.

CNBB. **Solo urbano e ação pastoral**. Disponível em: <http://goo.gl/Fvr89w>. Acesso em: 22 mar. 2014.

COELHO, Marcos de Amorim; TERRA, Lygia. **Geografia geral e do Brasil**. São Paulo: Moderna, 2003.

CORRÊA, R. L. **O espaço urbano.** 4. ed. São Paulo: Ática, 2000.

DAMIANI, A. L. A urbanização crítica na metrópole de São Paulo a partir de fundamentos da Geografia Urbana. In: **ANPEGE**, Curitiba, ano 5, p. 51-70, 2009.

DEBIAGGI, Moema C. **Política urbana**: a produção e o consumo da cidade. 2. ed. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1986.

DUTRA NETO, C. **Café e desenvolvimento sustentável**: perspectiva para o desenvolvimento sustentável no Planalto de Vitória da Conquista. Vitória da Conquista: UESB, 2004.

ENGELS, Friedrich. A situação da classe operária na Inglaterra. In: MARX, Karl; ENGELS, Friedrich: **História**. Organização de Florestan Fernandes. São Paulo: Ática, 1984.

_____. **Contribuição ao problema da habitação**. Rio de Janeiro: Vitória, 1961.

_____. **Para a questão da habitação**. Disponível em: <http://goo.gl/unaJDO >. Acesso em: 22 mar. 2014.

FALCÃO, Joaquim de Arruda (Org.). **Conflito de direito de propriedade**: invasões urbanas. Rio de Janeiro: Forense. 1984.

_____. Justiça social e justiça legal: conflitos de propriedade no Recife, In: _____. **Conflito de direito de propriedade**: invasões urbanas. Rio de Janeiro: Forense, 1988.

FARIA, T. C. de A. **Favelas na periferia:** (re)produção ou mudança nas formas de produção e acesso à terra e moradia pelos pobres na cidade do Rio de Janeiro nos anos 90. 2004. 196 f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional)– Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, UFRJ, Rio de Janeiro, 2004.

FERNANDES, Edésio. A regularização de periferias no Brasil: problemas e perspectivas. In: SAULE JÚNIOR (Org.), Nelson. **Direito à cidade**: trilhas legais para o direito as cidades sustentáveis. São Paulo: Instituto Pólis, 1999.

_____. **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

_____. **Direito Urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

FERNANDES, Florestan. **Mudanças sociais no Brasil.** 2. ed. São Paulo: Difel, 1974.

FERNANDES, Luís. As duas faces de conquista: problemas e prosperidade marcam a terceira maior cidade do Estado. **Jornal Hoje**, Vitória da Conquista, 23 nov. 1994.

FERRAZ, Ana Emília Quadros. **O urbano em construção Vitória da Conquista**: um retrato de duas décadas. Vitória da Conquista: UESB, 2001.

FERRAZ JR., Tércio Sampaio. **Introdução ao estudo direito**: técnica, decisão, dominação. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

FIGUEREDO, Marcelo. **Teoria geral do Estado***.* 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

FILHO, Celso Augusto Coccaro. Usucapião especial de imóvel urbano instrumento da política urbana. In: **Revista de Direitos Difusos**, Rio de Janeiro, ano IV, v. 20, jul./ago., 2003.

FRANÇA, I. S. de. **A cidade média e suas centralidades**: o exemplo de Montes Claros no norte de Minas Gerais. 2006. 240 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) –Instituto de Geografia, Universidade Federal de Uberlândia, Minas Gerais, 2006.

FREITAS, José Carlos de. (Org.). **Temas de direito urbanístico**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado; Ministério Público do Estado de São Paulo, 1999.

_____. **Temas de Direito Urbanístico 2***.* São Paulo: Imprensa Oficial do Estado; Ministério Público do Estado de São Paulo, 2000.

FREITAS, Wagner Cinelli de Paula. **Espaço urbano e criminalidade**: lições da escola de Chicago. São Paulo: IBCCRIM, 2002.

FREYRE, Gilberto. **Nordeste.** Rio de Janeiro: Distribuidora Record de Serviços de Imprensa, 1989.

_____. **Casa-grande e senzala**. 32ª. ed. Rio de Janeiro: Record, 1992. p. 160-161.

_____. **Sobrados e mucambos**. 4. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1968.

FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca*.* **Políticas públicas**: a responsabilidade do administrador e o Ministério Público. São Paulo: Max Limonad, 2000.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

GALBRAITH, Jonh Kenneth. **A anatomia do poder**. São Paulo: Saraiva, 1987.

GOTTDIENER, M. **A produção social do espaço urbano**. 2. ed. São Paulo: Ed. da USP, 1997.

GRAFMEYER, Yves. **Sociologia urbana**. Paris, FRA: Europa-América, 1994.

GRAMSCI, Antonio. **Concepção dialética da História**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

HABERMAS, Jurgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Tradução Flávio Beno Siebeneider. Rio de Janeiro: Tempo Brasiliense, 2003. (Volume I).

_____. **Conhecimento e Interesse**. Rio de Janeiro: Zahar, 1971.

_____. **Três modelos normativos de democracia**. São Paulo: Lua nova, 1995.

HARVEY, David. **A Condição pós-moderna, uma pesquisa sobre as origens das mudanças culturais***.* São Paulo: Loyola, 1992.

_____. O direito à cidade*.* **Piauí**, São Paulo, n. 82, jul. 2012.

_____. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec,1980.

_____. **A produção capitalista do espaço**. 2. ed. São Paulo: Annablume, 2006.

_____. A liberdade da cidade. In: MARICATO, Ermínia (Org.). **Cidades rebeldes**: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. Tradução Gavin Adams. São Paulo: Boitempo; Carta Maior, 2013.

HELLER, Hermann. **Teoria do Estado.** São Paulo: Editora Mestre Jou, 1968.

HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição** Tradução Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1991.

HOLANDA, Sergio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Recenseamento geral do Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 1940; 1950. (Série Regional, Parte XII Bahia).

_____. _____. **Censo demográfico 1991**: Região Nordeste. Rio de Janeiro: IBGE, 2005. 1 CD-ROM.

_____. _____. **Censo demográfico 2000 Bahia**: Vitória da Conquista. Rio de Janeiro: IBGE, 2002. 1 CD-ROM.

_____. _____. **Censo 2010**. Disponível em: <http://goo.gl/QFf5Jk>. Acesso em: 22 mar. 2014.

_____. _____. **IBGE cidades**. Disponível em: <http://goo.gl/2w6tYF>. Acesso em: 15 mar. 2012.

_____. _____. **Resultados Preliminares do Universo do Censo Demográfico**. 2010. Disponível em: <http://goo.gl/0PbmZI>. Acesso em: 23 ago. 2013.

KOVARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 1980.

_____. **Viver em risco**. São Paulo: Ed. 34, 2009.

JACOBI, Pedro Roberto. **Cidade e meio ambiente**: percepções e proteção em São Paulo. São Paulo: Annablume, 1999.

_____. Meio ambiente urbano e sustentabilidade: alguns elementos para a reflexão. In: CAVALCANTI, Clóvis (Org.). **Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas**. São Paulo: Cortez; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1997.

JUSBRASIL. **Corte Especial declara inconstitucional lei que dispõe sobre plano diretor de Aparecida de Goiânia**. Disponível em: <http://goo.gl/nG0IhW>. Acesso em: 22 mar. 2013.

KELSE, Hans. **Teoria pura do Direito**. Tradução João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1987.

LASSALLE, Ferdinand. **A essência da Constituição**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2013.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Moraes, 2001.

_____. **Espaço e Política.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

LIMONAD, Ester. Urbanização dispersa mais uma forma de expressão urbana? In: **Revista Formação**, Presidente Prudente, n. 14, p. 31- 45, 2008.

LITTLE, Paul E. O rio Maracá e o delta do rio Amazonas: entre o isolamento e a globalização. **Ethos**, v 1, p. 63-81, 2001.

LOJKINE, Jean. **O Estado capitalista e a questão urbana**. Tradução Estela dos Santos Abreu. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1997. (Novas Direções).

MACRUZ, João Carlos; MACRUZ, José Carlos; MOREIRA, Mariana. **O estatuto da cidade e seus instrumentos urbanísticos.** São Paulo: LTr, 2002.

MAYER, Joviano Gabriel Maia; ASSIS, Mariana Prandini Fraga. Por uma teoria e prática radical de reforma urbana. In: SIMPÓSIO LUTAS SOCIAIS NA AMÉRICA LATINA, 3., 2008, Londrina. Disponível em: <http://goo.gl/dcrzvg>. Acesso em: 24 maio 2014.

MARCONDES, M. J. A. **Cidade e natureza**: proteção dos mananciais e exclusão social. São Paulo: Studio Nobel; Editora da Universidade de São Paulo; FAPESP,

1999. (Coleção Cidade Aberta).

MARTINE, George. **População, meio ambiente e desenvolvimento**: verdades e contradições. 2. ed. Campinas: UNICAMP, 1996.

MARICATO, Erminia. **Metrópole na periferia do capitalismo**: Ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. **Habitações e cidade**. São Paulo: Atual, 1997.

_____. **Brasil cidades**: alternativa para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2011.

_____. Conhecer para resolver a cidade ilegal. In: CASTRIOTA, L. B. (Org.). **Urbanização brasileira**: redescobertas. Belo Horizonte: Arte, 2002.

_____. et al. **Cidades rebeldes**: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo; Carta Maior, 2013.

_____. Nossas cidades são um grande negócio na mão de poucos. **Brasil de Fato**, São Paulo, 12 maio 2014. Disponível em: <http://goo.gl/Gbo1PV>. Acesso em: 26 maio 2014.

MARX, K.; ENGELS, F. **História**. Organização de Florestan Fernandes. São Paulo: Ática, 1984.

_____. **Ideologia alemã**. São Paulo: Hucitec, 1984.

_____. **Manifesto comunista**. Tradução Álvaro Pina e Ivana Jinkings. São Paulo: Boitempo, 2010.

MARX, Karl. **O capital**. 16. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998. (Volumes 1 e 2).

MAXIMILIANO, P de W. N. **Viagem ao Brasil 1815-1817**. São Paulo: Melhoramentos, 1969.

MEDEIROS, R. H. de A. A Segunda Guerra Mundial e o desenvolvimento de Vitória da Conquista e da região. **Jornal Hoje**, Vitória da Conquista, 7 maio 1995.

_____. Aspecto urbano de Conquista através da história. **Jornal Hoje**, Vitória da Conquista, p. 7, 30 dez. 1994.

_____. Diversificação econômica, fator demográfico e participação política em Vitória da Conquista. **Jornal Hoje**, Vitória da Conquista, 28 jan. 1995.

_____. O Processo histórico conquistense: traços gerais. **Jornal Hoje**, Vitória da Conquista, 23 fev. 1995.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal brasileiro.** 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MENDONÇA, Gismália Marcelino. **Manual de normalização para apresentação de trabalhos acadêmicos**. 3. ed. Salvador: Editora Unifacs, 2013.

