



A construção de Cidades no Brasil: Capital, poder público, população e a produção do espaço urbano em Vitória da Conquista (1940 - 2010)

Ronan Soares dos Santos



Aquesta tesi doctoral està subjecta a la llicència **Reconeixement 3.0. Espanya de Creative Commons.**

Esta tesis doctoral está sujeta a la licencia **Reconocimiento 3.0. España de Creative Commons.**

This doctoral thesis is licensed under the **Creative Commons Attribution 3.0. Spain License.**



UNIVERSITAT DE BARCELONA
FACULTAD DE GEOGRAFIA I HISTORIA
DEPARTAMENT DE GEOGRAFIA FÍSICA I ANÀLISI GEOGRÀFICA
REGIONAL
PROGRAMA DE DOCTORADO: GEOGRAFIA, PLANIFICACIÓN
TERRITORIAL Y GESTIÓN AMBIENTAL

**A construção de Cidades no Brasil:
Capital, poder público, população e a produção do
espaço urbano em Vitória da Conquista (1940 - 2010).**

Diretor de tese: Dr. Jaume Font Garolera
Doutorando: Ronan Soares dos Santos



UNIVERSITAT DE BARCELONA



Facultad de Geografia i Historia
Departament de Geografia Física i Anàlisi Geogràfica Regional
Programa de doctorado: Geografia, Planificació Territorial y Gestión
Ambiental

Tese de Doutoramento

A construção de Cidades no Brasil:
Capital, poder público, população e a produção do espaço urbano
em Vitória da Conquista (1940 - 2010).

Ronan Soares dos Santos
Diretor Prof. Dr. Jaume Font Garolera

Barcelona,
Setembro de 2013

RONAN SOARES DOS SANTOS

A construção de Cidades no Brasil:
Capital, poder público, população e a produção do espaço urbano
em Vitória da Conquista (1940 - 2010).

Tese apresentada com exigência para
obtenção de título de Doutor em
Geografia, Planificación Territorial y
Gestión Ambiental, Faculdade de
Geografia e Historia da Universidade de
Barcelona.

Diretor de Tese Prof. Dr. Jaume Font Garolera

Barcelona,
Setembro de 2013

DEDICATÓRIA

Sua barriga me deu a mãe
o pai me deu o seu braço forte
os seios fartos me deu a mãe
o alimento, a luz, o norte

A vida é bela, me diz o pai
a mãe me ensina que ela é bela
o mal não faço, eu quero bem
na minha casa não entra a solidão

Milton Nascimento/Fernando Brant

O ser busca o outro ser, e ao conhecê-lo
acha a razão de ser, já dividido.
São dois em um: amor, sublime selo
que à vida imprime cor, graça e sentido.

Carlos Drummond de Andrade

Ao “Seu Joãozito” e à Dona Morena,
Livres-Docentes em amor e dedicação.

À querida Lana, deleite
da minh’alma.

AGRADECIMENTO

Ao Senhor meu Deus, fonte de todas as minhas inúmeras bênçãos, minha adoração.

Ao professor Jaume Font Garolera, meu cúmplice e orientador, minha eterna gratidão.

Ao meu irmão Sam Deyllow e ao amigo Mikuinho (PMVC), pela confecção de alguns mapas, minha amiga e aluna, Thaís Furtado, pelas sugestões, meu muito obrigado.

Era uma cidade muito engraçada
Para uns tudo, para outros nada,
Casas barracos sem sótão
Mansões muros fechados
Todos podiam entrar nela sim
Porque parques e shoppings tinham ali
Mas uns entravam e não andavam
Outros andavam e não entravam
Para os buracos dos bairros baixos
Ou para os pisos dos andares altos
Ninguém podia reclamar não
Porque polícia tinha ali
A ordem era segregá-los ali
Mas era feira com muito requinte
Na cidade dos donos
Número ...\$\$\$

Jones Dari Goettert

RESUMO

Este trabalho, baseado em pesquisa empírica e bibliográfica, pretende reconstituir a relação entre o poder público, o capital imobiliário, a população e a produção do espaço urbano na cidade de Vitória da Conquista – Ba, no período compreendido entre 1940 a 2010, e descrever com essa produção resultou numa cidade segregada. Nesse sentido, pretende-se acompanhar a evolução do espaço urbano e da legislação urbanística de Vitória da Conquista, a partir da década de 1940, quando a cidade começa a viver o processo de urbanização, passando pela elaboração do primeiro plano diretor, na década de 1970, quando foi implantada a cultura do café na região de Vitória da Conquista e houve uma intensa migração do campo para a cidade até a década de 2000, quando foi aprovado o novo plano diretor no ano de 2006. Também objetiva analisar o Plano Diretor de 2006 como instrumento da justa distribuição dos benefícios e ônus da urbanização e diminuição da segregação sócio-espacial. Conclui-se com a pesquisa que o embate de forças, intercedida pelo Poder Público através da legislação urbana, constituída entre capital e população, cujos interesses contraditórios e capacidade diferente de apropriação dos recursos socialmente produzidos, explicam a segregação sócio-espacial existente em Vitória da Conquista. Chegou-se, também, a conclusão que o Plano Diretor de 2006 não foi eficaz no combate a segregação e na distribuição dos benefícios da urbanização e que não foi a falta de planejamento urbano o fator responsável pela construção de uma cidade segregada, mas sim a existência de uma legislação urbana excludente, voltada para o interesse de uma minoria.

Palavras – chaves: Poder Público, Legislação urbanística, Capital imobiliário, Espaço Urbano e Segregação sócio-espacial.

RESUMEN

Este trabajo, que se basa en una investigación empírica y bibliográfica, pretende reconstituir la relación entre el poder público, el capital inmobiliario, la población y la producción del espacio urbano en la ciudad de Vitória da Conquista – Ba, en el periodo comprendido entre 1940 y 2010, y describir cómo esa producción llevó a una ciudad segregada. En ese sentido, se pretende acompañar la evolución tanto del espacio urbano como de la legislación urbanística de Vitória da Conquista, desde la década de 1940, cuando la ciudad empieza a vivir su proceso de urbanización, recorriendo la elaboración del primer plan director de la ciudad, en la década de 1970, cuando se implantó la cultura del café en la región de Vitória da Conquista y hubo una intensa migración del campo hacia la ciudad hasta la década de 2000, cuando se aprobó el nuevo plan director en 2006. También objetiva analizar el Plan Director de 2006, como instrumento de la justa distribución de los beneficios y cargas de la urbanización y disminución de la segregación socio espacial. Con la investigación se concluye que el embate de fuerzas, intercedido por el Poder Público a través de la legislación urbana, que se constituye del capital y la población, cuyos intereses contradictorios y capacidad diferente de apropiación de los recursos socialmente producidos, explican la segregación socio espacial existente en Victoria de la Conquista. Se llegó también a la conclusión de que el Plan Director de 2006 fue ineficaz en el combate a la segregación y en la distribución de los beneficios de la urbanización, y que no fue la falta de planificación urbana el factor responsable de la construcción de una ciudad segregada, sino la existencia de una legislación urbana excluyente, conducida al interés de una minoría.

Palabras clave: Poder Público, Legislación urbanística, Capital inmobiliario, Espacio Urbano y Segregación socio espacial.

ABSTRACT

This paper, based on empirical research and literature, traces the relationship between the government, the property capital, the population and the production of urban space in the city of Vitória da Conquista - Ba, in the period from 1940 to 2010, and describe how this production resulted in a segregated city

In this sense, it is intended to monitor the evolution of urban space and urban legislation of Vitória da Conquista, from the 1940s, when the city starts living the urbanization process, besides this, it's necessary to go through the preparation of the first Master Plan, which occurred in the late 1970, when it was established coffee culture in the region of Vitória da Conquista and there was an intense migration from the countryside to the city until the 2000s, when it approved the new master plan in 2006.

It also aims to analyze the 2006 Master Plan as an instrument of fair distribution of benefits and burdens of urbanization and reduction of socio-spatial segregation. With the research, it was concluded that the clash of forces between capital and population, mediated by the Government through the urban legislation, whose conflicting interests and different capacity of appropriation of socially produced resources, explain the socio-spatial segregation that exists in Vitória da Conquista.

Came up to the conclusion that the Master Plan 2006 was not effective to combat segregation and to improve distribution of the benefits of urbanization. And that there was not a lack of urban planning the factor responsible for the construction of a segregated city, but the existence of urban legislation exclusionary toward the interests of a minority.

Keywords: Government, urban Legislation, Property Capital, Urban Space and socio-spatial segregation.

Lista de Gráficos

Gráfico 01 – Inflação no Brasil de 1940 a 1951(1940 = 100)	51
Gráfico 02 - Produção de Café em Vitória da Conquista, entre 1973 a 1977. (em Toneladas).	74
Gráfico 03 - Evolução de Receita Municipal de Vitória da Conquista, 1968 a 1972 (em Cr\$ 1,00).	76
Gráfico 04 – Quantidade de loteamento aprovados pela Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista, entre 1977 a 1996.	176
Gráfico 05 – Quantidade de loteamento aprovados pela Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista, entre 1997 a 2008.	181
Gráfico 06 – Taxa de homicídio (100.000 habitantes) em Vitória da Conquista, anos selecionados.....	190
Gráfico 07 – Número de domicílios sem instalação sanitária ligada à rede geral (em 1970, 1980 e 1991).	191

Lista de Quadros

Quadro 01 - Indicadores censitários sobre a agropecuária do Brasil, 1940, 1950 e 1960.	47
Quadro 02 - Área colhida com algumas culturas e efetivo bovino no Brasil, 1940, 1950 e 1960.	47
Quadro 03 - Indicadores censitários sobre a agropecuária da Bahia, 1940, 1950 e 1960.	48
Quadro 04 - Volume de migração rural-urbano no Brasil nas décadas de 1940 e 1950.	49
Quadro 05 - Participação dos subsetores do setor secundário no Valor Adicionado Industrial em 1952 e 1961.	59
Quadro 06 - Crédito Rural Contratado no Brasil - 1970 a 1980.....	71
Quadro 07 - Movimento Bancário de Vitória da Conquista de 1969 a 1972. (em Cr\$ 1,00).	76
Quadro 08 - Número de estabelecimento por classe de área (ha) e participação da área da classe no Brasil, 1970 - 1980 (em %).	78
Quadro 09 - Volume de migração rural-urbano no Brasil nas décadas de 1960 a 1980.	79
Quadro 10 – População por Situação de Domicílio e Grau de Urbanização (%) no Município de Vitória da Conquista e no Estado da Bahia, em 1940, 1950 e 1960.	100
Quadro 11 – Crescimento da população de Vitória da Conquista entre 1940 a 2000.	119
Quadro 12 - Variação da População Total de Vitória da Conquista.	119
Quadro 13 - Variação da população urbana de Vitória da Conquista.	120
Quadro 14 - Valor Total Urbano dos Rendimentos recebidos em Vitória da Conquista - R\$ de 2000(mil).	191
Quadro 15 – Quantidade de residências, por bairros, que eram ligados a rede sanitária no ano 2000 (em %).	270
Quadro 16 - Comparativo entre as diretrizes do Plano Diretor para os bairros de ocupação Consolidada.	289
Quadro 17 - Imóveis por Ocupação em Vitória da Conquista, em 2010.	307

Quadro 18 – Quantidade de residências, por bairros, que eram ligados a rede sanitária no ano 2010 (em %).	313
Quadro 19 – População total e quantidade de famílias ricas (em %) de bairros selecionados em Vitória da Conquista, 2000 e 2010.	317
Quadro 20 - Índice de atendimento do Sistema de Transporte Público, em bairros selecionados, de Vitória da Conquista em 2010.	322
Quadro 21 - Número de passageiros transportados pelo Sistema de Transporte Coletivo Urbano e valor da Tarifa (R\$) em Vitória da Conquista, 1998-2010.	330
Quadro 22 – Quantidade de famílias pobres em bairros selecionados em Vitória da Conquista nos anos de 2000 e 2010 (em porcentagem).....	332
Quadro 23 – IDEB do ano de 2012 de algumas escolas selecionada de Vitória da Conquista.	341

Lista de Tabelas

Tabela 01 - Salário mínimo real no Brasil 1940-1951 (médias anuais).	52
Tabela 02 - Salário mínimo real no Brasil 1960-1974 (médias anuais).	69
Tabela 03 - Total de tratores nos estabelecimentos agropecuários de Vitória da Conquista (1970 a 1995).....	73
Tabela 04 - Crescimento da população do Brasil entre 1940 a 2010 (em 1000)80	
Tabela 05 - Distribuição do Rendimento da População Economicamente Ativa no Brasil, 1960 – 1980.	81
Tabela 06 – Projeção para população urbana de Vitória da Conquista para os anos de 1980 e 1990 e alternativas de densidade.	117
Tabela 07 – Receitas e Despesas com obras e urbanismo orçadas pela Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista, vários anos (em Cruzeiros, Cr\$)... ..	154
Tabela 08 - População de Bairros selecionados de Vitória da Conquista, em valores absolutos e porcentagem, em 2000.....	183
Tabela 09 – Quantidade de passageiros transportados e distância percorrida pelas linhas de transporte coletivo urbano de Vitória da Conquista (1997 a 2003).	274
Tabela 10 - População de Bairros selecionados de Vitória da Conquista, em valores absolutos e porcentagem e número de famílias ricas em porcentagem, em 2010.	317
Tabela 11 – Quantidade de passageiros transportados e distância percorrida pelas linhas de transporte coletivo urbano de Vitória da Conquista com destino ao bairro Candeias (2005 a 2010).	324
Tabela 12 – Quantidade de passageiros transportados e distância percorrida pelas linhas de transporte coletivo urbano de Vitória da Conquista (2003 a 2010).	325