MENDONÇA, Jupira G. Plano Diretor, gestão urbana e descentralização: novos caminhos, novos debates. In: FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito Urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

MÉSZAROS, I. **O poder da ideologia**. São Paulo: Boitempo, 2004.

MORRI, K. K. Notas sobre a formação do espaço brasileiro. In: **Espaço & Debates**: Revista de Estudos Regionais e Urbanos, São Paulo, ano VIII, n. 25, 1998.

MOTTA, Luana Dias. **A questão da habitação no Brasil**: políticas públicas, conflitos urbanos e o direito à cidade. 2010. Disponível em: <http://goo.gl/8HD3xn> Acesso em: 28 jun. 2014.

MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM TETO. **O que a periferia vai dizer para Dilma**. 25 jun. 2013. Disponível em: <http://goo.gl/sgOU5W> Acesso em: 25 jun. 2014.

MULLER, P.; SUREL, Y. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: Educat, 2002.

NEGRI, Antonio. Para uma definição ontológica de multidão. **Revista Lugar Comum**, Rio de Janeiro, n. 19-20, jan./jun. 2004. Disponível em: <http://goo.gl/h5vihB>. Acesso em: 4 fev. 2014.

NOVAES, Flávio Santos. **O orçamento participativo de Vitória da Conquista – Ba**: uma gestão pública societal? 2011. 198 f. Dissertação (Mestrado em Administração)–Escola de Administração da UFBA, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

NUNES, Débora. **Pedagogia da participação**: trabalhando com comunidades. Tradução Ciro Sales. Salvador: UNESCO; Quarteto, 2002.

OLIVEIRA, A. F. de. **A reprodução do espaço urbano de Goiânia**: uma cidade para o capital. Disponível em: <http://goo.gl/FCzzOH>. Acesso em: 28 jun. 2014.

PARK, R. Um roteiro de investigação sobre a cidade. In: VELHO, G. (Org.). **O fenômeno urbano**. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.

PEDRÃO, Fernando. **Raízes do capitalismo contemporâneo**. São Paulo: Hucitec; Salvador: EDUFBA, 1996.

_____. **Economia, política e poder**. Salvador: JusPodivm, 2010.

PETTIT, Philip. **Republicanism**: a theory of freedom and government**.** New York, USA: Oxford University Press, 1997.

PERROUX, François. **Capitalisme et commmunauté de travail**. Paris, FRA: Librarie Du Recuel Sirey, 1938.

PRADO JÚNIOR, Caio. **História econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2008.

PROGRAMA NACIONAL DE HABITAÇÃO RURAL. Brasilia, DF: Ministério das Cidades, 2014. Disponível em: <http://goo.gl/DnsgS6>. Acesso em: 28 jun. 2014.

RAFFESTIN, C. **Por uma Geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. **O futuro das metrópoles:** desigualdades e governabilidade. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

_____. Cidade dual ou cidade partida? tendências da metrópole do Rio de Janeiro. In: _____. **O futuro das metrópoles**: desigualdades e governabilidade. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

_____. Transformações da estrutura socioespacial: segmentação e polarização na região metropolitana do Rio de Janeiro. In:_____; BÓGUS, Lúcia (Org.). **Cadernos Metrópole**: Desigualdade e Governança, São Paulo, v. 1. 1999.

_____. Cidade nação e mercado**:** gênese e evolução da questão urbana no Brasil*.* In: SACHS, Ignacy (Org.); WILHEIM, Jorge (Org.); PINHEIRO, Paulo Sérgio (Org.). **Brasil:** um século de transformações. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro**: a formação e o sentido do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; LAGO, Luciana Correia do. A divisão favela-bairro no espaço social do Rio de Janeiro. In: _____. BÓGUS, Lúcia (Org). **Cadernos Metrópole**: Desigualdade e Governança, São Paulo, v. 5, 2001.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Moradia nas cidades brasileiras**. São Paulo: Contexto, 1998.

RODRIGUEZ, Ricardo Vélez. **O liberalismo francês**: a tradição doutrinária e a sua influência no Brasil. 2011. Disponível em: <http://www.cdpb.org.br/liberalismo_frances_velez.pdf>. Acesso em 12 mar. 2012.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei**: legislação, política urbana e território na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel; Fapesp, 1999.

_____. Regulação urbanística e exclusão social no Estado de São Paulo: mitos e verdades**. Revista de Direito Imobiliário**, v. 46, jan./jun. 1999.

_____. Impacto da aplicação de novos instrumentos urbanísticos em cidades do Estado de São Paulo. In: **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 2. 2000.

_____. **O Estatuto da Cidade.** Rio de Janeiro: Jornal do Brasil, 2001.

_____. CYMBALISTA, Renato; NAKANO, Kazuo. Solo urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país. **Revista de Direito da ADVOCEF**, v. 1, p. 123-158, 2008.

SAMPAIO, A. H. L. **Formas urbanas**: cidade-real & cidade ideal. Salvador: Quarteto, 1999.

SAMPAIO, José Pedral. **Conquista**: ex-prefeito Pedral Sampaio fala sobre os 50 anos da ditadura militar em entrevista histórica no rádio. Entrevistador: Herzem Gusmão: Rádio Clube FM, 2014. MP3. Entrevista concedida ao Programa Resenha Geral da Rádio Clube FM de Vitória da Conquista. Disponível em: <http://goo.gl/jNcL2O>. Acesso em: 28 jun. 2013.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice**: o social e a política na pós--modernidade. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. **O Estado, o direito e a questão urbana**. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

_____. **Para um novo senso comum**: a Ciência, o Direito e a Política na transição paradigmática, v. 1. A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

_____. **Orçamento Participativo em Porto Alegre**: para uma democracia redistributiva. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

SANTOS, Milton. **Técnica, espaço, tempo**: globalização e meio técnico-científico informacional. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1997.

_____. **A natureza do espaço**: espaço e tempo: razão e emoção. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

_____. **A cidade nos países subdesenvolvidos**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.

_____. A redescoberta da natureza. In: **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, n. 14, jan./abr., 1992.

_____. **A urbanização brasileira**. 5. ed. São Paulo: EDUSP, 2009a.

_____. **Por uma economia política da cidade**: o caso de São Paulo. 2. ed. São Paulo: EDUSP, 2009b.

_____. **Pobreza urbana**. São Paulo: HUCITEC, 1979.

_____. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. São Paulo: Record, 2008.

_____. **O espaço do cidadão**. 7. ed. São Paulo: Edusp, 2007.

_____; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil**: o território e sociedade no início do século XXI. 13. ed. Rio de Janeiro: Record, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

SAULE JÚNIOR, Nelson (Org.). **Direito à cidade**: trilhas legais para o direito as cidades sustentáveis. São Paulo: Max Limonad; Instituto Pólis, 1999.

_____. **Novas perspectivas do Direito Urbanístico brasileiro**. Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do Plano Diretor. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1997.

_____; ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade**: novos horizontes para a reforma urbana. São Paulo: Pólis, 2001. (Cadernos Pólis, 4).

SEI. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. **SIDE**, Sistemas de Dados Estatísticos. Índices por município e ano com ranking. 2006. Disponível em:<http://goo.gl/cqwhA9>. Acesso em: 23 ago. 2013.

SILVA, Éder Roberto da. **O movimento nacional pela reforma urbana e o processo de democratização do planejamento urbano no Brasil**. São Carlos: UFSCar, 2003. Disponível em: <http://goo.gl/Z5RBQ6>. Acesso em: 29 jun. 2014.

SILVA, Éder Roberto da. **O movimento nacional pela reforma urbana e o processo de democratização do planejamento urbano no Brasil**. 2003. 143 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana)– Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia, Universidade Federal de São Carlos, São Paulo, 2003.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, José. Imperial Villa da Victória, o primeiro nome de Conquista. **A Tarde**, Salvador, 29 novembro de 2006. (Informe Publicitário, caderno especial Vitória da Conquista).

SILVA, Sérgio Luis P. Pensamento político e representação ambiental: elementos de compreensão do “habitus sócio-ambiental” da sociedade contemporânea. **Rev Organização Humana e Identidade Social**, n. 19, maio 2001.
SILVA. A. P. **A implantação do shopping center Conquista Sul e a reestruturação do espaço urbano em Vitória da Conquista/BA**. 2007. Monografia (Licenciatura em Geografia)–UESB, Vitória da Conquista, 2007.

SOBARZO, Oscar. As cidades médias e a urbanização contemporânea. In: **Cidades**, Presidente Prudente, v. 8, p. 277-292, 2008.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento urbano e a

gestão urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

_____. **ABC do desenvolvimento urbano**. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

_____. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In. CASTRO, I. E. (Org.). et. al. **Geografia**: conceitos e temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 1995.

SOUSA, Pompeu de. **Projeto de Lei do Senado n. 181, de 1989**: Estatuto da Cidade. Brasília, DF: Senado Federal, 1989.

STEINBERGER, M.; BRUNA, G. C. **Cidades médias**: elos do urbano-regional e do público e privado. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan. **Ciência Política e teoria geral do Estado.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

_____. **Hermenêutica jurídica e(m) crise**: uma exploração hermenêutica da construção do direito. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

TABERNA DA HISTÓRIA DO SERTÃO BAIANO. **Pedral Sampaio**: o maior líder político de Conquista do século XX. Disponível em: <http://goo.gl/oX7Gw1>. Acesso em: 10 jan. 2013.

TOPALOV**,** Christian. Os saberes sobre a cidade: tempos de crise? **Espaço & Debates**: Revista de Estudos Regionais e Urbanos, São Paulo, ano XI, n. 34, p. 28--37, 1991.

TÖNNIES, Ferdinand. Comunidade e sociedade. In: _____. MIRANDA, Orlando (Org.). **Para Ler Ferdinand Tönnies**. São Paulo: Edusp, 1995.

VIERKANDT, A. **Handwörterbuch der soziologie**. Stuttgart, ALE: Ferdinand Enke, 1959.

VEIGA, Artur José Pires. **Sustentabilidade urbana, avaliação e indicadores**: um estudo de caso sobre Vitória da Conquista – BA. 2010. 283 f. Tese (Doutorado em Arquitetura)–Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2010.

VIEIRA, Liszt. **Os argonautas da cidadania**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

VILLAÇA, Flavio. **A Ilusão dos planos diretores**. 2005. Disponível em: <http://goo.gl/d8QMLg >. Acesso em: 29 jun. 2014.

PMVC. **Lei nº 118/1976 de 22 de dezembro de 1976**. Vitória da Conquista: PMVC, 1976.

_____. **Projeto de Lei 23 de 20 de dezembro de 2005**. Institui o Plano Diretor Urbano de Vitória da Conquista e Dá Outras Providências. Vitória da Conquista: PMVC, 2005.