Lista de Mapas

Mapa 01 – Vitória da Conquista, 2010.	104
Mapa 02 – A expansão urbana de Vitória da Conquista de 1940-2003.	106
Mapa 03 – Avn. Juracy Magalhães, em Vitória da Conquista.	135
Mapa 04 – As passagens de nível sugeridas pelo PDU -1976.....	140
Mapa 05 – Avn. Bartolomeu de Gusmão, em Vitória da Conquista	155
Mapa 06 – Avn. Rosa Cruz, Olívia Flores e Brasil, em Vitória da Conquista .	158
Mapa 07 – Rendimentos médio dos responsáveis pelos domicílios em Vitória da Conquista, bairros selecionados, no ano de 2000.....	182
Mapa 08 – Quantidade de Responsáveis por domicílios com quinze anos de estudo ou mais, em 2000 (em %).	184
Mapa 09 – Quantidade de Responsáveis por domicílios com renda de 20 salários mínimos ou mais em Vitória da Conquista em 2000 (em %).	186
Mapa 10 – Evolução urbana de Vitória da Conquista de 1976 a 1998.....	260
Mapa 11 – Vazios Urbanos em Vitória da Conquista em 2003.	263
Mapa 12 – Concentração de Comércio e Serviços em Vitória da Conquista em 2000.	267
Mapa 13 – Cobertura da rede de esgoto em Vitória da Conquista no ano de 2000.	269
Mapa 14 – Padrão de habitação, por bairros, em Vitória da Conquista no início dos anos 2000.	271
Mapa 15 – Macrozonas de Vitória da Conquista.....	287
Mapa 16 – Áreas Prioritárias de aplicação dos Instrumentos da Política Urbana	292
Mapa 17 - Áreas Prioritárias de aplicação da utilização e edificação compulsórias.	293
Mapa 18 – Valor do solo em m ² , por bairros selecionados, em Vitória da Conquista, em 2010.	300
Mapa 19 - Localização dos Condomínios Verticais em Vitória da Conquista em 2010.	302
Mapa 20 – Avenidas Luis Eduardo Magalhães e Juracy Magalhães.	310
Mapa 21 – Rendimentos médio dos responsáveis pelos domicílios em Vitória da Conquista, em 2010, bairros selecionados.....	314

Mapa 22 – Quantidade de famílias de alta renda em Vitória da Conquista no ano de 2010 (em %).	314
Mapa 23 – Avenida Olívia Flores, em Vitória da Conquista.	328
Mapa 24 - Loteamento Cidade Modelo, Bairro Bateiras, em Vitoria da Conquista	336

Lista de Fotos

Foto 01 – Feira livre da Lauro de Freitas em 1941.....	23
Foto 02 – Inauguração da agência da Caixa Econômica Federal em Vitória da Conquista, em 1936.	24
Foto 03 – Inauguração da Rodovia Conquista – Ilhéus, em 1940.....	40
Foto 04 – Fabrica de artigos de couro, década de 1940.....	42
Foto 05 - Antiga Rua Grande em 1925, atual praças Barão do Rio Branco e Tancredo Neves.	93
Foto 06 - Vista aérea da antiga Rua Grande em 1937, atual praças Tancredo Neves e Barão do Rio Branco.	95
Foto 07 – Antiga Praça do Cemitério nos anos de 1940, atual Praça Pompílio Nunes.....	96
Foto 08 – Antiga Praça do Cemitério nos anos de 1940, atual Praça Pompílio Nunes.....	97
Foto 09 – Praça da República, na década de 1950, antiga Rua Grande e atual Praça Tancredo Neves.....	108
Foto 10 - Praça da República, década de 1960, atual Praça Tancredo Neves.	109
Foto 11 – Feira Livre, na Praça da Bandeira, no início dos anos 1980.	123
Foto 12 – Ônibus da Viação Suburbana, primeira concessionária do transporte urbana de Vitória da Conquista, anos 1970.	129
Foto 13 – Máquinas da EMURC chegando a Vitória da Conquista, década de 1970.	153
Foto 14 - Duplicação da Avn. Bartolomeu de Gusmão (1980).....	156
Foto 15 – Pavimentação da Anv. Rosa Cruz, antiga Rua Portugal, final da década de 1980.....	157
Foto 16 – Construção do Ginásio de Esporte Raul Ferraz (1980).....	159
Foto 17 – Reforma do Estádio Lomanto Junior, 1990.	160
Foto 18 – Demolição do Hotel Lindoia, início dos anos 1980.	161
Foto 19 – Reforma da Praça Barão do Rio Branco, anos 1980.	162
Foto 20 – Loteamento Mamoneira, atual CEASA – 1986.....	163
Foto 21 – Típicas residências existentes na “Mamoneira” antes da construção do CEASA (1985).....	164

Foto 22 – Central de Abastecimento, CEASA, 1986.	165
Foto 23 – Centro de Abastecimento, CEASA, 1986.	166
Foto 24 – Reforma da Praça Jardim da Borboletas (1985).....	167
Foto 25 – Praça Tancredo Neves, 2008.....	168
Foto 26 – Terminal de Ônibus na Avn. Lauro de Freitas, anos 1980.	169
Foto 27 - Rua no Bairro Brasil, em 1985.	173
Foto 28 – Condomínios verticais no Bairro Candeias em Vitória da Conquista.	303
Foto 29 – Condomínios verticais na Avn. Olivia Flores, bairro Candeias, em Vitória da Conquista.	304
Foto 30 – <i>Shopping Center</i> na Avenida Juracy Magalhães em Vitória da Conquista.	309
Foto 31 – Avenida Luis Eduardo Magalhães, Bairro Candeias - Vitória da Conquista.	311
Foto 32 – Avenida Olívia Flores, Bairro Candeias - Vitória da Conquista.	312
Foto 33 – Imagem do futuro Shopping Centre no Bairro Candeias.	321
Foto 34 - Fórum da Justiça do Trabalho no Bairro Candeias, em 2013.	326
Foto 35 – Fórum da Justiça Federal no bairro Candeias, em 2013.....	327
Foto 36 – Bar no Loteamento Cidade Modelo (Bairro Bateias), em 2013.	337
Foto 37 – Espaço reservado para Praça no Loteamento Cidade Modelo (Bairro Bateias), em 2013.	338

Sumário

INTRODUÇÃO	1
Justificativa.....	5
Procedimentos metodológicos	3
Estrutura do Estudo.....	4
CAPÍTULO I – DA PEQUENA CONQUISTA DOS ANOS 1930 À CIDADE MÉDIA DOS ANOS 1970.	14
1.1 Modelos clássicos de formação urbana e sua aplicação na realidade brasileira.....	15
1.2 A urbanização de Vitória da Conquista.	17
1.2.1 O ambiente socioeconômico dos anos 1930.....	19
1.2.2 O ambiente político dos anos 1930.	24
1.2.3 Os direitos sociais e o avanço do capitalismo no Brasil.....	32
1.3 A década de 1940: II Guerra e urbanização de Vitória da Conquista.	38
1.3.1 As implicações da II Guerra Mundial para a economia de Vitória da Conquista.	41
1.3.2 O Papal da agropecuária para a industrialização do Brasil.	46
1.3.3 A Legislação Trabalhista e o impulso na industrialização.	52
1.4. Avanço na industrialização e consolidação na urbanização excludente. .	52
1.4.1. O regime de exceção: avanços econômicos e na urbanização com baixos salários.....	57
1.4.1.1. A modernização agrícola e expulsão do homem do campo.....	69
1.4.1.2. Consequências das políticas do Governo Militar.....	80
CAPÍTULO II – A PRODUÇÃO DA CIDADE DIVIDIDA: DO LIBERALISMO URBANO AO PRIMEIRO PLANO DIRETOR URBANO.	85
2.1 A Evolução urbana de Vitória da Conquista.	92
2.1.1 A formação do Centro e do lado de “lá” da cidade.	104
2.2 O Plano Diretor Urbano de 1976: em busca da cidade moderna e modelo. ..	
.....	110
2.2.1 O estudo preliminar ao plano diretor urbano.	115

2.2.2 O ambiente urbano da elaboração do Plano Diretor de 1976.	118
2.3 A institucionalização da divisão da cidade.	131
2.3.1 A Lei 118/76: O Plano Diretor urbano.	141
2.3.1.1 A regulamentação dos bairros “plebeus”.....	144
CAPÍTULO III - O PLANO DIRETOR URBANO DE 1976 E O DESENHO DA RENOVAÇÃO URBANA.....	151
3.1. Nova vestimenta para a Vitória da Conquista do futuro.	155
3.2 O poder público e o capital imobiliário.....	170
3.2.1 Estratégias utilizadas nos bairros voltados para as elites.	178
3.2.2 A Cidade dividida.	182
CAPÍTULO IV - A NOVA LEGISLAÇÃO URBANA NO BRASIL E A BUSCA PELO DIREITO À CIDADE PARA TODOS.....	189
4.1 A Política Urbana na Constituição de 1988.....	192
4.2.1 Plano Diretor	203
4.2 Instrumentos básicos da política urbana municipal.	203
4.3 Instrumentos de indução do Desenvolvimento Urbano.	210
4.3.1 Instrumentos para recuperação da valorização fundiária.....	218
4.3.1.1 Outorga Onerosa do Direito de Construir e Alteração do Uso.....	218
4.3.1.2 Operação Urbana Consorciada.....	223
4.3.1.3 Transferência do Direito de Construir.....	226
4.3.1.4 Direito de Superfície.....	227
4.4 Instrumentos de Regularização Fundiária.....	229
4.4.1 Usucapião Especial de Imóvel Urbano.....	229
4.4.2 Concessão de Uso Especial para fins de Moradia.	233
CAPÍTULO V - A JUSTIÇA SOCIAL E A CIDADE: OS DESAFIOS DA POLÍTICA URBANA NO ORDENAMENTO DE VITÓRIA DA CONQUISTA. .	237
5.1 A segregação sócio-espacial.....	237
5.2 O estudo preliminar para elaboração do novo Plano Diretor.....	248
5.2.1 A Elaboração e a Participação popular na produção do Plano Diretor de 2006.	254
5.2.2 O Diagnostico Preliminar ao Plano Diretor.....	259
5.2.3 Situação habitacional da população no início dos anos 2000.	268

5.2.4. O sistema viário e de transporte.....	272
CAPÍTULO VI – O PLANO DIRETOR DE 2006: A ÁRDUA LEGITIMAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE E A CONSOLIDAÇÃO DA SEGREGAÇÃO.	276
6.1 A Lei 1385/2006: O novo plano para direcionar o desenvolvimento urbano de Vitória da Conquista.....	283
6.3 O Plano Diretor urbano de 2006 e a consolidação da segregação.	399
6.3.1 A segregação das obras indicadas no Plano Diretor de 2006.....	308
6.3.2 A Consolidação da segregação sócio-espacial em Vitória da Conquista.	313
6.3.3 A segregação e o direito à cidade para os pobres.	331
CONCLUSÃO.....	344
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	348

INTRODUÇÃO

O município de Vitória da Conquista é o terceiro maior, em termos demográficos, do estado da Bahia com uma população oficial de 306.374 em 2010, o que corresponde a 2,18% da população do estado da Bahia e tem uma taxa de urbanização de 90%. No ano de 2000, a população municipal era de 262.494 habitantes, o que significa um crescimento em torno de 16% da população em dez anos, no mesmo período, a população do estado cresceu apenas 7,3%(IBGE, 2013).

Além desses fatos a cidade recebe cerca de 25 mil visitantes, por dia, que vêm realizar negócios, comprar e ter acesso aos mais diversos serviços, como o de saúde e educação. Também polariza uma mesoregião com aproximadamente 200 km de raio e um conjunto de cerca de 80 municípios que somam aproximadamente 2 milhões de habitantes (IBGE, 2008).

Em termos econômicos, o município apresentou um PIB de R\$ 3.469.179.000, em 2010, a preços correntes, esse valor era de R\$ 1.548.672.000, em 2000, o que demonstra um crescimento de 124%, em enquanto que o estado da Bahia, no mesmo período, apresentou um crescimento de 60,5%. A renda *per capita* de Vitória da Conquista em 2002, era de R\$ 3.895,08, e em 2010, a preços correntes, subiu para R\$ 11.323,35, um aumento de quase 200% (SEI, 2013).

Esses dados mostram que Vitória da Conquista é um dos municípios mais dinâmicas e que mais cresce no estado da Bahia. Em uma década, os anos 2000, a cidade de Vitória da Conquista apresentou um crescimento populacional de 16%, enquanto que, no mesmo período, o crescimento da renda *per capita* foi de quase 200%, um aumento doze vezes maior que o da população.

Tais dados, também, evidenciam a relação entre urbanização e desenvolvimento econômico (POLÈSE, 1998; 2000). A urbanização, por levar a concentração de pessoas e atividades produtivas nas cidades, gera economia de escala e de proximidade, o que estimula o crescimento e reduz o custo de produção (STORPER e VENABLES, 2005; PACQUEUR e ZIMMERMANN, 2005).

Uma das explicações para esse desenvolvimento municipal é a sua privilegiada localização geográfica, pois a cidade é cortada pela rodovia BR-116, também conhecida com a Rio - Bahia, uma das mais importantes do país e que liga o sul do Brasil ao nordeste. Vitória da Conquista é passagem obrigatória para todos que vêm das regiões Sul e Sudeste para a região Nordeste, bem como dos que saem do Nordeste para o sul do país. Também é cortada pela BA 262 que faz a ligação do sudeste do estado às regiões centro-oeste e oeste do estado. Outra rodovia importante que cruza Vitória da Conquista é a BA 415, que faz a ligação de boa parte do estado para o litoral sul da Bahia, com destaque para Ilhéus e Porto Seguro.

Devido a sua posição estratégica, Vitória da Conquista é considerada um entreposto comercial, o que faz da cidade um pólo de atração regional. Por isso, torna-se alvo de migração populacional e opção de investidores e empresas, o que têm impulsionado seu crescimento. A posição estratégica de Vitória da Conquista, quanto à logística de transporte, tem sido uma das explicações do crescimento da cidade, tendo como destaque os setores econômicos da saúde, educação e o imobiliário.

No entanto, o crescimento apresentado e a acelerada urbanização de Vitória da Conquista não têm sido observados, ou desfrutados, em todas as áreas da cidade e por todos (LEBRÃO, 2010). Esse fato é fruto de um planejamento excludente, problema, que é agravado pela intensa urbanização vivida pelo município nas últimas décadas (COSTA E GONSALVES, 2005).

Com um índice de urbanização de cerca de 90% e tendo vivenciado um processo de produção do espaço urbano de forma desequilibrada, Vitória da Conquista, uma cidade média (BRANCO, 2006), apresenta problemas como desigualdades sociais, segregação socioespacial, déficit habitacional, dentre outros, agravados pela especulação fundiária, inadequação de estrutura de transporte urbano, deficiência no acesso aos serviços públicos e violência, problemas característicos de grandes metrópoles nacionais, como São Paulo, Rio de Janeiro e Salvador.

É importante pontuar que a urbanização também trouxe avanços, como a redução da taxa de mortalidade, o aumento da expectativa de vida, crescimento da população atendida por redes de esgotos etc.

Porém, temos observado que os benefícios e os ônus advindos da urbanização e do crescimento não são distribuídos de forma igualitária entre todos os habitantes da cidade de Vitória da Conquista, principalmente pelos moradores da chamada cidade ilegal (MARICATO, 2000). Aliás, esse é um dos grandes problemas da “questão urbana” (CASTELLS, 2009) e que limita o direito à cidade (LEFEBVRE, 2011; CAPEL, 2010) a grande parte da população.

Essas questões têm sido discutidas não só em Vitória da Conquista e no Brasil, mas também no mundo todo. Prova disso foi a realização do Fórum Urbano Mundial de iniciativa da ONU, coordenado pelo Programa da Nações Unidas para Assentamentos Humanos a UN-Habitat, no Rio de Janeiro no mês de março de 2010, com o tema “Direito à cidade: Unindo o urbano dividido” (IPEA, 2010).

No Brasil, essa preocupação foi evidenciada pela criação do Ministério das Cidades e pela realização de conferências intituladas Conferência Nacional das Cidades. Na primeira conferência realizada em 2003, com o lema Cidade para Todos, ficou reconhecido que as cidades brasileiras enfrentam problemas graves, como baixo investimento em infraestrutura urbana, transporte público deficiente, grande déficit habitacional etc.

Nessa conferência ficou definido como objetivo do poder público Garantir o direito à cidade a todos os brasileiros, combater a segregação urbana, a inclusão social etc. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2003).

Essa é a razão pela qual o desenvolvimento urbano deve ter interferência do poder público. Fato que, observa-se em Vitória da Conquista desde 1976, quando foi promulgado o primeiro Plano Diretor do município, a Lei 118/1976 (VITÓRIA DA CONQUISTA, 1976). O primeiro plano diretor do município teve como meta organizar a estrutura urbana e ordenar o zoneamento. No entanto, só em 2006, três décadas depois, é que foi promulgado o segundo Plano Diretor para a cidade a Lei 1.385/2006 (VITÓRIA DA CONQUISTA, 2006).

Entre os objetivos descritos no Plano Diretor de 2006 está o de orientar a política urbana para o atendimento das funções sociais da cidade, combater as distorções e abusos do mercado imobiliário urbano e o uso especulativo da terra como reserva de valor, recuperar os investimentos do

Poder Público que resultam na valorização de imóveis urbanos, entre outros (VITÓRIA DA CONQUISTA, 2004).

O último Plano Diretor do município foi elaborado sobre as influências do novo processo de politização do planejamento urbano no Brasil, iniciado na Constituição Federal de 1988. O texto constitucional traz pela primeira vez na história brasileira um capítulo específico para a política urbana, os artigos 182 e 183. Esses artigos promoveram o fortalecimento da autonomia municipal e determinam que a política urbana deva pautar-se na função social da cidade e da propriedade urbano (BRASIL, 2005).

Os artigos da constituição foram regulamentados pela Lei 10.257/2001, também conhecida com Estatuto da Cidade, que, entre outras coisas determina que *os benefícios e ônus da urbanização devam ser distribuídos de forma justa entre todos*. Também impõe a obrigatoriedade do Plano Diretor a todas as cidades com mais de 20.000 (vinte mil) habitantes (BRASIL, 2001).

Desse modo, a produção do espaço urbano de Vitória da Conquista tem a participação do poder público. Além disso, também se deve pontuar que outro agente tem fundamental importância na produção da cidade: o setor imobiliário, principalmente os loteadores e construtores residenciais.

Dentre os agentes imobiliários, a construção de imóveis vem se destacando ultimamente, prova disso é que em 2008 esse sub-setor empregou 1588 pessoas; em 2000, esse número era de 1035 um crescimento de 53,4%. Quanto ao número de estabelecimentos comerciais, ligados ao setor, no ano de 2000 existia uma quantidade de 166; em 2009, esse número foi elevado para 358, um aumento de 115% (MINISTERIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2013).

A construção residencial tem ganhado tanta importância para a economia local que uma instituição de ensino superior, a Faculdade de Tecnologia e Ciências (FTC), passou a oferecer o curso de graduação em Engenharia civil; uma outra, a Faculdade Independente do Nordeste (FAINOR), passou a oferecer o curso de Arquitetura. Também, a Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB) tem um projeto de implantação do curso de graduação em Engenharia Civil, que deve começar a funcionar ainda no ano de 2014.

Todavia, a construção imobiliária não se apresenta homogênea em todas as partes da cidade. Ela tem concentrado-se nos bairros Candeias e Recreio, os “bairros nobres” da cidade, e caracteriza-se pelas construções de condomínios verticais e fechados, o que tem mudado a paisagem urbana da cidade.

Partindo da problemática acima, este trabalho propõe-se a responder a seguinte questão: qual a relação entre as estratégias do capital imobiliário e as ações do poder público com a produção do espaço urbano de Vitória da Conquista e quais as consequências para a população?

A presente tese parte do pressuposto de que o modo com se processa a urbanização em Vitória da Conquista junto com as estratégias do capital, principalmente o imobiliário, e as práticas do Poder Público, principalmente através da Legislação Urbana, explica por que Vitória da Conquista é uma cidade segregada. E, a segregação, em Vitória da Conquista, tem impedido que uma grande parte da população tenha acesso ao direito à cidade.

Partindo dessas hipóteses esta tese tem como objetivo geral: **Demonstrar como o processo de urbanização somado as ações do capital, tendo como cúmplice o Poder Público, tem feito de Vitória da Conquista uma cidade segregada, o que limita o direito à cidade de parte da população.**

Mais especificadamente a tese proposta tem como objetivos: Compreender o processo de urbanização do município de Vitória da Conquista. Avaliar, criticamente, a Legislação Urbana nacional e os dois Planos Diretores de Vitória da Conquista, bem como a relação deles com a produção do espaço urbano. Discutir as estratégias do capital imobiliário no sentido de pensar sua influência na produção do espaço urbano e debater as consequências do desenvolvimento urbano municipal e a falta de acesso ao direito à cidade por parte da população.

Motivação Pessoal (Justificativa)

A motivação para estudar essa questão veio da percepção de que o setor de construção imobiliária em Vitória da Conquista tem se destacado muito

nos últimos anos. Porém, apresenta características importantes como sua orientação para construir edifícios verticais voltados para a classe média e alta. Também observamos que essas construções são concentradas em algumas áreas de cidade, enquanto que outras áreas caracterizam-se por construções precárias ou mesmo ilegais. Esse fato pode ser um dos responsáveis pela segregação socioespacial marcante na cidade.

Também chama a atenção o fato do desenvolvimento urbano ser de responsabilidade do Estado, principalmente do poder público municipal. No Brasil, muitos municípios não tinham Plano Diretor e muitos só elaboraram seus planos devido à obrigatoriedade. Além do mais, muitos planos diretores são usados pela elite econômica das cidades como forma de defender seus interesses, aumentando a segregação socioespacial e legitimando as ações do setor imobiliário.

Além disso, a Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista tem pregado que as ações implementadas desde 1997 e o novo Plano Diretor buscam formar uma cidade mais justa e democrática. Assim, este trabalho vai ajudar a verificar se tais ações estão tendo o resultado esperado, pois o acesso ao direito à cidade tem vínculo com a legislação urbana, a estruturação da cidade e as modificações operadas no seu interior.

Apesar de ser um assunto tão importante para a democratização das cidades, observa-se que há poucas pesquisas sobre o tema, principalmente sobre Vitória da Conquista.

Quanto à relação entre política urbana e estruturação espacial destacamos trabalho como a tese de Fabíona Rodrigues (2008). A pesquisa faz um estudo sobre a evolução da estrutura urbana do município de Campinas – SP e traz um profundo estudo sobre os cinco planos diretores que a cidade teve entre os anos de 1930 e 2006, mostrando como a política urbana foi elemento-chave para o entendimento da atual estrutura urbana e como ela fez a mediação entre os interesses da classe trabalhadora e o capital.

A tese conclui que o poder público, através da política urbana, e a urbanização acelerada pela industrialização foram responsáveis pela transformação da rica cidade interiorana, em 1930, para a complexa, segregada e injusta metrópole, em 2006.

Outra pesquisa que chamou a atenção foi a dissertação de Veridiana Lima da Silva (2008). O trabalho em questão discute e mostra os aspectos da dinâmica espacial na cidade de Valinhos, relacionada com a instalação e expansão dos condomínios fechados que vêm se apropriando dos espaços públicos e analisa as razões dos condomínios fechados encontrarem em Valinhos tantas possibilidades de reprodução.

A autora chega à conclusão que a expansão dessa nova forma de morar é resultado da ação dos agentes imobiliários e da negligência do poder público municipal frente às manobras do setor imobiliário, do parcelamento das antigas fazendas e chácaras de recreio e das dinâmicas ligadas à metropolização de Campinas, pois Valinhos é uma cidade vizinha a Campinas, 7 km de distância, e faz parte de região metropolitana de Campinas. Também conclui que esses condomínios estão mudando a paisagem e *desurbanizando* a cidade.

Apesar de ser um excelente trabalho, as conclusões advindas dessa pesquisa devem ser tomadas com cautela, pois a cidade de Valinhos apresenta uma realidade muito diferente de Vitória da Conquista, uma vez que é uma cidade de 78.319 habitantes e é uma cidade polarizada por Campinas.

Em relação à Vitória da Conquista, destacamos o livro da professora da Ana Emília de Quadros Ferraz (2001). Em seu livro, a geógrafa estuda o processo de construção do espaço urbano de Vitória da Conquista no período de 1977 a 1996 e destaca a ação dos loteadores na estruturação urbana da cidade. Também relaciona o Plano Diretor de 1976, Lei 118/1976 com a forma como a cidade foi estruturada.

No entanto, Ferraz (2001) não tratou do capítulo sobre a política urbana da Constituição Federal de 1988 e das novas tendências nas políticas urbanas trazidas pela nova Lei, bem como não discutiu a tendência da verticalização e dos condomínios fechados observada em Vitória da Conquista.

Além do mais, segundo Villaça (2005, p.17):

[...] não há na bibliografia, pelo menos brasileira ou latino americana, nenhuma obra que proceda a uma análise crítica da atuação de administrações municipais que, por vários anos, tenham sido guiadas por um Plano Diretor. Das Referências Bibliográficas da Tese de Doutorado do Prof. Luiz Carlos da Costa, um dos mais destacados trabalhos brasileiros sobre Plano Diretor, constam 118 títulos (vários de obras americanas

e francesas) mas nenhuma se refere a qualquer obra que proceda a uma análise crítica da aplicação de um Plano Diretor em qualquer cidade do Brasil ou do exterior. Isso seria fundamental – na verdade indispensável – para dar credibilidade os Planos Diretores. (Grifo nosso)

Também percebe-se que nas pesquisas analisadas o objetivo principal é o estudo sobre as causas da segregação socioespacial, porém a relação entre poder público e o capital imobiliário são poucas estudadas.

Este trabalho também vai ser útil para subsidiar as políticas públicas de desenvolvimento urbano no município, uma vez que a Lei nº 1.385/2006 – Plano Diretor - instituiu o Sistema Municipal de Planejamento Urbano Integrado que entre outros objetivos deve definir, articular e orientar as ações estratégicas do governo, no tocante à problemática urbana e identificar as necessidades prioritárias de intervenção urbanística do município

Também foi criado com a Lei nº 1.385/2006 o Sistema Municipal de Informações que ficou responsável pela produção, coleta, sistematização e divulgação das informações de interesse para o planejamento municipal e urbano, incluindo indicadores e a guarda de bases documentais e cartográficas. Dessa forma, esta pesquisa vai ser útil para indicar a esse órgão quais as informações que estão incompletas e quais as mais importantes para a questão urbana.

A criação de tais órgãos deixa evidente que já foi dado um importante passo para que a prefeitura assuma um papel de agente ativo na questão do desenvolvimento urbano do município. No entanto, ainda não existem estudos que possam avaliar a operacionalização desses órgãos e também a eficácia do novo Plano Diretor.

Portanto, estudos como o proposto torna-se relevante, à medida que possam subsidiar os gestores públicos de Vitória da Conquista na tarefa de programar políticas urbanas para melhor distribuir os benefícios e os ônus da urbanização. E também, esta pesquisa pretende mostrar quais as qualidades e deficiências do Plano Diretor municipal.

Metodologia

Os procedimentos metodológicos que foram utilizados no desenvolvimento desta tese correspondem a uma combinação entre pesquisa histórica, pesquisa teórica e pesquisa empírica.

Com o fim de realizar a análise teórica fez-se necessário a revisão das bases teóricas que ajudaram na compreensão da urbanização no Brasil, mais especificadamente de Vitória da Conquista, na evolução da política urbana nacional e das novas formas de ocupação e produção do espaço urbano, segundo os objetivos definidos. Devido a isso, buscou-se analisar autores brasileiros que estudam essa temática, através de teses, dissertações, livros, periódicos e artigos.

Quanto à pesquisa histórica foram examinados documentos, jornais antigos, livros e artigos que retratam a evolução urbana de Vitória da Conquista. Foi feito também uma análise dos dois planos urbanísticos editados em Vitória da Conquista, o primeiro de 1976 e o segundo de 2006.

No entanto, apesar da centralidade que esses planos assumem na pesquisa, também, avaliaremos outros documentos e leis referentes à política urbana e que podem explicar a formação urbana da cidade. Essas leis e demais documentos foram obtidos no Arquivo Municipal de Vitória da Conquista.

O corte temporal da pesquisa é o período compreendido entre as décadas de 1940 e 2010. A razão para definição desse período é que só a partir de 1940 que se pode falar em urbanização de Vitória da Conquista, o limita de 2010 é justificado por ser o ano do último censo do IBGE.

Quanta à pesquisa empírica, foi feito uso de dados e informação secundarias e primarias. Foram feitas interpretações e comparações entre os bairros dos dados coletados nos Censos Demográficos do IBGE, principalmente os que tratam de migração, urbanização, renda familiar, grau de instrução e habitação.

Tais informações permitiu fazer uma abordagem da hierarquia socioeconômica no espaço urbano de Vitória da Conquista. A apresentação dos dados foi feita através de mapas temáticos que ajudaram a visualizar a segregação existente em Vitória da Conquista.

A base cartográfica apresentada foi obtida junto à secretaria de Obras e Urbanismo e o CPD, Centro de Processamentos de Dados da PMVC e do departamento de Geografia da UESB – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia.

Os dados do IBGE sforam comparados e complementados com outros coletados na Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista, principalmente nas secretarias de Obras e Urbanismo e de Desenvolvimento Social e Habitação. Também, buscou-se dados e informações junto ao CREA, Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura.

Foi necessária, ainda, a obtenção de dados primários que foram obtidos através de aplicação de questionários e entrevistas em imobiliárias, construtoras residenciais e empresas de loteamentos. Também foram feitas entrevistas com o secretario de Obras e Urbanismo do município, a inspetora do CREA na cidade, alguns arquitetos e representantes da sociedade civil que participaram da elaboração do Plano Diretor de 2006, entrevistaremos moradores e comerciantes que residem na cidade, desde a década de 1970.