_____. **Projeto de Lei 16 de 13 de novembro de 2006**. Institui o Código de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo e de Obras e Edificações do Município de Vitória da Conquista. Vitória da Conquista: PMVC, 2006.

_____. **Lei nº 1.385/2006 de 30 de janeiro de 2007**. Institui o Plano Diretor do Município de Vitória da Conquista e Dá Outras Providências. Diário Oficial dos Municípios: Salvador, 2007.

_____. **Lei nº. 1.186 de 18 de dezembro de 2003.** Institui a Política Municipal de Habitação Popular do Município de Vitória da Conquista. Poder Executivo. Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista. Vitória da Conquista: PMVC, 2003.

WARAT, Luis Alberto. **Introdução geral ao Direito I**. Porto Alegre: Sergio Fabris, 1996.

WOLKMER, Antônio Carlos. **Ideologia, Estado e Direito**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

_____. **Introdução ao pensamento jurídico crítico**. São Paulo: Nova Acadêmica, 2008.

APÊNDICE A - Loteamentos deferidos em Vitória da Conquista até 2007

Tabela 16 – Loteamentos deferidos em Vitória da Conquista até 2007

(Continua)

OBSERVAÇÕES	DEFERIDO EM	LOTEAMENTO/DESMEMBRAMENTO	RESPONSÁVEL	NÚMERO DE LOTES	AREA EM M²
	1977	Bairro de Nossa Senhora da Vitória	Rircado F. de Oliveira e Derneval F. de Oliveira	162	NC
	1977	Boa Vista	Acelino Pires Andrade	154	165 169
	1977	Figueira	Acelino Pires Andrade	16	13 500
	1977	Figueira de Andrade	Josué F. de Andrade	21	13 244
	1977	Irmãs Sacramentinas	Escola Sacramentinas	26	NC
Chácaras	1977	Jardim Guanabara	Lot. Conquista Ltda..	136	NC
	1997	Parque Candeias II	Jorge Teixeira da Silva	52	45 718
	1977	Pascoali	Roterdan Brito	10	3 726
	1977	Patagônia	Gildásio Cairo	1 805	1 069 810
	1977	Santa Rita	Reibhol Leandro	17	5 438
	1977	Vista Forma	Narcisio Santos	30	37 024
Total 1977	**11**		**Total de n° de Lotes**	**2 429**	
	1978	Borbas	Osvaldo Torres Bastos	21	8 724
Chácaras	1978	Morumbi	Almerinda F. Pereira	286	604 367
	1978	NC	Herdeiros de Abio	31	NC
	1978	Parque Candeias (Alto da Quadra 46)	José R. Rebouças e Bartolomeu S. Rebouças	8	NC
	1978	Setor URB. Do Bairro Joaquim Brito	Gerson Gomes de Oliveira	11	NC
Total 1978	**5**		**Total de n° de Lotes**	**357**	

Tabela 16 – Loteamentos deferidos em Vitória da Conquista até 2007

(Continua)

OBSERVAÇÕES	DEFERIDO EM	LOTEAMENTO/DESMEMBRAMENTO	RESPONSÁVEL	NÚMERO DE LOTES	AREA EM M²
	1979	Conveima	Convemia Com. De Veículos, Máquinas e Tratores	3 809	1 608 440
	1979	Conveima II	Convemia Com. De Veículos, Máquinas e Tratores	5 224	2 490 000
	1979	Kadja	Gildásio Cairo	2 036	682 923
	1979	Panorama	Eurípedes do Santos	284	345 000
	1979	Santa Fé	Alberto Magalhães e Francisco O Magalhães	227	95 856
	1979	Santa Tereza	Pericles Alves Mendes	99	1 196 065
	1979	São Pedro	Pedro Oliveria	36	9 872
Total 1979	**7**		**Total de n° de Lotes**	**11 715**	
	1980	Alto Candeias	Imobiliária Veloso	197	118 882
Chácaras	1980	Guarani	Firmas VM2 Loteamento Ltda.	326	2 752 384
	1980	Janser	Vera Lúcia Fernandes Mendes	29	10 147
	1980	Parque Dr. Jorge Teixeira	Fernandes e Cardoso Ltda.	360	215 810
	1980	Parque Primavera	Raquel Quaresma da Silva	82	822 194
Desmemb	1980	Serraria Sales	2ª Igreja Batista de Vitória da Conquista	12	4 200
	1980	Sítios de Recreio Novo Horizonte	Philladelpho Inácio Pereira	64	715 862
	1980	Ubaldino Figueira	Heleusa Câmara, Heliane F. Dourado	87	39 040
	1980	Vila Emurc	Empresa Municipal de Urbanismo de Vitória da Conquista (EMURC)	134	153 214

Tabela 16 – Loteamentos deferidos em Vitória da Conquista até 2007

(Continua)

OBSERVAÇÕES	DEFERIDO EM	LOTEAMENTO/DESMEMBRAMENTO	RESPONSÁVEL	NÚMERO DE LOTES	AREA EM M²
Desmemb		Vila Regina Pacis	Canteiros Incorporação Imobiliária e Terraplanagem Ltda.	36	17 106
	1980	Vila Velha	Crescêncio Moreira Ferraz	27	19 300
Total 1980	**11**		**Número total de Lotes**	**1 354**	
	1981	Alto de Boa Vista	Machado Costa Com. E Imóveis	2 033	5 574 519
	1981	Antônio Brito	Roterdan Brito	358	150.000
Desmemb	1981	Bairro Aeroporto	Osmário Cairo dos Santos	96	50 200
	1981	Caminho do Parque	Empreendimentos Odebrecht Ltda.	241	227 434
Desmemb	1981	Canaã	Guilherme Cathalá de Carvalho	131	1 091 252
	1981	Canaã II	Guilherme C.de Carvalho	58	400 973
	1981	Jardim Vivendas Serranas	Nabil Chahine e Celeste Philadelpho	54	46 913
	1981	Morada de Primavera	T.Cardozo Com. de Imóveis Ltda.	40	16 275
	1981	Parque Imperial	Imobiliária Oliveira Sá Ltda.	741	6 365 945
	1981	Parque Senzala	Guilherme C. de Carvalho	48	350 000
	1981	Santa Cecília	Firma Fernandes e Cardoso Ltda.	403	234 004
	1981	Sol Nascente Ltda.	Gilson Araújo da Andrade e Outros	322	200 000
	1981	Terras do Remanso	Imobiliária Terras do Remanso Ltda.	700	486 912
	1981	Vila Ana Maria	Flávio Jarbas Dantas Vasconcelos	40	20
	1981	Vila Elisa	Unilisa - Comércio e Imóveis Ltda.	3 360	1 355 200

Tabela 16 – Loteamentos deferidos em Vitória da Conquista até 2007

(Continua)

OBSERVAÇÕES	DEFERIDO EM	LOTEAMENTO/DESMEMBRAMENTO	RESPONSÁVEL	NÚMERO DE LOTES	AREA EM M²
	1981	Vila Fernandes Flores	Antônio de Sá	40	16 855
	1981	Vista Alegre	Loteamento Vista Alegre	212	112 200
Total 1981	17		Total de N° de Lotes	8 877	
	1982	Alto das Araras	Via Carolina e Imb. Veículos Ltda.	116	74 880
	1982	Alto do Carvalho	Empr. Imobiliários Canaã Ltda.	224	71 097
Legalização	1982	Bairro Cristo Reis	Antonio Porto e Herdeiro de Antonio dos S. Ferraz	92	NC
Desmemb	1982	Bozzo	Bozzo Brasil S/A	7	13 314
	1982	Cidade Maravilhosa	Vilton Souza	1 708	650 356
	1982	Corredor da Felícia	Herdeiros de Acelino Pires de Andrade	375	286 184
	1982	Jardim das Candeias	Loteamento Jardim das Candeias Ltda.	1 017	315 000
	1982	Miro Cairo	Cairo Ramos e Cia. (Gildásio Cairo)	2 404	882 390
	1982	Senhorinha Cairo	Cairo Ramos e Cia. (Gildásio Cairo)	2 756	1 025 214
Total 1982	9		Total de N° de Lotes	8 699	
Desmemb	1983	2ª Igreja Batista	2ª igreja Batista	32	16 903
Chácaras	1983	Bosque Candeias	Jorge Teixeira da Silva	4 quadras	74 900
	1983	Buriti	Almicar Jainer Muterle	70	437 784
Chácaras	1983	Caminho da Barra	Melqui Imóveis Ltda.	224	1 516 620
Chácaras	1983	Candeias	Jorge Teixeira da Silva	94	2 258 590
	1983	Cidade Modelo	EMURC	1 737	631 413
	1983	Idalina Veloso	Gomes Veloso Ltda.	932	300 000

Tabela 16 – Loteamentos deferidos em Vitória da Conquista até 2007

(Continua)

OBSERVAÇÕES	DEFERIDO EM	LOTEAMENTO/DESMEMBRAMENTO	RESPONSÁVEL	NÚMERO DE LOTES	AREA EM M²
	1983	Morada Boa Vista	Machado Costa Comércio e Imóveis Ltda.	981	441 406
	1983	Primavera	Olimpia Lot.de Imóveis	3 447	1 094 200
Desmemb	1983	Quadra - A Bosque Candeias	Encosane	2	14 700
Chacáras	1983	Santa Elisa	Unilisa - Comércio e Imóveis Ltda.	159	1 055 634
	1983	Vila Renato Magalhães	Unilisa - Comércio e Imóveis Ltda.	983	441 406
Total 1983	12		Total de N° de Lotes	8 661	
Chacáras	1984	Arco-íris	Esaú V. Matos	44	42 173
	1984	Caminho da Universidade	Mendes Tavares Ltda.	682	400 000
	1984	Jardim Copacabana	Arnaldo Celso Marques Guerra	1 066	400 000
	1984	Vila Catuaí	R. Sampaio Comércio de Imóveis Ltda.	120	51 546
Total 1984	4		Total de N° de Lotes	1 912	
Chácaras	1985	Bosque dos Flamboyant´s	Loteamento Cairu Ltda.	210	1 789 700
Chácaras	1985	Caminho do Rio	Jaime Moreira de Souza	73	831 041
	1985	Cidade de Serrinha	EMCONTA Empreendimentos e Construções Ltda.	631	230,00
	1985	Jardim Valéria	Cairo Ramos e Cia. (Gildásio Cairo)	952	318 803
	1985	Laje Grande I	Cairo Ramos e Cia. (Gildásio Cairo)	953	284 455
	1985	Laje Grande II	Cairo Ramos e Cia. (Gildásio Cairo)	897	273 669

Tabela 16 – Loteamentos deferidos em Vitória da Conquista até 2007

(Continua)