O roteiro das entrevistas incluiu questões para: caracterizar o entrevistado, reconhecer seu vínculo com o município, identificar as alterações por ele percebidas no espaço urbano da cidade, saber se houve, de fato, participação popular na elaboração do Plano Direto de 2006, pontuar os avanços do Plano Diretor de 1976 para o de 2006, entre outras.

Estrutura do Estudo

Para cumprir os objetivos propostos para esta pesquisa, a tese se estrutura em seis capítulos, além da introdução e conclusão. A Introdução compreende uma contextualização dos objetivos, das hipóteses, da justificativa e da metodologia utilizada.

O capítulo primeiro tem a incumbência de descrever o processo de urbanização no Brasil de forma geral e em Vitória da Conquista de forma particular. Será analisada a dinâmica demográfica e as condições da urbanização em Vitória da Conquista, destacando o momento em que surge, verdadeiramente, uma realidade urbana. Ver-se-á que a urbanização da cidade

ocorreu num intervalo curto de tempo e que ele foi baseado nos baixos salários como forma de atrair investimentos para as atividades urbanas.

Além disso, a urbanização brasileira, também, foi caracterizada pela inversão na apropriação dos direitos, sendo que os direitos sociais surgiram antes dos direitos políticos e civis. Na verdade os direitos sociais foram usados com compensação para a negação dos direitos civis e políticos, esse avanço em alguns direitos e o reprocesso em outros mostra a relação entre o capital, o poder público e a população na construção de uma cidadania deficiente. Essa relação também será a base para entender-se a formação do espaço urbano em Vitória da Conquista.

Neste sentido, o capítulo 2 mostra como aconteceu a formação do centro principal na cidade de Vitória da Conquista nos anos de 1940 bem como a sua evolução. Destaca-se que o centro da cidade foi o local de residência das elites econômicas e que as famílias pobres foram morar nos bairros além da BR-116 (Rio-Bahia) começando a formar-se duas cidades: a do lado de “lá” e a do lado de “cá”.

Neste capítulo também se analisará o primeiro plano diretor urbano de Vitória da Conquista. A Lei 118 de 1976 tinha como objetivo a formação de uma cidade moderna, fordista e eficiente, segundo os conceitos da Carta de Antenas, no entanto ela foi a responsável pela institucionalização da divisão da cidade.

No capítulo 3, debruçaremos sobre as obras realizadas pelo poder público local que foram legados PDU -1976. Mostrar-se-á que as únicas obras realizadas foram as do lado leste da cidade, o lado de “cá”, o local de moradia das elites e que elas foram responsáveis pela renovação do centro da cidade e valorização dos bairros Recreio e Candeias que se tornaram local de moradia das famílias ricas.

Também é objetivo deste capítulo mostrar a íntima relação entre o poder público e o capital imobiliário, principalmente os loteadores. Essa relação de cumplicidade facilitou a ação indiscriminada dos loteadores o que resultou no aparecimento de loteamentos sem o mínimo de infraestrutura urbana e longe da cidade propriamente dita e do direito à cidade.

O capítulo 4 tem como objetivo analisar criticamente a nova legislação urbana brasileira. Inicializada com o inédito capítulo sobre política urbana na

Constituição Federal de 1988, a nova legislação urbana busca levar o direito à cidade para todos os cidadãos e garantir a função social da cidade e da propriedade.

Com o intuito de garantir a efetividade do capítulo sobre política urbana da Constituição foi aprovada, em 2001, a Lei 10257/01 o Estatuto da Cidade. Essa lei é basilar no entendimento do novo desenvolvimento urbano brasileiro e traz os instrumentos necessários para que o direito à cidade fosse uma realidade para dos às pessoas.

No capítulo 5 é exposto o entendimento de segregação sócio-espacial, além de descrever o diagnóstico preliminar ao novo plano diretor urbano de Vitória da Conquista.

Nesse estudo preliminar, ao plano diretor de 2006, foi pontuada a segregação existente na cidade. A segregação observada foi consequência da política urbana aplicada na cidade até então, uma política que era voltada para a cidade desejada e não a cidade real. Também observou-se que a cidade era dividida em duas, o lado de “lá”, o pobre, e o lado de “cá” o rico, assim com detectado em 1976.

Finalmente, o capítulo 6, na esteira na relação capital, poder público e população busca analisar o novo plano diretor urbano de Vitória da Conquista, que entrou em vigor no ano de 2006. Verificou-se que, apesar de tão propalada, não houve participação popular na elaboração da nova lei que seria responsável pelo desenvolvimento urbano local.

Na verdade, quem realmente participou da elaboração do novo plano diretor foi o capital imobiliário, fato que evidenciou a luta de classe na produção do espaço urbano. Como consequência de uma nova política urbana voltada para os interesses do capital a segregação urbana não só foi mantida com foi intensificada.

A cidade continua a ser dividida, não mais o lado de “lá” e o lado de “cá”, mas o Candeias e o resto da cidade. Ou seja, verificou-se que existe uma tendência ao deslocamento do centro da cidade para o bairro Candeias, local das residências das elites e onde o capital imobiliário tem mais interesse em investir.

Desta forma, essa pesquisa mostrará que não foi a falta de planejamento urbano, mas sim um planejamento conservador mobilizado pelas

elites – com a cumplicidade do poder público – que fez de Vitória da Conquista uma cidade dividida, injusta, segregada, onde o direito à cidade são para poucos, enquanto que a imensa maioria da população padece por está longe da cidade do direito o do direito à cidade.

1. DA PEQUENA CONQUISTA DOS ANOS 1930 À CIDADE MÉDIA DOS ANOS 1970.

“ (...) as formas de urbanização são antes de mais nada formas da divisão social (e territorial) do trabalho, elas estão no centro da contradição atual entre as novas exigências do progresso técnico – essencialmente em matéria de formação ampliada das forças produtivas humanas – e as leis de acumulação do capital.” (LOJKINE, 1997, P.143)

O espaço geográfico ocupado por um organismo urbano, não apresenta um aspecto homogêneo, qualquer que seja a cidade. O desenho das ruas e das avenidas, a densidade, a dimensão, a disposição, o volume das construções e os seus preços mudam em função da área da cidade que é analisada.

A explicação para esse fato vem das interações das três funções da zona urbana, quais sejam: todas as cidades possuem um aglomerado de atividades terciárias (comércio, administração, transporte), um conjunto de empresas de produção (fábricas, oficinas, minas etc.) e um volume de unidades residenciais. A interação dessas funções não só se reflete no valor do solo como influenciam na apropriação dos benefícios advindos da urbanização.

Desta forma Beaujeu-Gernier (1997,p.133) questiona: “ Quais são as relações existentes entre as categorias dos imóveis e os grupos sociais? A variedade na ocupação do solo resulta, simplesmente, do acaso e é diferente em cada cidade, ou poder-se-á encontrar certa regularidade susceptível de permitir elaborar um ou mais modelos?” Além dessas questões, pode-se, ainda questionar: Quais os agentes responsáveis pela organização do espaço urbano? Qual a relação entre o a legislação urbana e a localização intra-urbana?

Um ponto de partida para responder a todos esses questionamentos está na relação entre a forma de acumulação capitalista, o poder público e a população.

Assim, a desigual distribuição da população no espaço, o uso especulativo do solo urbano, o déficit habitacional e a produção de grandes desigualdades no usufruto e acesso aos recursos da cidade não são

fenômenos nascidos na década de 2000. Esses problemas são inerentes ao processo de “produção” da cidade de Vitória da Conquista.

Essa “construção” da cidade durante o século XX baseou-se na relação entre atuação do capital, implementação de legislação pública, principalmente a política urbana, e distribuição espacial da população.

Devido a este estudo versar sobre produção do espaço urbano, especificamente a relação entre a legislação municipal, agentes imobiliários e formação urbana de Vitória da Conquista, é dada especial atenção à utilização do solo pelas residências bem como a localização das mesmas no espaço urbano.

Desta forma, este capítulo, em um primeiro momento, tem o objetivo de discutir o modelo clássico de estrutura urbana e, em seguida, estuda-se o ambiente socioeconômico de Vitória da Conquista e os fatores do seu processo de urbanização.

1.1 Modelos clássicos de formação urbana e sua aplicação na realidade brasileira.

Os modelos clássicos de estrutura urbana, apesar de serem os primeiros a tentarem descrever a realidade, apresentam sérias limitações. As principais são porque elas tomaram como base a realidade norte-americana e a européia, realidades muito distintas das observadas na América Latina e, especificamente, no Brasil.

Carrion (1981) pontua que as teorias clássicas têm como preocupação básica a lógica de comportamento e de decisão da unidade individual. Deste modo, elas pretendem detectar os fatores que influenciam decisivamente nas decisões de localização do agente individual e apontam como o principal fator locacional o desejo por melhor acessibilidade, sendo que “maior acessibilidade” pode ser entendida como maior proximidade ao centro comercial (CBD), onde a acessibilidade é máxima. Percebe-se que tais modelos têm suporte neoclássico, pois se sustentam na maximização da satisfação do indivíduo.

Desta forma, o indivíduo, ou consumidor, pode substituir acessibilidade por outros fatores, “bens” de consumo, como moradia maior, assim obtendo seu nível ótimo de satisfação. O equilíbrio ótimo de cada indivíduo depende da

escala individual de preferência, que apresenta certo grau de subjetividade, de sua renda e do preço dos bens.

Logo, a escolha locacional pode ser reduzida a uma questão de programação linear, em que a solução vai depender da escala individual de valores, ou seja, da preferência por menor ou maior acessibilidade e da inclinação por substituição de bens, por parte do consumidor.

A crítica feita por Carrion (1981), diz respeito ao suposto neoclássico de busca da máxima satisfação do indivíduo, o que exige, por parte do indivíduo, um comportamento racional extremo. Guiado exclusivamente pelos seus interesses, suas ações buscarão sempre a maximização dos resultados materiais e, para isso, coleta as informações disponíveis no mercado e processando-as faz os cálculos econômicos racionais e depois age, de inteiro acordo com seu plano definido, como se ele isoladamente pudesse obter uma solução ideal.

Porém, a ação racional que é esperada do indivíduo tem-se mostrado muito limitada na prática, uma vez que as condições de mercado, imperfeito e oligopolista, em que vive diminuem o seu grau de autonomia e força sua adequação às condições que a oferta impõe.

Outro problema que reduz o poder de escolha individual, na decisão residencial, ainda como consequência das imperfeições do mercado, é a manipulação da oferta do solo urbano, via retenção especulativa dos imóveis. Esse fato diminui a possibilidade de escolha a certos locais do espaço urbano e desencadeia excessivo aumento nos preços dos terrenos, prática muito comum no Brasil e também em Vitória da Conquista.

Além da questão da acessibilidade, Carrion (1981), lista outros fatores tão, ou até mais, importantes para explicar a localização residencial, são os fatores de natureza global e social que são denominados de fatores sociais. Em suas palavras, tem-se que:

Esses elementos, que passarei a denominar de *fatores sociais* de organização do espaço, seriam, dentre outros: estrutura de produção de emprego; especialização social e técnica do trabalho; estrutura de propriedade; formas de distribuição e apropriação do produto social; formas de organização e interação social; política urbana e legislação urbanística; mecanismo de funcionamento e de controle do mercado

imobiliário e de terra urbana; política habitacional e creditícia.
(CARRION, 1981, p. 44)

Dos fatores pontuados por Carrion a estrutura do emprego, a especialização social e técnica do trabalho, a distribuição do produto social e as formas de organização e interação social são conseqüências do modo como se processou a urbanização do país ou da cidade.

Somados ao processo de urbanização tem-se o grau de acesso à cidadania e a política econômica adotada, que também são fatores relevantes na explicação na produção do espaço urbano e no acesso ao direito à cidade.

Esses fatores, mesmo não sendo considerados pelos modelos clássicos de localização intra-urbana, influem, indireta e diretamente, na decisão da localização residencial. Daí porque os modelos clássicos são insuficientes para explicar a complexidade dos fatores que interagem na produção do espaço urbano.

Nesse sentido, é preciso ter consciência de que a produção e a apropriação desigual dos recursos da cidade são explicadas pela relação conflituosa da tríade: capital, poder público e população. Desta forma, diz-se que a produção social do espaço urbano é resultado da luta de classes.

Desta forma, os modelos clássicos não são adequados para explicar a organização urbana no Brasil e muito menos em Vitória da Conquista. Por isso, é importante a estudar o processo de urbanização de Vitória da Conquista, com o intuito de compreender as diretrizes do processo de urbanização da cidade e como ele especifica os fatores sociais pontuados por Carrion (1981).

1.2 A urbanização de Vitória da Conquista.

A década de 1930 é um marco divisor para a urbanização no Brasil. Dois fatos ocorridos nessa década, um econômico e outro político, têm profunda importância para explicar a derrocada da hegemonia agrário-exportadora e o começo da predominância da estrutura produtiva de base urbano-industrial, são eles: a grande depressão econômica iniciada em 1929 e o golpe de estado em 1930.

Antes de reconstruir o caminho dos principais aspectos da urbanização de Vitória da Conquista, deve-se pontuar a definição de urbanização utilizada nesta tese. Nesse âmbito, compartilha-se da definição apresentada por Gonçalves (1998, p. 21):

No seu sentido mais geral, o processo de urbanização é a expressão histórica concreta, organizada no espaço, do desenvolvimento e da mudança social. Explicá-lo corresponde a analisar como o processo de desenvolvimento se materializa numa determinada divisão social e territorial do trabalho, que corresponde a uma contínua reordenação da população e da produção no território (no Brasil sob uma regulação histórica crescente do Estado) e que é a expressão continuamente atualizada de uma estrutura social crescente diferenciada e complexa.

Dessa definição da autora, é possível destaca três pontos: processo, divisão social e territorial do trabalho e regulação do Estado. Por ser um processo, o estudo sobre a urbanização deve ser feito considerando um longo intervalo de tempo, ou seja, é uma análise histórica.

Já a divisão social evidencia que a urbanização não implica apenas em surgimento e crescimento de cidades. Ela é, sobretudo, um processo mais abrangente que inclui não somente o espaço urbano, mas também a zona rural, pois essa é parte integrante da divisão social do trabalho.

A divisão territorial do trabalho é evidenciada pelo modo como a cidade ou a região se insere no processo de acumulação nacional. Essa divisão sofre mudanças resultantes de poderosos impactos advindos de alterações significativas tanto no padrão de acumulação, quanto no de intervenções determinadas pelo Poder Público.

Além do mais, a divisão social e territorial do trabalho determina alguns dos fatores sociais descritos por Carrion (1981), como a estrutura da propriedade, as formas de distribuição e apropriação do produto e a estrutura de produção do emprego.

Desta forma, como é o padrão de acumulação prevalecente que estrutura a divisão social e territorial do trabalho, pode-se concluir que o padrão de acumulação existente vai determinar o ritmo da urbanização.

Quanto à regulação do Poder Público temos que destacar que através de legislação e incentivos ou discriminação a certos setores da economia o governo pode intensificar ou frear a urbanização.

Passaremos a analisar com a divisão social e territorial do trabalho no Brasil e a ação do Estado explicam como ocorreu a urbanização de Vitória da Conquista.

1.2.1 O ambiente socioeconômico dos anos 1930.

Como mencionado anteriormente, a crise econômica resultante da quebra da bolsa de Nova Iorque em 1929 trouxe grandes mudanças para a economia do Brasil, especialmente porque é a partir desse fato que começa a industrialização brasileira.

Essa industrialização não deve ser entendida em seu sentido estrito, isto é, como criação de atividades industriais nas localidades. Porém em sua mais ampla significação, como processo social complexo, que tanto contém a formação de um mercado nacional, como o empenho de equipamentos do território para torná-lo integrado, como a ampliação do consumo em formas múltiplas, o que incentiva a vida de relações e ativa o próprio processo de urbanização (SANTOS, 1998).

Para Druck (1999) a industrialização no Brasil inicia-se na década de 1930 e deve ser entendida não somente como produção manufatureira propriamente dita, mas como uma fase de desenvolvimento do capitalismo, cujos pressupostos estão assentados na propagação do trabalho assalariado.

Até então o Brasil tinha sua base econômica assentada na exportação de matérias-primas. Porém, com a crise econômica mundial instalada, principalmente nos países capitalistas industrializados compradores de produtos nacionais, houve, por parte desses países, imposição de barreiras sobre as importações e uma desvalorização das suas moedas com a finalidade de aumentar a demanda por bens internos e criar novos empregos, fatos que diminuiriam as exportações nacionais.

Uma das maiores consequências da crise foi a redução das receitas advindas das exportações, principalmente do café. A média anual das receitas das exportações no quinquênio 1926-1930 foi em libras esterlinas-ouro de

88.200.000. No quinquênio seguinte (1931-1935) a receita cai para 38 milhões (PRADO JÚNIOR, 2008). Somado a redução das exportações houve também uma grande desvalorização da moeda nacional, o que resultou no aumento de preços dos bens importados.

Esses acontecimentos mostraram que não era possível manter a economia do Brasil e sustentar a vida do país dentro de seu antigo sistema produtivo tradicional. As perspectivas do nosso comércio externo, nos alicerces tradicionais em que se encontravam colocados, não se mostraram mais favoráveis. Deste modo, é todo um antigo sistema econômico que entra em declínio.

Por causa dos fatos descritos acima, ocorre no Brasil o que Furtado (2007) chamou de deslocamento do centro dinâmico. O fator dinâmico principal, nos anos subsequentes à crise, sem dúvida, passa a ser o mercado interno, ou seja, o mercado urbano.

A produção industrial destinada em sua totalidade ao mercado interno, sofreu durante a depressão um recuo de menos de 10% e em 1933 já voltara ao nível de 1929. É certo que, mantendo-se alto o nível da demanda e represando-se uma grande parte dessa demanda dentro do país, por meio do corte das importações, as atividades ligadas ao mercado interno puderam manter, e até mesmo crescer, sua taxa de lucratividade (FURTADO, 2007).

O crescimento da lucratividade nos setores ligados ao mercado interno fez-se concomitantemente com a redução da taxa de rentabilidade no setor vinculado ao mercado externo. Por isso, vê-se no Brasil na década de 1930 o desvio de capitais desse setor para aquele.

Ainda na década de 1930, a produção industrial cresceu a uma taxa média de 7,96% ao ano, contra um crescimento de 5,88% ao ano da década de 1920. Além do mais, aconteceu uma diversificação industrial, já que na década de 1920 havia o predomínio no crescimento de indústrias ligadas à base agrícola, como as indústrias têxtil, alimentícia, de bebidas, fumo, calçados, couros e peles.

O destaque do período ficou com a expansão de indústrias que não utilizavam matéria-prima agrícola, ou seja, indústrias não tradicionais, como por exemplo, as indústrias siderúrgicas, cimenteira, indústria de papel e indústria de pneu (BACHA, 2004).

As atividades voltadas para o mercado interno não só cresceram impulsionadas por seus maiores rendimentos, como também recebiam novo impulso ao atrair capitais que se formaram no setor de exportação.

Foram todos esses fatores que induziram a economia do Brasil para novos rumos, aliás, foram os únicos que lhe sobraram para livrar-se das grandes contradições em que se embrenhará. O Brasil começa a refazer-se sobre novos pilares, deixa de ser um simples fornecedor dos mercados internacionais, e inicia efetivamente no que deve ser uma economia nacional, ou seja, um sistema organizado de produção e distribuição dos recursos da nação para satisfação das necessidades de sua própria população.

Mais que isso, a economia brasileira rompe decididamente com seu longo passado colonial e começa a construir-se em função da própria população brasileira e não mais de necessidades e interesses alheios.

Com isso o campo, ou melhor, o rural passa a ser sinônimo de atraso e conseqüentemente as cidades, o urbano, ganham *status* de moderno e começam a serem vistas como a possibilidade de avanço e melhoria de vida. A principal conseqüência disso é a discriminação da agricultura e priorização da indústria.

A mudança do centro dinâmico também se fez notar em Vitória da Conquista, não com a mesma intensidade em que foi vista em outros centros como São Paulo e Rio de Janeiro, mas pôde ser visto o início de uma transformação.

O primeiro símbolo dessa mudança foi a inauguração de primeira agência bancária em Vitória da Conquista no ano de 1930. Até então as necessidades de financiamentos eram satisfeitas através dos grandes proprietários rurais, os coronéis, que agiotavam a juros de 2% ao mês (FERNANDES, 2010a). Entretanto, essa prática já não era suficiente na década de 1930, por causa do crescimento de comércio.

Inicialmente o comércio foi impulsionado pela abertura da estrada de rodagem de Vitória da Conquista a Jequié no ano de 1927. Essa estrada foi obra da Companhia Rodoviária Conquistense empresa fundada por um grupo de proprietários rurais, antes dessa estrada as poucas mercadorias que chegavam até Vitória da Conquista eram transportadas por animais de carga.

Contudo “Aberta a estrada, Conquista já não viajava em lombo de burro, se quisesse ir a Jequié ou Salvador. Rompia-se o isolamento físico a que a cidade fora condenada desde a sua fundação, cerca de um século e meio antes (...)” (ORRICO, 1982, p. 28).

Após a abertura da estrada as mercadorias passaram a chegar a Vitória da Conquista por meio das carrocerias de caminhões. É nessa ocasião que começa a surgir os primeiros e grandes comerciantes da cidade, também se destacam os conhecidos caixeiros viajantes, esses atores sociais além de grande significado para o desenvolvimento econômico da cidade também “representam uma ponta de civilização entre a capital e o interior. Seu papel civilizatório é compatível ao do padre ao do professor que também exerceram a mesma influência sobre a população sertaneja” (FERNANDES, 2010b, p. 01).

O comércio também é impulsionado pela locação, em 1937, da estrada que liga Vitória da Conquista a Itambé. E em 1939 um novo marco para a urbanização da cidade, o campo de aviação é inaugurado. “Conquista, em cerca de dez anos, rompera o isolamento físico e ligava-se a outros pontos do território baiano também por ar agora. Tão pródigo em realizações foi esse período de 1927 a 1939 (...)” (ORRICO, 1982, p. 32).

Com a crise mundial e a revolução de 1930, o comércio de Vitória da Conquista foi fortemente impulsionado. As feiras livres, como a inaugurada na Avenida Lauro de Freitas, passaram a ser a maior fonte de riqueza para vários comerciantes da cidade.

Foto 01 – Feira livre da Lauro de Freitas em 1941



Fonte: Acervo fotográfico do Museu Regional de Vitória da Conquista

O comércio de Vitória da Conquista toma proporções tão grandes que uma nova agência bancária é aberta na cidade, foi a CEF – Caixa Econômica Federal – inaugurada em 02 de setembro de 1936 pelo então governador Juracy Magalhães (FERNANDES, 2010a).

Foto 02 – Inauguração da agência da Caixa Econômica Federal em Vitória da Conquista, em 1936.



Fonte: www.tabernadahistoriavc.com.br.

1.2.2 O ambiente político dos anos 1930.

O outro marco divisório na história do Brasil foi o episódio de 03 de outubro de 1930 que ficou conhecido como a Revolução de 30. Com a revolução o então presidente Washington Luis foi deposto e assumiu o poder Getúlio Vargas que permaneceu como presidente da república até 1945.

A dita revolução pôs fim a um período conhecido como Primeira República que se caracterizava pelo governo de oligarquias regionais também conhecido como “Coronelismo.” Os coronéis eram grandes latifundiários, chefes de grandes famílias ou a elas estavam vinculadas por laços de casamento e possuíam muitos funcionários que eram armados e conhecidos como “jagunços”. Tais fatos faziam do coronel o chefe político local (MEDEIROS, 2010).

Ainda segundo Medeiros (2010), a política do Coronel era caracterizada pela não distinção entre o interesse público e o interesse privado. O coronel administrava o município como se fosse extensão de sua propriedade, pois os interesses do seu grupo político predominavam sobre os interesses gerais da população. Os cargos públicos eram distribuídos entre seus parentes, amigos e “compadres”.

O coronelismo foi muito forte no Nordeste brasileiro, particularmente na Bahia e também em Vitória da Conquista. Em Vitória da Conquista o coronelismo era tão forte a ponto de fugir ao controle do Governo Local, em certa ocasião o Governo do Estado foi obrigado a intervir no município como mediador entre os coronéis e o Poder Público Local. Os coronéis da Bahia e de Vitória da Conquista formavam pequenos estados dentro do estado, em suas propriedades o braço do poder público não entrava (IVO, 1999; SOUZA, 1999).

Por todo o exposto, o coronelismo era um empecilho para o começo de uma nação urbana industrial, pois ao limitar o exercício dos direitos políticos também negava às pessoas os direitos civis. Carvalho (2003,) resume o ambiente durante o coronelismo da seguinte forma:

Nas fazendas, imperava a lei do coronel, criada por ele, executada por ele. Quando o Estado se aproximava, ele o fazia dentro do acordo coronelista, como o delegado de polícia, o juiz, o coletor de impostos, o agente do correio, a professora primária. Graças ao controle desses cargos, o coronel podia premiar os aliados, controlar sua mão-de-obra e fugir dos impostos. Fruto dessa situação eram as figuras do “juiz nosso” e do “delegado nosso”, expressões de uma justiça e de uma polícia postas a serviço do poder privado. (CARVALHO, 2003, p.56).

O direito de propriedade, a inviolabilidade do lar, o direito de ir e vir, a proteção da honra e da integridade física, o direito de manifestação, ficavam todos dependentes do poder do coronel. Seus aliados e amigos eram protegidos, enquanto seus adversários eram perseguidos. Assim, não se podia falar em justiça, nem em verdadeiro Poder Público, nem em cidadãos civis, resumindo não havia cidadania.

Por isso, tanto Vitória da Conquista como o Brasil, no início do século XX, estavam mais próximos do feudalismo que do capitalismo. A zona rural era tida como lugar de privações e representava o Brasil arcaico, já as cidades, principalmente a partir de 1930, passaram a ser vistas como a possibilidade de avanço, modernidade e acesso à justiça, ou seja, a cidade passa a ser o *locus* da cidadania.

Desta forma, evidencia-se que existe uma íntima relação entre cidadania e a urbanização industrial, ou melhor, com o avanço do capitalismo.

Essa relação foi descrita por T.H. Marshall (1967) em um texto no qual o autor apresenta a definição de cidadania própria à sociedade capitalista contemporânea.

O texto ganhou tamanha proporção que continua a ser base teórica essencial para quem se propõe a refletir sobre cidadania na sociedade capitalista, é o que se constata na consulta às mais recentes publicações sobre o tema.

Marshall (1967,p. 76) define cidadania da seguinte forma:

A cidadania é um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o *status* são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao *status*. Não há nenhum princípio universal que determine o que estes direitos e obrigações serão, mas as sociedades nas quais a cidadania é uma instituição em desenvolvimento criam uma imagem de uma cidadania ideal em relação à qual a aspiração pode ser dirigida.

Portanto cidadania deve ser entendida como sendo algo mais que um simples conjunto de direitos. Cidadania é também a sensação de pertencer a certa comunidade, de compartilhar de valores comuns, de uma história comum e de experiências comuns.

Marshall (1967) caracteriza a cidadania no tripé de direitos: os direitos civis, os direitos políticos e os direitos sociais. São direitos civis, os direitos que concretizam a liberdade individual, como os direitos de ir e vir, o de livre pensamento e fé, o de celebrar contratos, de reunião e associação, o “sagrado” direito à propriedade, bem como a garantia de acesso aos instrumentos imprescindível à defesa de todos esses direitos, ou seja, o direito à justiça.

O elemento político da cidadania, para Marshall, são os direitos que compõem a prerrogativa do exercício do poder político. Prerrogativa que envolve tanto a possibilidade da pessoa tornar-se membro do governo, ou seja, ser eleito, quanto a possibilidade de o indivíduo escolher seu governante por intermédio do voto.

O terceiro elemento da cidadania foi denominado por Marshall (1967) de direitos sociais. Tais direitos garantem a prerrogativa de acesso a um mínimo de bem estar social e segurança material, o que deve ser entendido como o acesso de todas as pessoas a participação da herança social e ao

padrão de uma vida de um ser civilizado de acordo com os padrões prevaletentes na sociedade.

Coutinho (2005) resume os direitos sociais como aqueles que permitem aos indivíduos uma participação mínima na riqueza material e espiritual produzida pela coletividade. Dessa forma, devemos incluir na cidadania a participação nos benefícios da urbanização.

Digno de nota é que, no juízo de Marshall (1967), não basta que tais direitos sejam reconhecidos e figurem no texto legal para que eles sejam concretizados e passem a ser respeitados no dia a dia da vida dos indivíduos. Segundo o autor, a concretização dos direitos estar sujeito a existência de *quadros institucionais específicos*.

Portanto, os direitos civis dependem, para que sejam postos em prática, do desenvolvimento da profissão especializada de defensores particulares, ou seja, da profissão do advogado. Também depende da capacidade financeira de toda a sociedade para arcar com os custos judiciais, o que implica assistência jurídica aos pobres, e também independência por parte dos magistrados diante das pressões exercidas pelas forças econômicas e socialmente poderosas.