OBSERVAÇÕES	DEFERIDO EM	LOTEAMENTO/DESMEMBRAMENTO	RESPONSÁVEL	NÚMERO DE LOTES	AREA EM M²
	1985	Parque Mongoiós	Adelino Xavier Soares	108	83 864
Chácaras	1985	Primavera	Olímpia Loteamento de Imóveis	75	611 657
Chácaras	1985	São Jorge	Carneiro Costa Com. Im. Ltda.	290	2 100 776,00
	1985	Vila da Conquista	Pena Emp. e Com. Imobiliária Ltda.	512	169 196
	1985	Vila do Café	Jovino Manoel Silva	44	350 000
Total 1985	11		Total de N° de Lotes	4 745	
Desmemb	1986	Gregório de Brito	Bruno Veloso de Oliveira	2	7 017
	1986	Itamarati	Ecosane Eng. Const. San e Ind. Ltda.	531	410 672
Chácaras	1986	Lagoa das Flores	Unilisa - Comércio e imóveis Ltda.	271	425 447
	1986	Leão de Ouro	Antonio Vicente dos Santos	10	29 400
Desmemb	1986	Lotes Comerciais	Viação Salutares e Turismo S/A	16	2 756
	1986	Lotes Residenciais	Econase	13	91 236
	1986	Miro Cairo II	Cairo Ramos e Cia. (Gildásio Cairo)	159	45 474
	1986	Parque Santa Mônica	S.P. São Paulo Imobiliária Ltda.	1 208	463 068
	1986	Sobradinho	Claudionor G. de Almeida e outros	49	25 000
	1986	Vázea	Geraldo Gregório de Brito	2	22 721
	1986	Vila Candeias	Econase	11	91 236
	1986	Vila dos Pinheiros	NC	20	68 014
Total 1986	12		Total de N° de Lotes	2 292	
	1987	Alto de Universidade	Mendes Tavares Ltda.	774	491 200

Tabela 16 – Loteamentos deferidos em Vitória da Conquista até 2007

(Continua)

OBSERVAÇÕES	DEFERIDO EM	LOTEAMENTO/DESMEMBRAMENTO	RESPONSÁVEL	NÚMERO DE LOTES	AREA EM M²
	1987	Amendoeiras	Israel O. Araújo	152	09ha 45ª 40 ac
	1987	Jardim Guanabara	Marcelino S. Mendes	1 201	558 797
	1987	Lote entre a Rua Deraldo Mendes e outras	Representação Lotes Ltda.	6	1 395
	1987	Pacheco	Antonio D. Pacheco	122	NC
	1987	Parque Santa Cecilia	Fernandes e Cardoso Ltda. e outros	372	234 004
Total 1987	6		Total de N° de Lotes	2 627	
Desmemb	1988	Albergue Nosso Lar	União Espírita de Vitória da Conquista	8	1 920
Legalização	1988	Alto Maron	Rachel Quaresma da Silva	27	4 020
Legalização	1988	Bairro Cristo Reis	Sucessores de Acelino P. de Andrade	115	11 273
	1988	Bruno Bacelar 1ª Etapa	Anisalves Oliveira, Rui Bacelar e Stela B. Oliveira	605	245 681
Desmemb	1988	Cristo Redentor	Naerh Valeiro Soares	69	17 907
Desmemb	1988	Lemos	Valdenor L. do Nascimento	21	5 776
	1988	Maria Etelvina	Brito Empreemdimentos Imobiliários Ltda.	57	35 700
	1988	Menerval Custódio	Mernerval Custódio do Nascimento	278	90 340
	1988	Nenzinha Santos 1ª Etapa	Herdeiros de Bruno Bacelar	597	212 777
	1988	Nenzinha Santos 2ª Etapa	Herdeiros de Bruno Bacelar	1173	268 688
Desmemb	1988	Quincas Brito	Serapião F. Nunes	9	1 644
Total 1988			Total de N° de Lotes	2 959	

Tabela 16 – Loteamentos deferidos em Vitória da Conquista até 2007

(Continua)

OBSERVAÇÕES	DEFERIDO EM	LOTEAMENTO/DESMEMBRAMENTO	RESPONSÁVEL	NÚMERO DE LOTES	AREA EM M²
	1989	Bairro Leblon	Imobiliária Leblon	229	113 763
	1989	Bruno Bacelar 2ª Etapa	Ansinsalves Oliveira, Rui Bacelar e Stela Oliveira	840	259 943
Desmemb	1989	Lote 228 - Loteamento Jardim Guanabara	P.P. Comp. Brasileira Exportadora	3	17 000
	1989	Morada Candeias	Reforma Recup. e Serviço Ltda.	53	30 000
	1989	Padre Palmeira	Igreja Nossa Senhora das Vitórias	42	25 711
Legalização	1989	Santa Terezinha	Gildásio Cairo	130	49 550
	1989	São Pedro	Josino Franscico de Almeida	1 057	254 437
Leg./Desm	1989	Silveira	Manoel Silveira Rocha	12	2 383
Desmemb	1989	Virgílio Figueira	Maria Stella M. Figueira	10	4 495
Total 1989	9		Total de n° de Lotes	2 376	
Legalização	1990	Alto da Serra	José Menezes Rocha	56	23 272
	1990	Granja Paulicéia	NC	85	NC
	1990	Maria Rita	José Menezes Rocha	52	20 000
	1990	Parque Santos Antônio	São Paulo Imóveis Ltda.	54	20 000
Desmemb	1990	Pedrinhas	Ormindo de Oliveira e outros	11	2 788
Total 1990	5		Total de n° de Lotes	258	
Legalização	1991	José Pequeno	Herdeiros de José de Oliveira Santos	83	24 143
	1991	Morada do Parque	Hélio Prates Porto	100	49 220
	1991	Vivendas da Colina	Ampla Construtora Ltda.	186	50 000
Total 1991	3		Total de n° de Lotes	369	
Desmemb	1992	Alvorada *	José Cirino Franco	15	15

Tabela 16 – Loteamentos deferidos em Vitória da Conquista até 2007

(Continua)

OBSERVAÇÕES	DEFERIDO EM	LOTEAMENTO/DESMEMBRAMENTO	RESPONSÁVEL	NÚMERO DE LOTES	AREA EM M²
	1992	Bairro Nova Olinda	José Menezes Rocha	274	NC
Legalização	1992	Diná Carvalho	Herdeiro de José de Oliveira Santos	31	20 695
Desmemb	1992	Fluminense	José Roberto	35	18 200
	1992	Jardim Copacabana II	Arnoldo Guerra Júnior	518	187 100
	1992	Jardim Sudoeste	Imobiliária Veloso Ltda.	1 303	400 000
	1992	Maria Carolina Magalhães	Ruy B. Bacelar	105	40 554
	1992	Morada Candeias II	Imobiliária Candeias Ltda. (Jorge Ribeiro)	26	11 305
Desmemb	1992	União Espírita	União Espirita de Vitória da Conquista	6	14 807
	1992	Xavier	Jaime Xavier de Santana	42	8 420
Total 1992	10		Total de n° de Lotes	2 335	
	1993	Horto Florestal	Mara Núbia Vieira de Freitas	15	6 385
Desmemb	1993	Vila Guanabara	José Roberto F. de Oliveira	63	20 000
Total 1993	2		Total de n° de Lotes	78	
	1993	Morada Real 1ª Etapa	Ciclo Engenharia Ltda.	463	333 350
Total 1993	1		Total de n° de Lotes	463	
	1995	Calcutá II	Bruno Bacelar de Oliveira e outros	71	30 156
	1995	Cidade Alta	Francisca Lopes de Oliveira	41	9 536
	1995	Kalango	Degraus Construtora Ltda.	16	9 749
	1995	Mirassol	Imobiliária Veloso Ltda.	367	2 573 865
	1995	Morada Guanabara	Nestor Filho M. de Oliveira	48	20 000
	1995	Morada Nova	Imobiliária Veloso	642	200 000
	1995	Morada Real 2ª Etapa	Ciclo Engenharia Ltda.	864	C/1ª Etapa
	1995	Morada Vitória	Imobiliária Veloso Ltda.	913	202 203

Tabela 16 – Loteamentos deferidos em Vitória da Conquista até 2007

(Continua)

OBSERVAÇÕES	DEFERIDO EM	LOTEAMENTO/DESMEMBRAMENTO	RESPONSÁVEL	NÚMERO DE LOTES	AREA EM M²
	1995	Parque Lorena	Edmundo da Silva Quadros	57	20 000
	1995	Recanto das Águas	Cristóvão Esteves Khouri	1.131	287 730
	1995	Stela Figueira	Almir Querino Câmara e Heleusa e Câmara	78	22 500
	1995	Vivendas Vale das Flores	Imobiliária Veloso Ltda.	317	421 254
	1995	Vivendas da Serra	Imobiliária Veloso Ltda.	1.420	347 515
Total 1995	13		Total de n° de Lotes	5 965	
	1996	Bateias II	Loteamento Bateias Ltda.	3 796	1 115 980
	1996	Conquistense	Ciclo Engenharia Ltda.	364	92 659
	1996	Mariana	José Fernando Oliveira e Paulo Alves de Brito	124	36.550
Desmemb	1996	Mongoió	Miguel Carlos Amorim	35	14 430
	1996	Nossa Senhora de Lourdes	Orlando M. Guerra	100	38 071
	1996	Panorma II	Eurípedes dos Santos	386	95.876
	1996	Parque Santiago	José Hermes S. Assunção	74	14 930
	1996	Parque São João	Alex Farley G. Ferraz	31	8 500
Desmemb	1996	Paulo de Tarço	Aldo Campos de Andrade	11	2 260
	1996	São Luiz	Luiz Alves Abreu	37	9 300
	1996	Stela Figueira II	Stella M. Glass e outros	68	22 540
Ampliação	1996	Vila da Conquista	Pena Emp. e Com. Imobiliária Ltda.	418	64 258
	1996	Vivendas Campos das Flores	Imobiliária Veloso Ltda.	527	788 698
Total 1996	13		Número total de Lotes	5 971	
	1997	Amanda	Laura Brito Farias	23	9 622
	1997	Bateias I	Loteamento Bateias Ltda.	196	80 077
Desmemb	1997	Beatriz	Florisvaldo J. da Silva	30	8 400

Tabela 16 – Loteamentos deferidos em Vitória da Conquista até 2007

(Continua)