Quanto aos direitos políticos, só serão viabilizados se a Justiça e a Política criarem condições palpáveis para o exercício dos direitos de votar e de candidatar-se. Por fim, os direitos sociais só poderão concretizar-se caso o Poder Público seja dotado de um aparato administrativo suficientemente forte, de modo que propicie, a todos, os serviços que garantam o acesso universal a um mínimo de bem-estar social.

Desta forma, Martinelli (2001, p.12) hierarquiza os cidadãos de acordo ao acesso aos elementos constitutivos da cidadania. Para a autora “Cidadão pleno será aquele que goza dos três tipos de direitos. Cidadãos incompletos, aqueles que possuem apenas alguns deles. Os que não se beneficiam de nenhum seriam considerados não-cidadãos.”

Com isso, pode-se concluir que a cidadania implica o reconhecimento por parte do Poder Público, em algum nível, da igualdade entre os indivíduos, por isso, ela seria incompatível com o coronelismo. No coronelismo vigorava o *status* diferenciado, relacionados com a posição social da família da cada

indivíduo e com o grau de proximidade com o coronel e não um *status* uniforme e único, predominante na cidadania urbano-industrial.

No entanto, apesar de toda a importância da obra de Marshall ela vem sofrendo várias críticas como as apontadas por Saes (2000). A primeira diz respeito à evolução natural da cidadania apontada por Marshall, tendo como paradigma o caso inglês. Os primeiros direitos a serem implantados, na Inglaterra, foram os direitos civis no século XVIII, posteriormente, no século XIX, foram instaurados os direitos políticos e finalmente os direitos sociais teriam sido implementados no século XX.

Essa evolução não é fruto do acaso, para Bendix (1996) a conquista de um elenco de direitos serve como sustentáculo para a conquista do elenco seguinte. Assim, uma vez conquistados os direitos de ir e vir, de contratar e os de reunião e associação, as classes trabalhadoras, organizadas em atividades sindicais e partidárias iriam fatalmente conquistar os direitos políticos.

Uma vez conquistados os direitos políticos a classe trabalhadora passaria a votar e ser votada. Como isso participaria do governo, elaborando leis e tomando decisões, o que conseqüentemente resultaria na conquista dos direitos sociais.

No entanto, conforme Saes (2000), Marshall subestima a resistência das classes dominantes e da burocracia estatal em face à ampliação da cidadania. A história nos mostra que a postura dinâmica e progressiva diante da cidadania só é característica das classes trabalhadoras, a postura das elites tende a ser estagnacionista e até mesmo regressiva.

É possível concordar com Marshall (1967) quando ele defende que a cidadania civil é um pressuposto para a cidadania política. Pois sem liberdade civil e sem o reconhecimento, pelo governo, da igualdade entre todos os indivíduos não é possível falar em direitos políticos.

Todavia, também é coerente a afirmação de Saes (2000, p.16) quando diz que "(...) a liberdade civil é condição *necessária* porém não *suficiente* para a instauração de direitos políticos" (grifos no original) e completa-se defendendo que a liberdade política é condição necessária porém não suficiente para o usufruto dos direitos sociais, entre eles os benefícios do processo da urbanização.

Devido a isso se questiona: Por que liberdade civil não conduz necessariamente para liberdade política e nem direitos políticos a direitos sociais?

A resposta para essa questão está no perigo que a cidadania plena, para a maioria social, pode oferecer. A cidadania para todos implica em perda de muitos privilégios da elite econômica e essa é a explicação para tantas disposições antidemocráticas das classes dominantes. Por isso, muitas ideologias são defendidas pela elite econômica com o fim de interromper a dinâmica da cidadania.

Um dos exemplos mais ilustres dessa estratégia foi a utilização, pelas classes dominantes, das teses de um dos seus maiores expoentes ideológicos: o austríaco Friedrich August von Hayek. Em sua mais importante obra, *O Caminho da Servidão*, uma verdadeira carta manifesto pró-neoliberalismo, Hayek (1990) ataca veementemente quaisquer dispositivos do Poder Público que resulte em limites ao livre funcionamento dos mercados, ou melhor, ataca o Estado-providência (ou Welfare State) e o keynesianismo.

Para o autor, esses movimentos políticos e teóricos, não obstante suas boas intenções, levariam as sociedades ocidentais ao mesmo destino proporcionado pelo nazismo.

O que Hayek (1990), de fato, combatia era a busca do Poder Público pela cidadania plena para a maioria social. Ele percebia nesse ideário duas ameaças: i) ameaça ao funcionamento das instituições democráticas, à medida que seria muito difícil o estabelecimento de uma concordância em torno de qualquer coisa que não a necessidade de o Estado manter as condições mínimas à satisfação dos objetivos individuais; ii) ameaça às liberdades individuais, pois o planejamento econômico-social e a intervenção estatal implicariam a destruição dos objetivos individuais, os únicos dotados de legitimidade.

Em sua defesa pelo liberalismo Hayek (1990) tenta mostrar que os direitos políticos ou a plena participação popular pode por em risco o bem supremo do indivíduo: sua liberdade individual. O seu argumento é que em algumas questões, como as do campo econômico, não é necessário um consenso da maior parte da população ou de seus representantes como as assembleias democráticas.

A explicação para isso é que a gestão econômica deve ser afastada da área política e entregue para os especialistas, ou seja, aos funcionários permanentes ou organismos autônomos e independentes, pois somente eles têm condições de decidir quais os objetivos serão prioritários, deste modo, é inevitável que eles imponham suas preferências à toda a população.

Assim, o sistema de decisão por maioria não é adequado a questões econômicas. Para Hayek (1990), só se deve recorrer às majorias quando se decide entre alternativas limitadas, pois pensar que possa haver opinião majoritária sobre todas as questões é uma atitude irracional.

De modo esclarecedor o autor diz que:

A democracia exige que as possibilidades de controle consciente se restrinjam aos campos em que existe verdadeiro acordo, e que, em certos campos, se confie no acaso: este é o seu preço. (...) **muitas vezes será necessário impor ao povo a vontade de uma pequena minoria**, porque esta constitui o grupo mais numeroso capaz de chegar a um acordo sobre a questão em debate. (...) O grande mérito da doutrina liberal é ter reduzido a gama de questões que dependem de consenso a proporções adequadas a uma sociedade de homens livres. Muitos dizem, no atual momento, que a democracia não tolerará o “capitalismo”. Se na acepção dessas pessoas “capitalismo” significa um sistema de concorrência baseado no direito de dispor livremente da propriedade privada, é muito mais importante compreender que só no âmbito de tal sistema a democracia se torna possível. No momento em que for dominada por uma doutrina coletivista, a democracia destruirá a si mesma, inevitavelmente.

Não temos, contudo, a intenção de converter a democracia em fetiche. Talvez seja verdade que nossa geração fale e pense demais em democracia e muito pouco nos valores a que ela serve. (...) A democracia é, em essência, um meio, um instrumento utilitário para salvaguardar a paz interna e a liberdade individual. E, como tal, não é, de modo algum, perfeita e infalível. Tampouco devemos esquecer que muitas vezes houve mais liberdade cultural e espiritual sob os regimes autocráticos do que em certas democracias – e é concebível que, sob o governo de uma maioria homogênea e ortodoxa, o regime democrático possa ser tão opressor quanto a pior das ditaduras (HAYEK, 1990, p.83-84, grifo nosso).

Devido à tamanha franqueza, é possível concluir que a democracia ou os direitos políticos não são essenciais ou até mesmo desejáveis para o liberalismo econômico.

Após o ataque aos direitos políticos, o arauto do neoliberalismo volta-se para os direitos sociais. A tese hayekiana é a de que o amparo social do Poder Público a alguns indivíduos tira a economia do seu ponto ótimo, ou melhor, limita a liberdade individual, pois um indivíduo que depende do Estado para garantir uma pequena segurança material não é de fato livre.

Assim, para evitar a servidão é necessário que o Estado seja mínimo ou, como Hayek (1990) prefere chamá-lo, Estado de Direito. É notável que o autor não defende o fim do Estado, mesmo por que o Estado é fundamental para garantir o direito a propriedade, o que ele propõe é que o Poder Público não interfira e que a ordem econômica e social que vigore seja a determinada pelas forças impessoais do mercado.

Desta forma, o que distingue uma nação livre de um país submetido a um governo totalitário é a existência de um Estado mínimo. Naquele as ações do governo são guiadas por leis previamente estabelecidas e divulgadas, tal fato torna possível prever o modo como as autoridades usarão seus poderes coercitivos em certas circunstâncias e que os contratos serão respeitados. Isso permite ao indivíduo planejar suas atividades na certeza que não terá surpresas na aplicação das normas, é o que Pinheiro (2006) denomina de segurança jurídica.

Hayek (1990, p.91) diz que o Estado mínimo é mais que um regime de contrato, já que

O Estado de Direito, no sentido de regime de Direito Formal – de não-concessão pela autoridade de privilégios legais a determinados indivíduos – salvaguarda a igualdade perante a lei, que é a antítese de governo arbitrário.

Uma consequência necessária disso – contraditória apenas na aparência – é que essa igualdade formal perante a lei conflita e é de fato incompatível com qualquer atividade do governo que vise a uma igualdade material ou substantiva intencional entre os diferentes indivíduos, e que qualquer política consagrada a um ideal substantivo de justiça distributiva leva à destruição do Estado de Direito. Para proporcionar resultados iguais para pessoas diferentes, é necessário tratá-las de maneira diferente. Dar a diferentes pessoas as mesmas oportunidades objetivas não equivale a proporcionar-lhes a mesma oportunidade subjetiva. É inegável que o Estado de Direito produz desigualdade econômica – tudo que se pode afirmar em seu favor é que essa desigualdade não é criada intencionalmente com o objetivo de atingir este ou aquele indivíduo em particular. (...)

Pode-se mesmo afirmar que, para o Estado de Direito ser uma realidade, **a existência de normas aplicadas sem exceções é mais relevante do que o seu conteúdo.** (Grifo nosso).

É possível concluir das ideias de Heyek que lutar por uma cidade sem segregação, sem favelas, ou por uma distribuição mais igualitária dos benefícios do processo da urbanização seria, para os neoliberais, destruir a liberdade, ou levar a cidade a um caminho de servidão.

Por defender as idéias neoliberais, Heyek foi devidamente recompensado. Além de sempre ter ocupado os postos de destaque nas universidades onde lecionou, teve sua carreira brindada com o prêmio Nobel de economia em 1974 e ficou conhecido como o cavalheiro de honra de Margaret Thatcher. Todo o *status* e reconhecimento alcançados por Heyek deveu-se a sua capacidade de dizer exatamente o que a elite inglesa queira ouvir (SILVA e BARTHOLO, 2003).

Neste ponto é importante chamar a atenção para uma das idéias que irão nortear essa tese, qual seja: *a impressionante capacidade de fazer passar interesses das classes dominantes, a minoria social, sob a aparência de benefícios coletivos.*

Foi justamente isso que aconteceu com o reconhecimento de Heyek com o prêmio Nobel de economia. Ver-se-á no desenvolvimento desta tese que uma das grandes façanhas dos planos diretores de Vitória da Conquista foi justamente passa os interesses da classe hegemônica como benefícios para toda a cidade.

1.2.3 Os direitos sociais e o avanço do capitalismo no Brasil.

Em Vitória da Conquista e no Brasil não houve o desenvolvimento da cidadania como descrito por Marshall, como lembra Carvalho (2003, p.124):

O governo invertera a ordem do surgimento dos direitos descrita por Marshall, introduzira o direito social antes da expansão dos direitos políticos. Os trabalhadores foram incorporados a sociedade por virtude das leis e não de sua ação sindical e política independente.

Se os direitos sociais não são necessários para o desenvolvimento capitalista urbano-industrial qual a razão de no Brasil eles virem primeiro que os direitos políticos?

A explicação para essa inversão nos direitos é que para mudar o centro dinâmico da economia era preciso adequar as condições institucionais. As condições que até então estavam voltadas para as atividades agrário-exportadoras, teriam de ser adaptadas em função da expansão das atividades direcionadas para as urbano-industriais.

No coronelismo, e de certa forma no meio de produção agrário-exportador, a relação capital/trabalho constituía uma barreira à industrialização. A explicação para isso é que a relação entre proprietários rurais e os trabalhadores era quase de vassalagem. O que implicava para o proprietário a obrigação de prover para os empregados e suas famílias a alimentação necessária, habitação e muitas vezes cuidados médicos e educacionais. Desta forma, o custo de reprodução do trabalhador, no coronelismo, era um custo interno a produção, além da remuneração não ser necessariamente em forma monetária.

A industrialização significará, desde modo, a tentativa de externalizar o custo de reprodução do trabalhador. Assim, a Legislação Trabalhista (Direitos Sociais) apresenta-se como peça-chave para a externalização do custo de reprodução do trabalho, uma vez que o salário mínimo passa a ser a obrigação máxima do capital industrial.

Além de limitar a obrigação dos proprietários industriais o salário mínimo foi responsável pela monetarização da economia. Sem uma economia monetarizada não é possível desencadear um processo de industrialização.

Como se tratava de implementação de um novo modo de acumulação, era preciso regulamentar os novos fatores. Assim, a regulamentação das normas da relação entre capital e trabalho foi uma das mais importantes, se não a mais importante. Por isso, os direitos sociais, principalmente os direitos trabalhistas foram os primeiros a serem implementados, com o fim de criar o “exército de reserva” adequado à reprodução do capital.

Em 1930 foi criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, apesar de incluir a indústria e o comércio toda a energia do ministério estava voltada para a área do trabalho e da legislação social. Particularmente o ano de

1932 foi muito significativo, nele foi decretada a jornada de oito horas diárias no comércio e na indústria, foi regulamentado o trabalho feminino, proibido o trabalho noturno para as mulheres e determinado remuneração igual para homens e mulheres. Também, nesse mesmo ano, foi criada a carteira de trabalho, documento de identificação do trabalhador, fundamental como prova nas disputas judiciais com os empregadores (CARVALHO, 2003).

A Constituição de 1934 confirmou os direitos acima descritos e determinou a criação de um salário mínimo com capacidade para atender as necessidades de vida de um trabalhador chefe de família. Em 1936 a Lei 189/36 criou o salário mínimo que deveria ser capaz de satisfazer as necessidades normais de alimentação, vestuário, habitação, higiene e transporte do trabalhador (DIEESE, 2005).

A promoção de uma legislação referente ao salário mínimo foi de fundamental importância para o modo de acumulação que se iniciava. Tal legislação mostra como a relação em Poder Público e Capital favoreceu esse último em detrimento do trabalhador. Assim, cabe analisar como a legislação trabalhista influenciou a urbanização, a precarização do trabalho e a acumulação do capital.