OBSERVAÇÕES	DEFERIDO EM	LOTEAMENTO/DESMEMBRAMENTO	RESPONSÁVEL	NÚMERO DE LOTES	AREA EM M²
Desmemb	1997	Bosque Candeias	Econase	30	19 800
	1997	Cidade Universitária	UNI - Empreendimento Imobiliário	206	145 951
	1997	Comercial (Travessa Justino Gusmão)	Gilvan Alves dos Santos	39	2 697
	1997	Curitiba	Martins P. de Souza	64	21 363
	1997	Felícia	Marcelino S. Mendes	10	3 327
	1997	Góes Calmon	Geraldo Gregório de Brito	18	7 675
	1997	Horizonte	Geraldo Gregório de Brito	25	9 458
	1997	Inalda	Maria Robervânia de S. Silva	17	6 192
	1997	Jéssica	Laura Brito Farias	16	7 676
	1997	João Ciqueira	Espólio De João M. de Carvalho	35	11 958
	1997	Lara	José Fernanades B. Oliveira e outros	20	7 675
	1997	Morada Cajaíba	Gestrudes F. de Oliveria	30	7 146
	1997	Morada dos Pássaros I	Ciclo Engenharia Ltda.	880	306 206
	1997	Morada dos Pássaros II	Ciclo Engenharia Ltda.	916	306 206
	1997	Priscyla	Átila Rosa Brito	40	17 521
	1997	Química Brito II	Vitória Rosa Brito	24	7 675
	1997	Química Brito III	Vitória Rosa Brito	28	9 550
	1997	Verônica	José Fernanades B. Oliveira e outros	26	9 495
	1997	Virginia	Otoniel F. Brito e outros	24	9 622
	1997	Vivendas do Candeias	Econase	172	133 582
	1997	Vivendas Candeal	Nordeste Loteamento de Imóveis Ltda.	231	160 904
	1997	Zezé Leone	José Murilo Batista	71	20 371
Total 1997	25		Nº total de loteamentos	3 171	

Tabela 16 – Loteamentos deferidos em Vitória da Conquista até 2007

(Continua)

OBSERVAÇÕES	DEFERIDO EM	LOTEAMENTO/DESMEMBRAMENTO	RESPONSÁVEL	NÚMERO DE LOTES	AREA EM M²
	1998	Boa Esperança	Itatiaia Serv. Const. Ltda.	65	17 436
	1998	Parque Candeias	Espólio de Jorge Teixeira	7	1 992
	1998	Vilas das Rosas	Ronaldo P. Bezerra	29	10 000
Total 1998	3		Total nº de Lotes	101	
	1999	Terra do Remanso II	Espólio de Everardo P. de Castro	294	81 722
	1999	Parque Cidade	Herdeiros de Vanderlan Lacerda Silva	90	27 418
	1999	Esplanada do Parque	Ceci Empreendimentos Ltda.	454	170 000
Total 1999	3		Total nº de Lotes	838	
	2000	Alameda Morada dos Pássaros	Ciclo Empreendimentos Ltda.	542	197,126
	2000	Vila da Conquista II	Pena Empreendimentos Ltda.	223	64 075
	2000	Morada dos Bem-te-vis	Empreendimentos Imobiliários Alves Brito Ltda.	171	57 815
Total 2000	3		Total nº de Lotes	936	
	2001	Portal do Candeias	Loteamento Tarefa Ltda.	48	35 389
Total 2001	1		Total nº de Lotes	48	
	2002	Morada Nobre do Candeias	Manoel Alípio Santos Ribeiro	149	84 351
	2002	Vilas Candeias	Ecosane	27	28 929
Total 2002	2		Total nº de Lotes	176	
	2003	Vila Oeste	Vilton Souza	102	43 689
	2003	Recanto dos Pássaros	Ciclo Empreendimentos Imobiliários Ltda.	915	311 398
Total 2004	2		Total nº de Lotes	1 017	
	2004	Vila Oeste 2ª Etapa	Vilton Souza	60	30 254
	2004	Cidade Serrana	Plena Engenharia Ltda.	60	15 284

Tabela 16 – Loteamentos deferidos em Vitória da Conquista até 2007

(Conclusão)

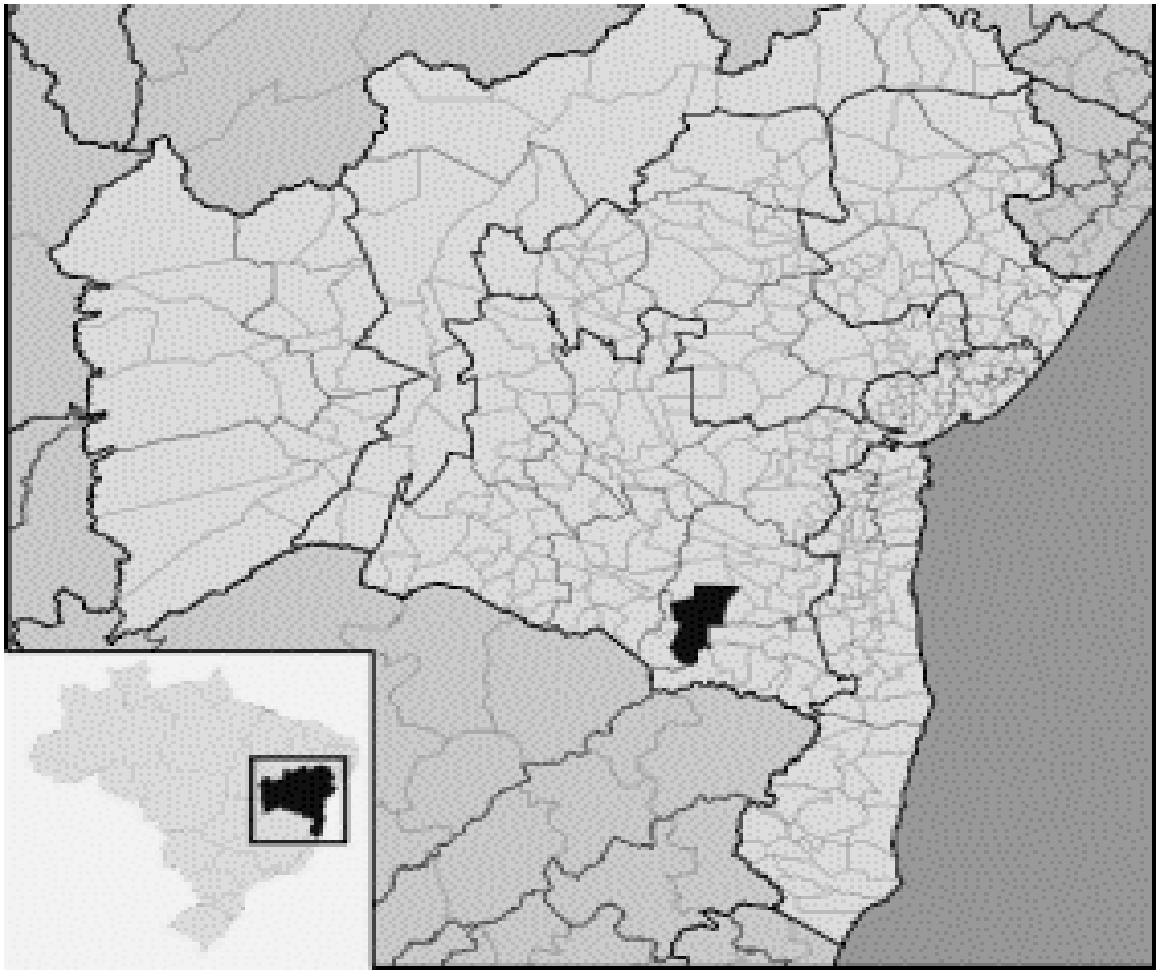
OBSERVAÇÕES	DEFERIDO EM	LOTEAMENTO/DESMEMBRAMENTO	RESPONSÁVEL	NÚMERO DE LOTES	AREA EM M²
	2004	Nova CAP	Antonio Meira Lessa	80	27 383
Total 2006	3		Total nº de Lotes	200	
	2006	Nova Cidade	PMVC	572	149 084
	2006	Bateias II	Loteamento Bateias Ltda.	94	80 077
Total 2007	2		Total nº de Lotes	786	
	2007	Henriqueta Prates II	PMVC	104	34 013
	2007	José Anchieta	José Anchieta	173	37 164
	2007	Vivenda da Serra	PMVC	139	NC
	2007	Conjunto da Vitória	PMVC	367	51 816
Total 2007	4		Total nº de Lotes	783	

Fonte: Adaptado da Secretaria Municipal de Obras e Urbanismo de Vitória da Conquista, 2013. FERRAZ, 2001.

Nota: *NC- Não consta a informação no arquivo e nos mapas disponíveis na Secretaria Municipal de Obras e Urbanismo.

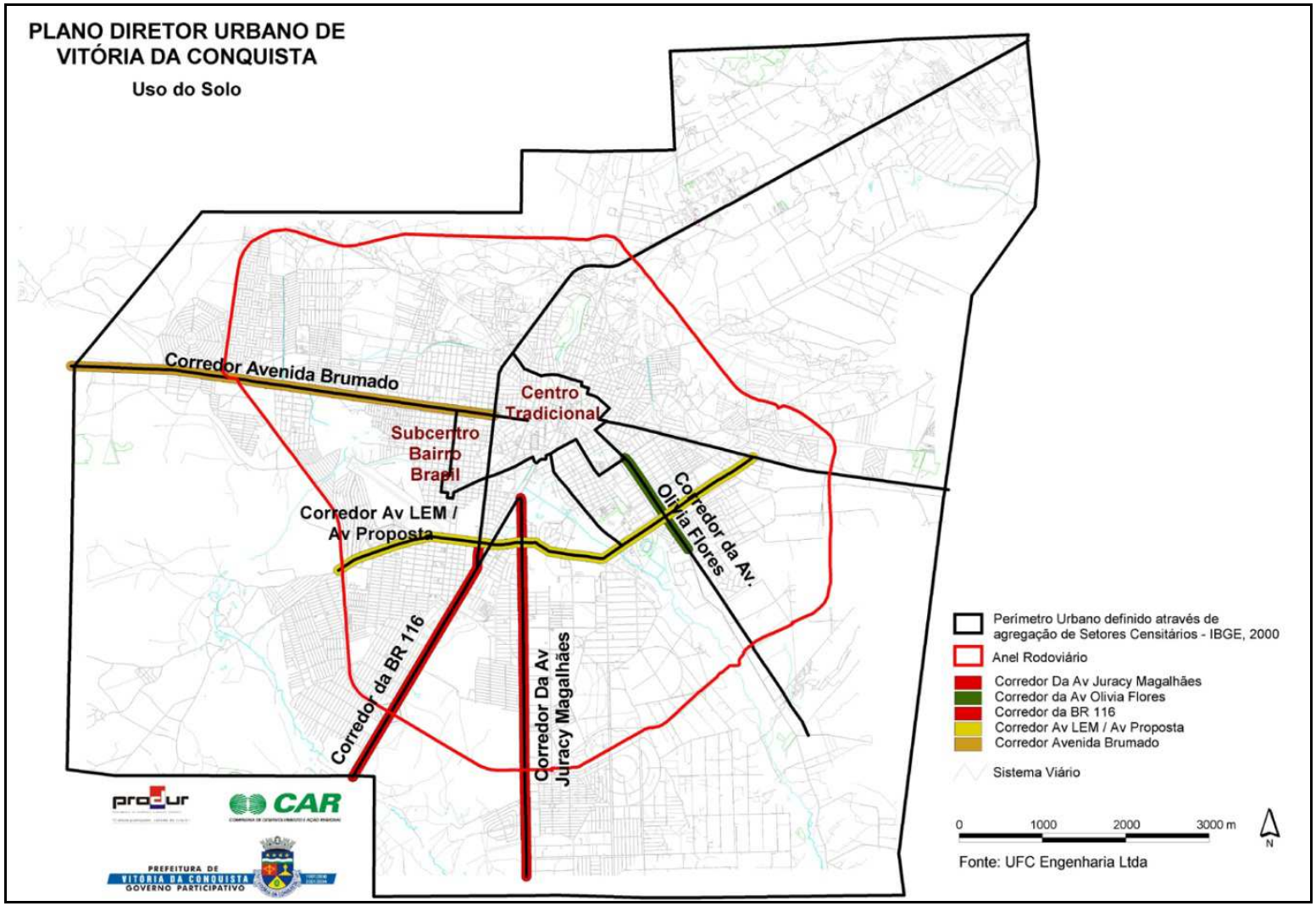
ANEXO A - Mapas

Figura 1 – Localização de Vitória da Conquista



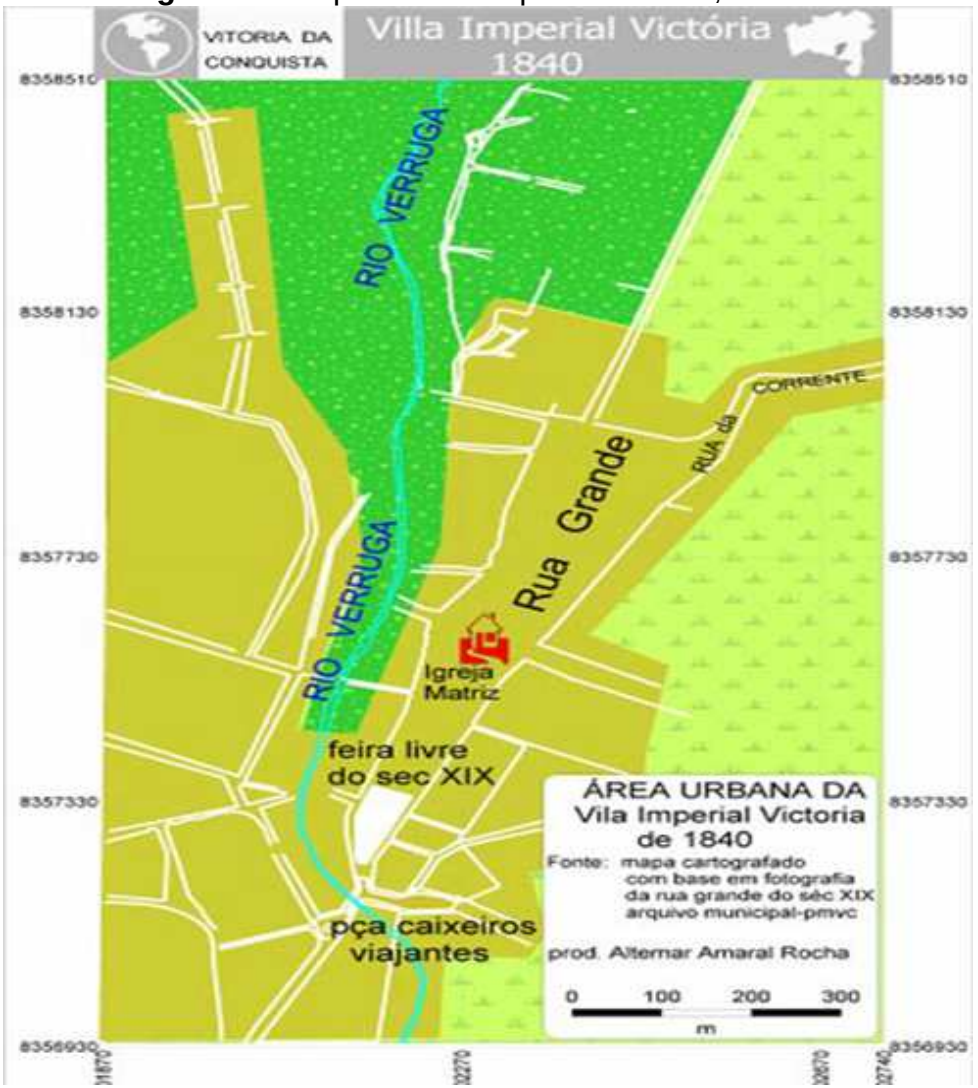
Fonte: Adaptado de WIKIMEDIA. Disponível em: <http: //goo.gl/wHLAkF>. Acesso em: 10 jul. 2013.

Figura 2 – Sistema viário em Vitória da Conquista, BA



Fonte: PMVC (2007)

Figura 3 – Mapa da Vila Imperial Victória, de 1840

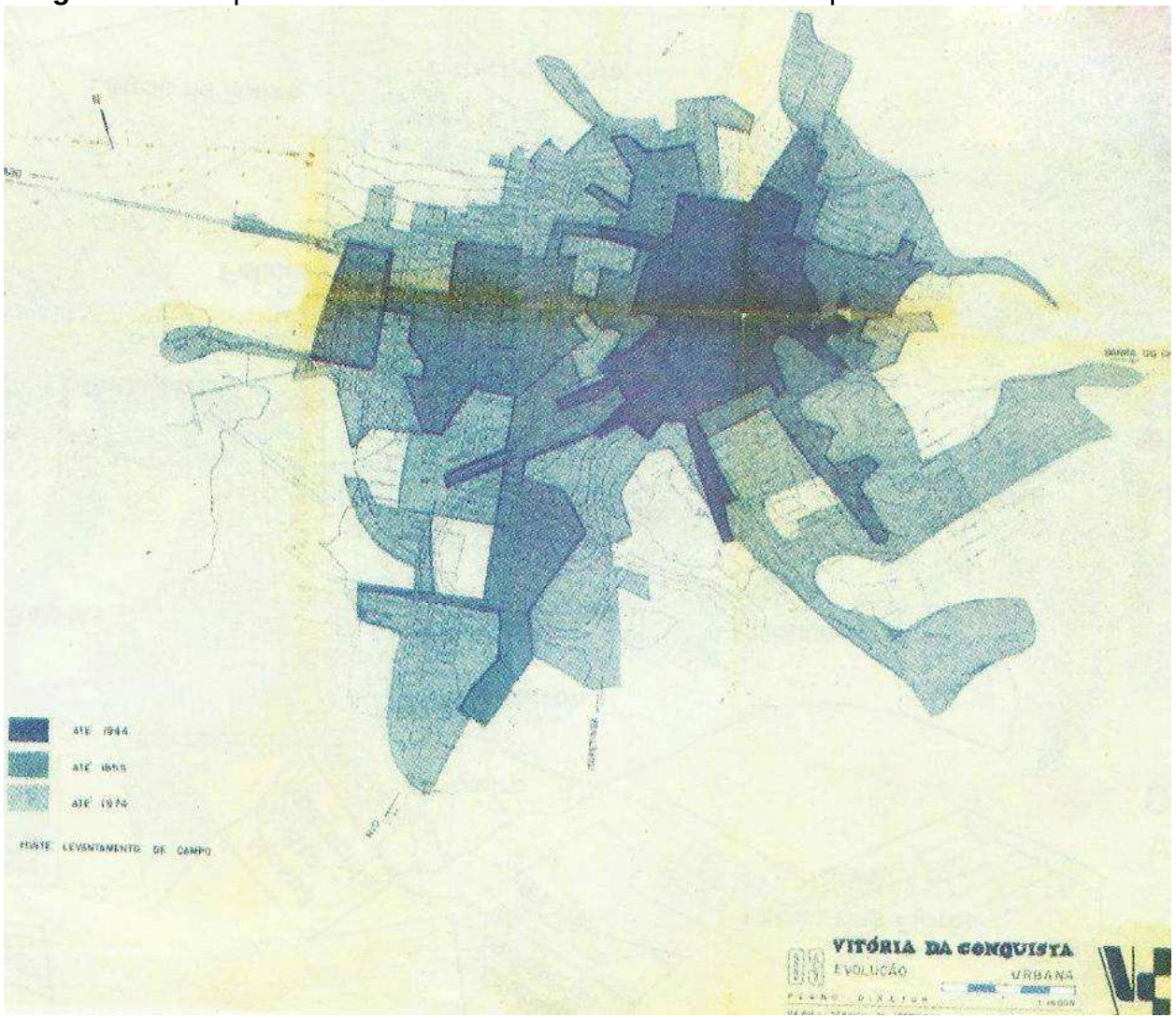


Fonte: Rocha (2008).

Figura 5 – Mapa estrutura rodoviária de Vitória da Conquista.

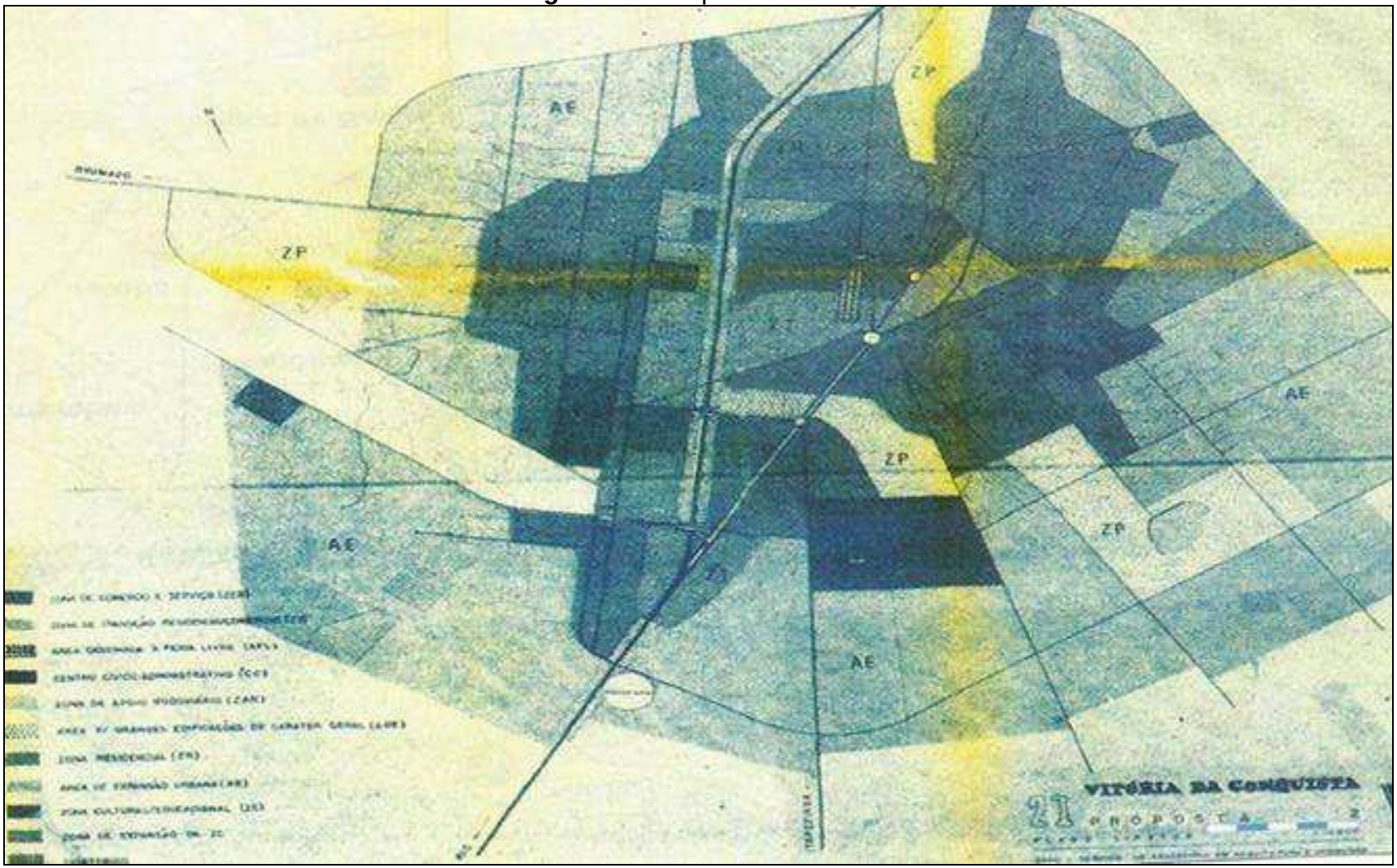
Fonte: GOOGLE MAPS. **Rodoviária de Vitória da Conquista**. Disponível em: <http://goo.gl/lZQjHO>. Acesso em: 10 jul. 2011.