Antes da definição do valor do salário mínimo foram criadas comissões com o fim de determinar as necessidades essenciais da população, o objetivo era reunir informações que serviriam de base para a definição do nível do salário mínimo. Ao fim de um longo período de pesquisas o resultado foi surpreendente, o primeiro salário mínimo fixado pelo Estado, em 1940, não alcançava nem mesmo a média das remunerações praticadas no país (CORIAT e SABOIA, 1988).

A razão para a definição do valor do salário mínimo é discutida por Oliveira (2003). Segundo o autor o primeiro salário mínimo definido pela legislação era um “salário de subsistência”, ou melhor, de reprodução, pois se levava em conta as necessidades alimentares para um padrão de trabalhador que deveria suportar um certo tipo de produção, com uma devida força mecânica e comportamento psíquico.

No entanto, prossegue o autor, esse não foi o aspecto mais importante. O aspecto decisivo foi que a legislação trabalhista veio auxiliar a estabelecer o novo modo de acumulação. Para isso, a população em geral,

principalmente a que afluía da zona rural, precisava ser transformada em “exercito de reserva”.

A conversão do contingente populacional em “exército de reserva” apropriado à reprodução do capital, era pertinente e necessário ao novo modo de acumulação que se iniciava por duas razões: primeiro, fornecia o padrão médio para o cálculo dos custos empresarial, libertando os empregadores de um mercado de livre concorrência; segundo, a legislação trabalhista igualava para baixo o preço da força de trabalho (OLIVEIRA, 2003).

O salário mínimo igualou por baixo os trabalhadores qualificados à situação dos não-especializados. Isso impediu que se formasse um mercado de trabalho dual, já que, caso os salários fossem definidos por uma espécie de mercado de livre concorrência, provavelmente eles seriam elevados para algumas categorias. A legislação trabalhista foi fundamental ao converter todas as categorias a uma base comum, o que beneficiou sobre maneira a acumulação.

Assim, se não fosse o salário mínimo a remuneração dos trabalhadores poderia aumentar o que poria em risco o sistema por impossibilidade de acumular. “(...) o que se viu após a implementação da legislação trabalhista foi exatamente o contrario: é a partir daí que um tremendo impulso é transmitido à acumulação, caracterizando toda uma nova etapa de crescimento da economia brasileira” (OLIVEIRA, 2003, p.39).

A legislação trabalhista e, principalmente, o salário mínimo eram, sem dúvida, superiores aos rendimentos obtidos no campo sob qualquer forma, quer seja salário, produtos das produções familiares, renda da terra etc. Esse fato também contribuiu para a acumulação do modo de produção, pois também foi responsável pela formação do “exército de reserva” uma vez que atraía grandes contingentes da zona rural para a cidade.

Apesar dos avanços que a legislação trabalhista trouxe havia também aspectos negativos. As leis trabalhistas excluía categorias fundamentais de trabalhadores, nas cidades não foram atendidos todos os autônomos e todos os trabalhadores domésticos, os trabalhadores rurais, que na época eram a maioria, também ficaram de fora.

Não é difícil compreender as razões para essas exclusões. Os trabalhadores domésticos foram excluídos porque o Governo não quis se

indispor com a classe média urbana, os trabalhadores rurais, por sua vez, ficaram de fora porque os proprietários de terra ainda tinham muita força política e o presidente Vargas não ousava interferir nos seus domínios.

Além disso, a não aplicação da legislação trabalhista no campo foi importante para baratear o custo da mão de obra urbana, como vemos adiante. Já os autônomos não apresentavam problemas políticos nem mesmo econômicos que pudessem justificar preocupação do governo em controlá-los e cooptá-los.

Tratava-se, portanto, de uma concepção da política social como privilégio e não como direito. Se ela fosse concebida como direito, deveria beneficiar a todos e da mesma maneira. Do modo como foram introduzidos, os benefícios atingiam aqueles a quem o governo decidia favorecer, de modo particular aqueles que se enquadravam na estrutura sindical corporativa montada pelo Estado. Por esta razão, a política social foi bem caracterizada (...) como “cidadania regulada”, isto é, uma cidadania limitada por restrições políticas (CARVALHO, 2003, p. 114-115).

Para entender melhor essa perspectiva de atuação do Poder Público é preciso analisar como o governo atuava na área sindical, limitando os direitos de reunião e associação.

A política sindical começou a ser implantada em 1931 e tinha um claro objetivo definido pelo Estado: ser instrumento de harmonia. Assim, a organização sindical não deveria ser um instrumento de representação dos interesses dos trabalhadores e empregadores, mas de cooperação entre as duas classes e o Poder Público.

Carvalho (2003) mostra como o Estado adequou o sindicato aos interesses do novo modo de acumulação. Primeiro o sindicato deixa de ser órgão representativo dos interesses dos trabalhadores para ser “órgão consultivo e técnico” do governo, segundo impõem a unicidade sindical.

Por fim, Poder Público passa a manter delegados dentro dos sindicatos, tais delegados assistiam as assembléias, analisavam a situação financeira e enviavam relatórios a cada três meses ao governo. Deste modo, os sindicatos funcionavam sob estreita vigilância, podendo sofrer intervenção caso o governo suspeitasse de irregularidade.

Além do mais, conquanto a sindicalização não fosse obrigatória, o Poder Público reservava algumas vantagens para os trabalhadores que fossem sindicalizados. Por exemplo, somente os sindicalizados tinham proteção do Estado em caso de perseguição por parte dos patrões, tinham direito a férias e podiam beneficiar-se da legislação previdenciária.

Ainda na busca por manter o ambiente adequado para o desenvolvimento do modo de acumulação urbano-industrial o Poder Público proibiu as greves no período de 1939 a 1943 (CAVALHO, 2003). O imigrante estrangeiro, que trazia dos seus países experiências de lutas sindicais, foram proibidos de assumirem cargos nos sindicatos (DRUCK, 1999).

A cidadania regulada foi bastante visível em Vitória da Conquista entre 1930 e 1945. Ela mostra que o objetivo da Legislação Trabalhista não era tornar as pessoas cidadãos, mas sim inseri-las no novo modo de acumulação que o Brasil começava a viver.

Viveu-se em Vitória da Conquista uma total falta de direitos políticos após o golpe de 1930. Com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder iniciou-se uma reviravolta política na cidade: os seguidores de Vargas, defensores da “Revolução de Outubro”, de armas em punho, destituíram o intendente Otávio José dos Santos Silva que havia sido eleito em 1927 (MEDEIROS, 2008).

Com a nomeação de Juracy Monteiro Magalhães a interventor Federal na Bahia, Deraldo Mendes Ferraz é nomeado prefeito de Vitória da Conquista e daí em diante é ele quem indicará o prefeito, até 1937. Neste período, o governo local foi marcado pelo clientelismo profundo, favorecimento à elite econômica e perseguição aos adversários políticos.

Medeiros (2008) descreve que os opositores de Deraldo Mendes foram perseguidos de tal forma que muitos foram presos, como Régis Pacheco, líder da oposição, e Otavio Santos, ex-prefeito destituído em 1930. Outra falta de respeito aos direitos políticos e civis foi o boicote sofrido pelos jornais tidos com oposicionistas, “A Tarde” e “O Imparcial”, na cidade.

Destarte, ao mesmo tempo em que as relações formais de emprego urbano receberam uma dimensão mais civilizada – pois que passaram a ser mediadas por lei – os direitos políticos e civis eram na prática uma virtualidade.

Aliás, no ápice do avanço dos direitos sociais, em 1943, com a promulgação da Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT – os direitos

políticos encontravam-se suspensos. Nesse período vigia a ditadura de Vargas e os poucos direitos civis conformados nos anos da República Velha estavam intensamente restringidos pela autoritária Constituição de 1937 (FAUSTO, 2010).

A prática de restrições nos direitos políticos e civis, com alguns avanços nos direitos sociais como forma de compensação, vai marcar o processo de industrialização e urbanização do Brasil. Passaremos a estudar como tal prática foi decisiva para compreendermos a urbanização sem o acesso ao direito à cidade.

1.3 A década de 1940: II Guerra e urbanização de Vitória da Conquista.

A década de 1940 trouxe mudanças significativas: o município que até então se chamava Conquista, passou a ser denominado de Vitória da Conquista. Porém, não foi no nome a mudança mais significativa, a década de 1940 é palco do surgimento de uma nova realidade socioeconômica (MEDEIROS, 1977). Essas mudanças foram descritas em artigos de jornais da época da seguinte forma:

É inegável o surto de progresso por que está passando a nossa cidade. (...) A par de erros e velharias sem remédios, sentimos aqui um ritmo novo de vida. Poucas ou nenhuma cidades do interior baiano cresceram tanto em tão pouco, como Conquista. A guerra, agente de males para todos, teve aqui, para nós, esse lado bom, que de nenhum modo a justifica. (...) Devido em grande parte à guerra, o surto de progresso, por que passa Conquista, acentuar-se-á com a paz, através do trabalho esclarecido de seus habitantes, apoiados pela Prefeitura, a quem toca, neste particular, a posição de vanguardeira, se não quiser trair a confiança do povo. (Jornal "A Conquista, edição de 2 de julho de 1944).

Ainda sobre essa transformação, Públio de Castro (1944, p.2), em um artigo do jornal da cidade, escreve entusiasmado sobre o progresso da cidade:

A Conquista de ontem é a cidade que conheci há cinco anos. Cidade parecida com todas as outras sertanejas. Sua casas

de fisionomias arquitetônicas moldada no velho estilo colonial de frente muito grande, tinham geralmente uma porta ao centro comandando, ao que parece uma formação de janelas. Uma praça enorme, diferente de todas as praças que conheci era a característica de Conquista, cidade sem jardins e sem flores. Conquista era assim uma cidade apática e sonolenta. (...)

As casas comerciais da Conquista desse tempo eram modestas e simples. Não havia, por aquela época, bares modernos.

O autor prossegue para mostra o ocorrido no período:

Um fatalismo, porém, que talvez preside as causas e os acontecimentos, de modo violento e tumultuário como um vulcão, despertou essa cidade sonolenta para transformá-la, hoje, a cidade mais próspera do interior da Bahia. (...) Uma após outra foram surgindo as novidades. Vieram as primeiras casas comerciais dignas desse nome. E com elas as vitrines, as exposições noturnas, o aspecto de conforto para o trabalho de sedução para os olhos e um provocar para os desejos. Seu Banco do Brasil com um movimento absoluto, o Banco Econômico, a Caixa Econômica, as Casas de Saúde, a Santa Casa de Misericórdia são etapas de sua caminhada. A Granja Cruzeiro do Sul, o Parque Teopompo de Almeida, são outros tantos marcos realizados que, como bandeiras de anúncio, chamam a cidade para eles, afim de que sejam envolvidos e absolvidos pela cidade que marcha no zumbido de seu trabalho e na ânsia de sua luta.

O que explica esse acontecimento é que Vitória da Conquista inseriu-se na nova etapa que vivia a economia brasileira em decorrência da II Guerra Mundial. Com uma base econômica na pecuária e o desenvolvimento de outras culturas a economia conquistense foi deveras beneficiada.

Inicialmente é importante pontuar a importância das novas estradas que passaram a cruzar a cidade. A abertura da estrada Ilhéus – Lapa e da rodovia BR-116, que ligava o Rio de Janeiro, então capital federal, ao nordeste, também conhecida como Rio - Bahia, fez de Vitória da Conquista um centro intermediário de distribuição e circulação de mercadorias. Fato que impulsiona o comércio local e passa liga a cidade com outros estados do país (MIRANDA e ALVES, 1999).

Foto 03 – Inauguração da Rodovia Conquista – Ilhéus, em 1940.



Fonte: www.tabernadahistoriavc.com.br.

A construção de novas rodovias, pelo governo federal, era um esforço para integração das cidades e regiões, além de impulsionar o desenvolvimento do mercado interno. Antes da década de 1940 as regiões do Brasil se caracterizavam pelo que Prado Júnior (2004) denominou de “ilha econômica-regional”, essa denominação se justificava porque o Brasil teve sua história precedente baseada na atividade agrário-exportadora.

Assim, cada “ilha” regional orientava-se em função de uma monocultura e os contatos e negociações eram realizados diretamente com o exterior, que era o mercado consumidor. Por isso, não havia relacionamento entre as regiões nacionais e as cidades mantinham uma relação quase autárquica com o restante do país.

Essa estrutura, cuja base foi montada durante o período colonial, deveria ser quebrada, pois, para que o mercado consumidor interno se desenvolvesse era necessária a integração do território nacional.

1.3.1 As implicações da II Guerra Mundial para a economia de Vitória da Conquista.

O fato mais importante para explicar as mudanças socioeconômicas em Vitória da Conquista foi a II Guerra Mundial. Durante a guerra, e principalmente na sua última fase e anos subsequentes, houve no Brasil um revigoração do sistema agrário exportador. O Brasil viu-se, de novo, alvo de grande demanda por produtos alimentares e matéria-prima, essa demanda foi resultado das necessidades dos países envolvidos no conflito.

Como mostra Prado Júnior (2008), a intensificação da demanda não é reflexo do volume de exportação, cujo crescimento não foi acentuado. O revigoração do sistema agrário exportador foi resultado do aumento de preço dos gêneros alimentícios e de matérias-primas.

Houve também, durante a guerra, um acentuado declínio das importações. Os países europeus isolados do Brasil em decorrência da guerra, que também lhes absorveram todos os recursos, interromperam quase que completamente o comércio com o Brasil. As restrições das importações trouxeram novas percepções para a indústria nacional, pois, impedido do abastecimento externo, a população teve que recorrer à produção nacional.

Conseqüentemente houve um aumento do mercado consumidor doméstico, tanto por bens agropecuários como por produtos industriais, resultando em um crescimento, entre os anos de 1939 a 1945, de 21% no PIB total, 39,1% no PIB industrial e 7,3% no PIB agrícola (BACHA, 2004).

Com o revigoração dos preços dos produtos primários, muitas áreas do sul e sudeste do país voltaram a praticar a monocultura com o intuito de exportar a produção. Com isso, o fornecimento do mercado interno teria que ser feito através da expansão agrícola, ou melhor, com a integração de novas áreas.

Soma-se ao efeito das exportações o fato da população brasileira ter apresentado um substancial acréscimo. Além do mais, a década de 1940 foi um período de crescimento industrial e expansão urbana, fatores condicionantes do aumento da demanda por produtos agrícolas.

Vitória da Conquista integra-se nesse quadro e beneficia-se da conjuntura patrocinada no Brasil pela Segunda Guerra Mundial. Por causa do

seu efetivo bovino, a cidade passa a exportar carne para as outras regiões do Brasil e, como consequência, houve crescente fluxo de renda para a cidade, estimulando o produtor a ocupar áreas disponíveis. Assim, o ambiente econômico da década de 1940, explica em grande parte o desenvolvimento observado em Vitória da Conquista (MEDEIROS, 1978).