Figura 10 – Mapa do crescimento urbano de Vitória da Conquista entre 1944 e 1974



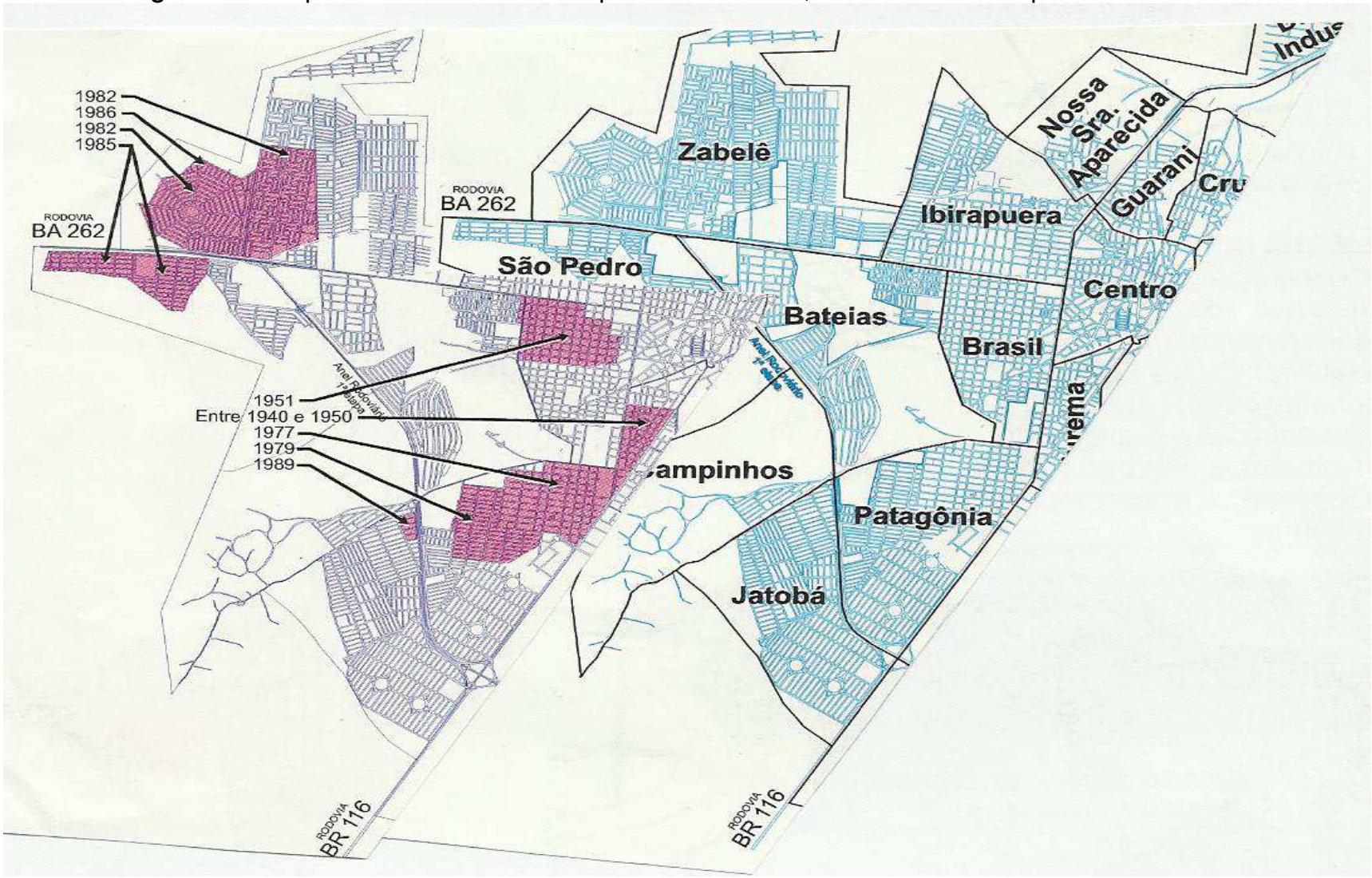
Fonte: PMVC (1976). Nota: Azul Escuro: até 1944. Azul Médio: até 1955. Azul Claro: até 1974. FERRAZ, 2001.

Figura 11 – Mapa zoneamento urbano



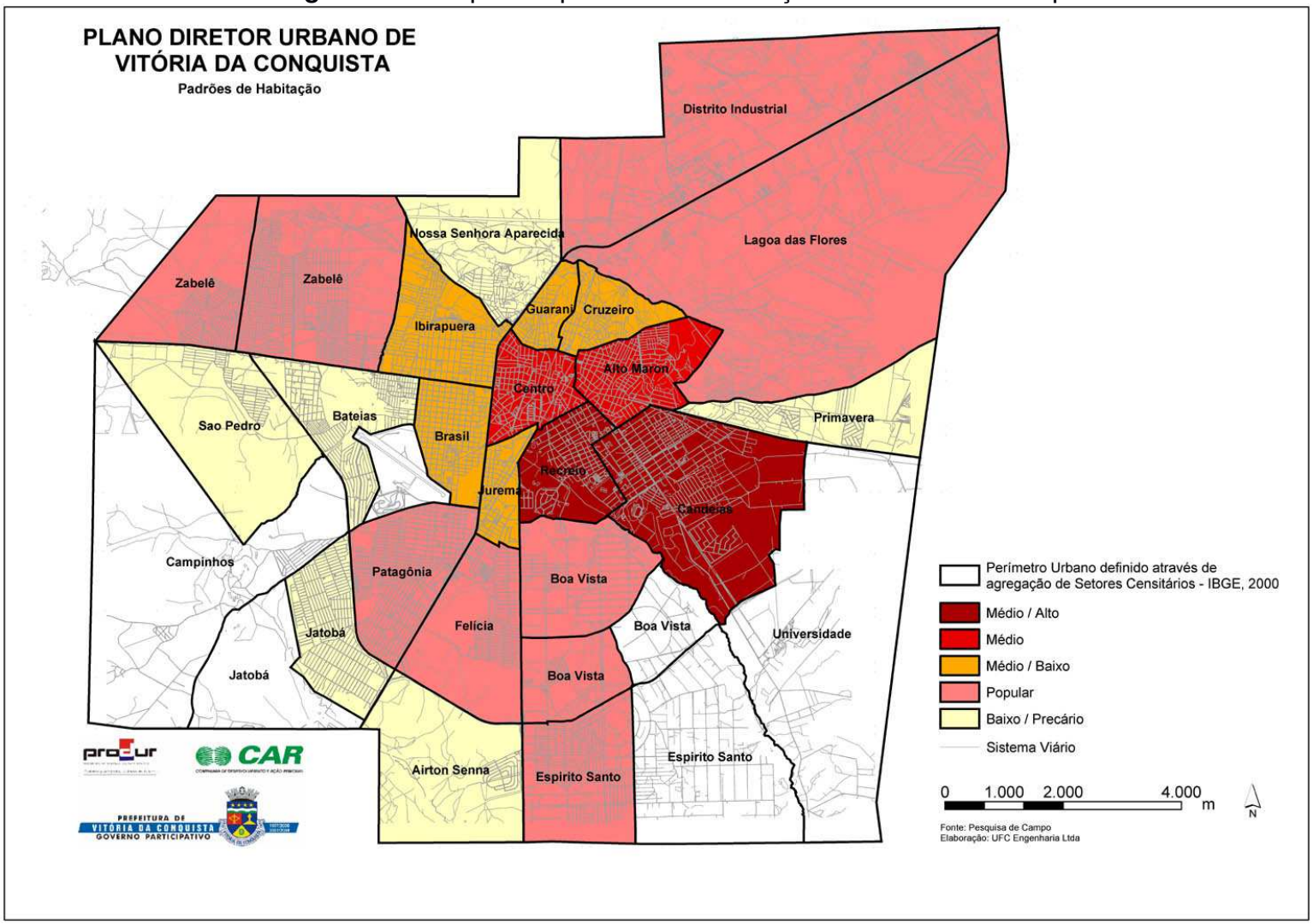
Fonte: PMVC (1976). FERRAZ, 2001.

Figura 12 – Mapa loteamentos deferidos por Gildásio Cairo, em Vitória da Conquista – 1977/1989.



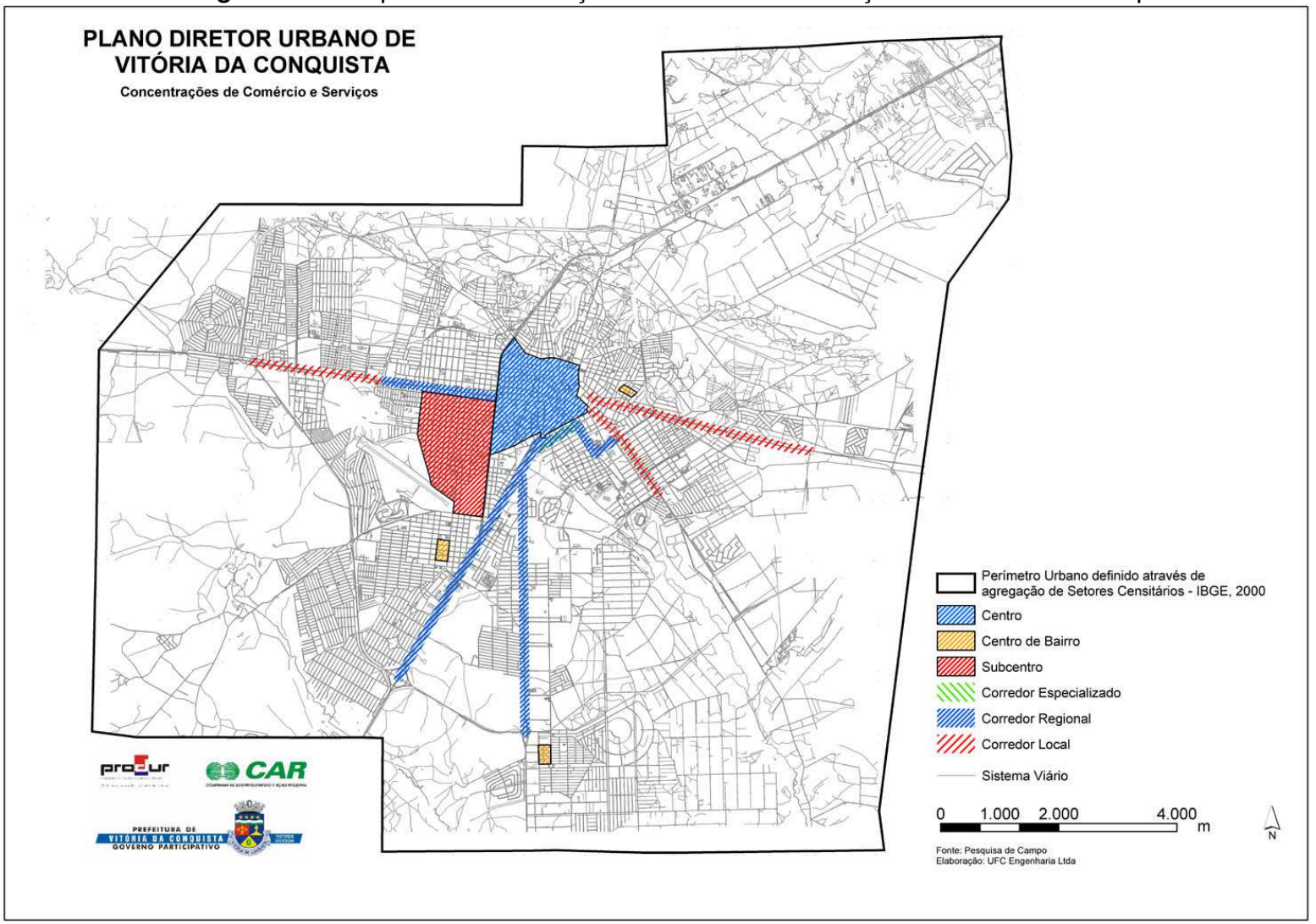
Fonte: PMVC (1976) FERRAZ, 2001.

Figura 31 – Mapa dos padrões de habitação de Vitória da Conquista



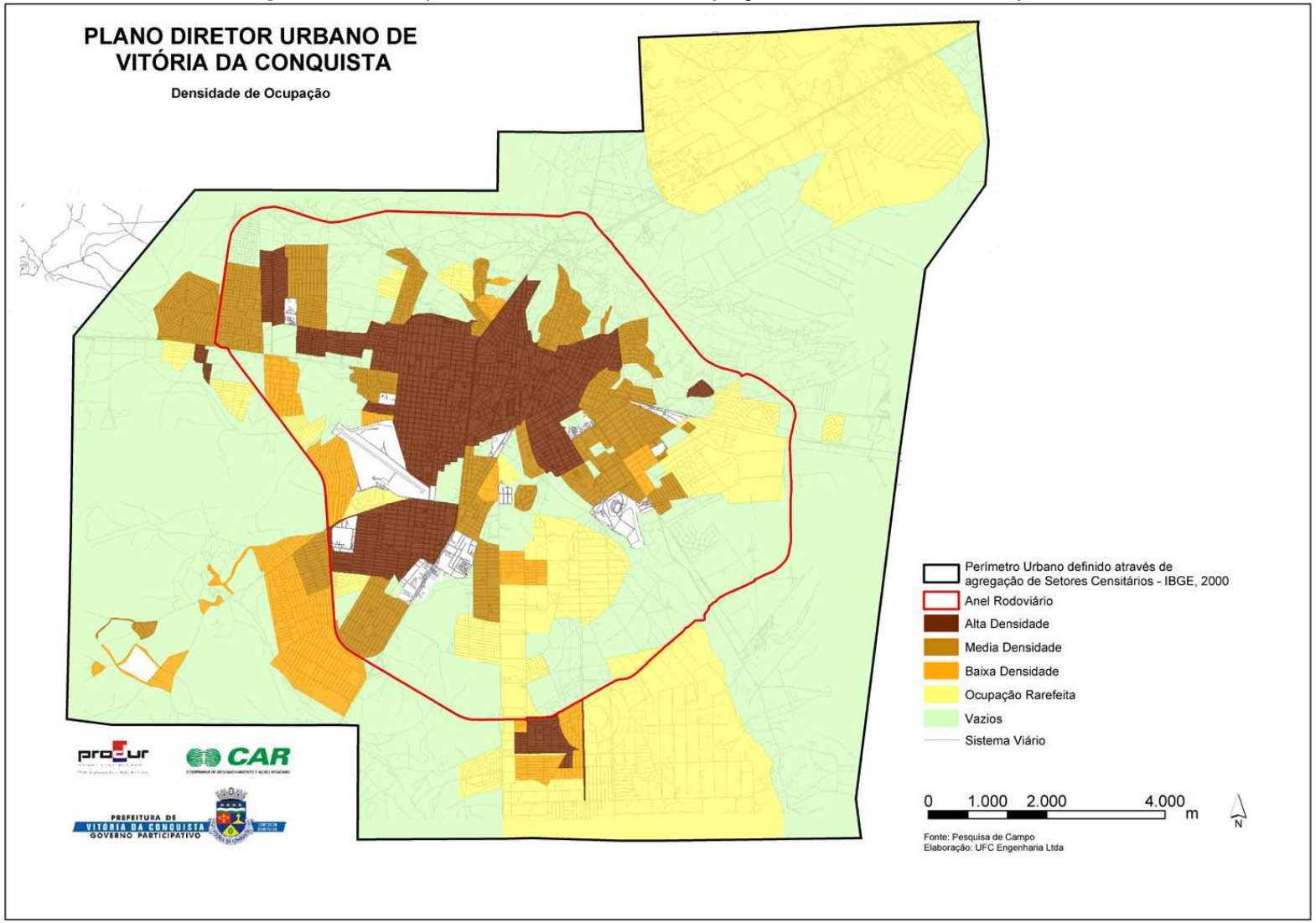
Fonte: PMVC (2007).

Figura 32 – Mapa da concentração de comércio e serviços em Vitória da Conquista



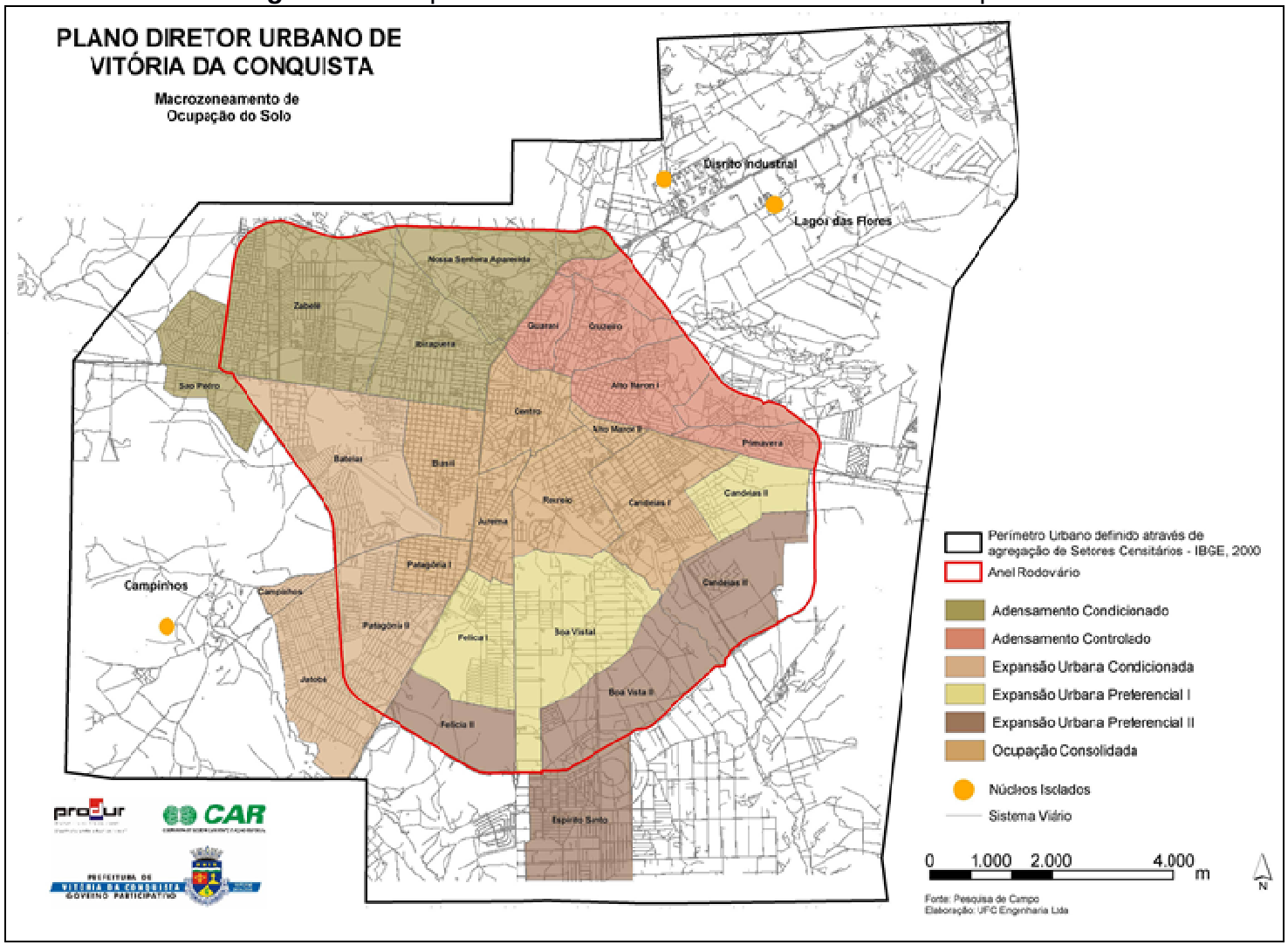
Fonte: PMVC (2007).

Figura 33 – Mapa da densidade de ocupação em Vitória da Conquista



Fonte: PMVC (2007).

Figura 34 - Mapa do macrozoneamento em Vitória da Conquista



Fonte: PMVC (2007).