É nesse período que começam a surgir as primeiras indústrias em Vitória da Conquista como a de cerâmica, mas a indústria que ganha destaque é a de fabricação de calçados, selas e outros artefatos de couro que além de abastecerem o mercado local exportavam seus produtos para toda região (FERNANDES, 2010a).

Foto 04 – Fabrica de artigos de couro, década de 1940.



Fonte: Acervo fotográfico Museu Regional de Vitória da Conquista

Finda a Grande Guerra, o comércio internacional volta a crescer e o nível de importação brasileira volta a aumentar. A explicação para isso, segundo Prado Júnior (2008), é que durante a guerra, graças ao aumento das exportações dos produtos primários e do declínio das importações, o Brasil consegue equilibrar a balança de pagamentos exteriores. Como consequência, a moeda brasileira apresenta uma notável estabilidade cambial.

Devido à estabilidade, o poder aquisitivo de algumas camadas da população aumenta consideravelmente; com isso, a importação de gêneros e

artigos suntuários cresce sobremaneira com o fim de alimentarem o bem-estar e o luxo das classes possuidoras que enriqueceram durante a guerra.

Outra explicação para o aumento das importações foi a necessidade de reposição dos materiais desgastados e não substituídos durante o período em que as importações ficaram interrompidas.

Além das importações houve também o revigoramento das exportações dos produtos primários. O café foi um dos produtos que despontou como destaque, devido à considerável valorização de cotação na bolsa de Nova Iorque, passando de US\$ 22,50 em 1948, para US\$ 31,80 em 1949, US\$ 50,80 em 1950 e US\$ 54,30 em 1951, conforme Prado Júnior (2008). Essa valorização foi devida ao fim do preço-teto estabelecido pelos Estados Unidos, durante a guerra, e fatores climáticos que reduziram a oferta mundial, segundo VILLELA (2005).

Tais acontecimentos fizeram com que o Brasil voltasse ao mesmo sistema agrário exportador vivido antes dos anos de 1930. O que significava uma reversão à economia primário-exportadora.

No intuito de evitar que a economia brasileira voltasse a ser uma economia agrário-exportadora, o que seria o caminho natural, o Poder Público vai fazer importantes intervenções. Essas intervenções, além de criarem bases para que a acumulação capitalista industrial se reproduzisse e assim substituísse os proprietários rurais pelos empresários urbano-industriais como classe hegemônica, serão amparadas pelas novas teorias econômicas desenvolvidas para os países subdesenvolvidos.

A partir da II Guerra Mundial o desenvolvimento econômico surge como um ramo específico da ciência econômica e como isso aparecem várias teorias sobre desenvolvimento econômico. Muitos dos teóricos econômicos passam a defender a indústria como setor mais indicado para impulsionar o desenvolvimento, principalmente em países subdesenvolvidos, entre eles destacamos os teóricos da Comissão Econômica para América Latina e Caribe - CEPAL e Albert Hirschman.

A CEPAL lança, em 1949, o *Estudio Económico de América Latina* que marca o nascimento da Economia Política da instituição. Nesse estudo a CEPAL mostra com clareza o caminho a ser seguido pelos países latino-americanos para saírem do subdesenvolvimento e esclarece:

A indústria traz em si um elemento dinâmico que a produção primária não possui em grau comparável. A produção primária, como seu nome indica, abrange as primeiras etapas do processo produtivo, enquanto a indústria compreende as etapas subseqüentes. Devido a esta posição relativa de ambas as atividades, o aumento da atividade industrial fomenta a atividade primária: esta, ao contrário, não possui o poder de estimular a atividade industrial. Quando os empresários industriais, impelidos pelas forças ordinárias da economia ou por fatores extraordinários de tempos de guerra, expandem a produção, aumentam a demanda dos produtos primários e o maior lucro daí resultante serve de estímulo aos empresários periféricos para aumentarem a produção primária. Em troca, o aumento espontâneo da produção primária não traz consigo um aumento da demanda industrial capaz de absorver aquele aumento (...) (CEPAL, 1951 *apud* MELLO, 2009).

Assim, países que tenham sua base econômica na agricultura estariam condenados ao atraso. Deste modo, a CEPAL prega que a industrialização deveria ser o único meio para os países da América Latina saírem da pobreza e serem senhores de seu próprio destino.

O argumento de Hirschman (1961) vai ao encontro da tese da CEPAL. Esse autor após experiência profissional na Colômbia, Brasil, Chile e outros países latino-americanos, no pós-segunda guerra, conforme Bianchi (2007), passa a defender a tese de que a estratégia do desenvolvimento econômico depende da interdependência e de efeitos encadeantes das atividades econômicas. Ou seja, o investimento em um setor econômico deve induzir subseqüentes investimentos em outras atividades o que resulta em geração de renda.

Essa interdependência ou relações das atividades ou setores ocorrem mediante relação de insumo-produto. Assim, os investimentos deveriam concentrar-se nos setores ou atividades cujas relações resultassem em maiores efeitos multiplicadores.

As relações industriais entre empresas devem ser entendidas como vinculações ou efeitos técnicos. A intensidade dessas relações ou vinculações técnicas, junto com as relações comerciais, e suas prováveis evoluções está no centro do estudo sobre crescimento econômico.

Essas vinculações ou relações técnicas foram denominadas por Hirschman (1961,p.155) de encadeamentos para frente a para trás, em suas palavras:

- 1) O *input*-provisão procura derivada, ou *efeito em cadeia retrospectiva*, isto é, cada atividade econômica não-primária induzirá tentativas para suprir, através da produção interna, os *inputs* indispensáveis àquela atividade.
- 2) A produção-utilizada, ou *efeito em cadeia prospectiva* ou seja, toda atividade que, por sua natureza, não atenda exclusivamente às procuras finais, induzirá a tentativas de utilizar a produção como *inputs* em algumas atividades novas.

A escassez de interdependência e de encadeamentos é uma das características da agricultura em geral. Da produção primária deve-se excluir qualquer grau considerável de cadeia retrospectiva, também os efeitos em cadeia prospectiva são fracos. Por isso, sentenciona Hirschman (1961, p.169) “A superioridade da manufatura é a este respeito esmagadora. Talvez seja este ainda o mais importante motivo que milita contra qualquer especialização total da produção primária dos países subdesenvolvidos. ”

No período pós-II Guerra até 1964, assistiu-se no Brasil a um predomínio da teoria cepalina. Como ela defendia o desenvolvimento econômico liderado pela industrialização, a política econômica adotada deveria incentivar as atividades industriais, via substituição de importação e discriminava o setor agropecuário.

O novo pensamento econômico muda o modo como a agropecuária vai ser útil para o desenvolvimento econômico. A agropecuária passa a ser um elemento passivo e dependente dos estímulos econômicos provenientes do setor urbano-industrial. Souza (2005) lista as principais funções que a agropecuária terá que cumprir, dentre elas:

- fornecer alimentos e matérias-primas para o setor urbano-industrial, à medida que a demanda cresce com o desenvolvimento e com a intensificação do processo de urbanização.

- liberar mão-de-obra para ser empregada no setor urbano a fim de evitar a elevação dos salários.

- gerar divisas estrangeiras, através das exportações de produtos primários, para financiar o desenvolvimento, adquirir importações e equilibrar a balança de pagamentos.

Ao cumprir essas funções a agropecuária mostra-se de fundamental importância e em sintonia como o setor urbano-industrial. É importante observar como esse fato se processa e como ele nega a idéia de que o setor rural seria um empecilho para a industrialização e que deveria diminuir em importância, como foi defendido pela CEPAL.

1.3.2 O Papel da agropecuária para a industrialização do Brasil.

Uma das maiores contribuições da agropecuária para a industrialização brasileira foi a de manter o custo de reprodução da mão de obra urbano-industrial em valores baixos. Esse papel foi cumprido pela agropecuária de forma satisfatória ao fornecer alimentos baratos e grande contingente de mão de obra para formar o “exercito de reserva”, fatores cruciais para a acumulação industrial. Desta forma, cabe analisar como se processaram essas contribuições.

Também por ser um setor de produtos exportáveis, a agropecuária, através das receitas geradas, deveria suprir as necessidades de bens intermediários e de produção, por isso, será necessário manter a agropecuária ativa, porém não como setor central da economia.

Além do mais, por ser fornecedora de produtos destinados ao consumo interno, a agropecuária deve prover as necessidades das massas urbanas, assim os produtos fornecidos pelo setor rural deveriam ser de baixo custo, para não elevar o preço da força de trabalho urbana.

Mediante a expansão geográfica da ocupação rural, ou seja, do avanço da fronteira agrícola, impulsionada pela abertura de novas rodovias como a BR-116, também conhecida como Rio – Bahia, a agropecuária pôde cumprir a missão de fornecimento de alimentos.

Quadro 01 - Indicadores censitários sobre a agropecuária do Brasil, 1940, 1950 e 1960.

	1940	1950	1960
Área total	197.720.247	232.211.106	249.862.142
Número de estabelecimentos	1.904.589	2.064.642	3.337.769
Pessoas ocupadas	11.343.415	10.996.834	15.633.985

Fonte: IBGE: 1967.

Observa-se, no Quadro 01, um crescimento de 26,4%, em vinte anos, na área destinada à agropecuária, ou melhor, um acréscimo de mais de 52 milhões de hectares e o aparecimento de mais de 1,4 milhões de novos estabelecimentos rurais. Esses dados mostram como houve um avanço na fronteira agrícola nacional, no entanto as culturas que mais se destacaram foram as de consumo doméstico, como arroz, feijão, mandioca e a pecuária, como evidencia o Quadro 02.

Quadro 02 - Área colhida com algumas culturas e efetivo bovino no Brasil, 1940, 1950 e 1960.

	1940	1950	1960
Arroz	1.075.729	1.964.158	2.682.879
Feijão	1.005.429	1.807.956	2.378.774
Mandioca	533.300	957.493	1.239.366
Efetivo bovino	34.457.576	44.600.159	56.041.307

Fonte: IBGE: 1967.

A área destinada ao arroz apresentou um crescimento de 150%, o feijão teve aumento de 136% e a mandioca, um dos principais alimentos no Nordeste, teve 132% de incremento na área plantada. Um notável crescimento também foi apresentado pela pecuária, já que o gado bovino apresentou um crescimento de mais de 21,5 milhões de animais no período analisado.

Esse crescimento da pecuária é explicado, segundo Prado Júnior (2008), essencialmente pelo crescimento do consumo de carne, de leite e seus derivados, nos grandes centros urbanos, em particular São Paulo e Rio de Janeiro. Essa é uma das explicações para a impulsão da economia de Vitória da Conquista.

Na Bahia, é possível verificar também um notável aumento da pecuária. Como mostra o Quadro 03, o gado bovino apresentou um

crescimento de 67,7%, entre os anos de 1940 a 1960, um aumento maior do que o observado na área destinada à agropecuária, que no mesmo período apresentou crescimento de 31,7%. Esses números comprovam que na Bahia houve uma grande expansão da fronteira agrícola e que ela foi, proporcionalmente, maior que a do Brasil.

Quadro 03 - Indicadores censitários sobre a agropecuária da Bahia, 1940, 1950 e 1960.

	1940	1950	1960
Área total	13.408.150	15.732.988	17.666.218
Número de estabelecimentos	226.343	258.043	541.566
Efetivo bovino	2.740.278	3.900.335	4.594.998

Fonte: IBGE: 1967.

Como o custo de reprodução do trabalhador urbano compunha-se basicamente do custo de alimentação era necessário que os alimentos fornecidos pela agropecuária chegassem às cidades com um preço reduzido. Como o preço dos alimentos é influenciado pelos custos da reprodução do trabalhador rural era preciso baixar o preço da mão de obra rural, uma das estratégias utilizadas foi não levar até o campo a legislação trabalhista e expandir a fronteira agrícola.

Além de fornecer alimentos a preços baixos, a agropecuária também ajudava a manter o baixo custo da mão de obra urbana através do aumento de contingente urbano.

O fato da Legislação Trabalhista e a Previdência Social não serem levadas ao campo foi ponto fundamental para que a agropecuária cumprisse o papel destinado a ela. Além de manter baixo o custo de reprodução da força de trabalho rural, que resulta nos baixos preços dos alimentos, também incentiva a migração para a cidade, uma vez que muitos trabalhadores rurais buscam os benefícios da Legislação Trabalhista que só existia nas cidades.

O Quadro 04 mostra a forte migração ocorrida no Brasil nas décadas de 1940 e 1950. Nos anos de 1940, cerca de 8% da população rural deixou o campo em direção à cidade. Na década de 1950, o número de pessoas que abandonou a zona rural foi mais que o dobro do observado nos anos de 1940.

Quadro 04 - Volume de migração rural-urbano no Brasil nas décadas de 1940 e 1950.

Período	Volume de migrantes	Média anual de migrantes	% do volume de migrantes em relação à população rural do ano base
1940/1950	2.280.975	228.097	8,0
1950/1960	5.137.401	513.740	15,5

Fonte: Alves (2006)

A grande migração rural-urbana fazia com que a oferta de mão de obra fosse maior que a quantidade demandada pelo setor urbano-industrial, fato que inevitavelmente reduzia os salários. Por isso, era preciso que as formas, nitidamente, capitalista de produção não entrassem no setor rural, conseqüentemente a manutenção do padrão arcaico na agropecuária mostrou-se de fundamental importância para o desenvolvimento do setor industrial.

Além de favorecer o baixo custo da mão de obra urbana, o Poder Público interveio para direcionar investimentos na indústria.

No intuito de conter as importações e impulsionar a indústria nacional duas soluções eram cabíveis: desvalorização substancial da moeda, pondo fim a taxa de cambio livre, ou impor uma série de controles seletivos das importações. A decisão de acatar a segunda opção trouxe profundas implicações para a industrialização brasileira.

Em 1948, a Lei 262 estabelece o sistema prévio para as importações e exportações (BRASIL, 1948). Por tal lei impõe-se um rigoroso controle das importações o que permitiu conter a expansão verificada nos anos anteriores. As importações admitidas são as de equipamentos industriais, matérias-primas e semi-processados, as importações de bens de consumo acabados são dificultadas.

O resultado dessa política não tardou a aparecer, em 1947 o coeficiente de importações no Brasil alcançou a marca de 15%. Em 1950, sob o efeito das restrições de importações, o coeficiente ficou em 7% (FURTADO, 2007).

Como não poderia deixar de ser, os proprietários dos meios de produção foram os mais beneficiados com a política do Poder Público. Para

entender com o capital industrial foi beneficiado é preciso compreender as conseqüências de uma manutenção da taxa de câmbio e a limitação das importações de bens de consumo.

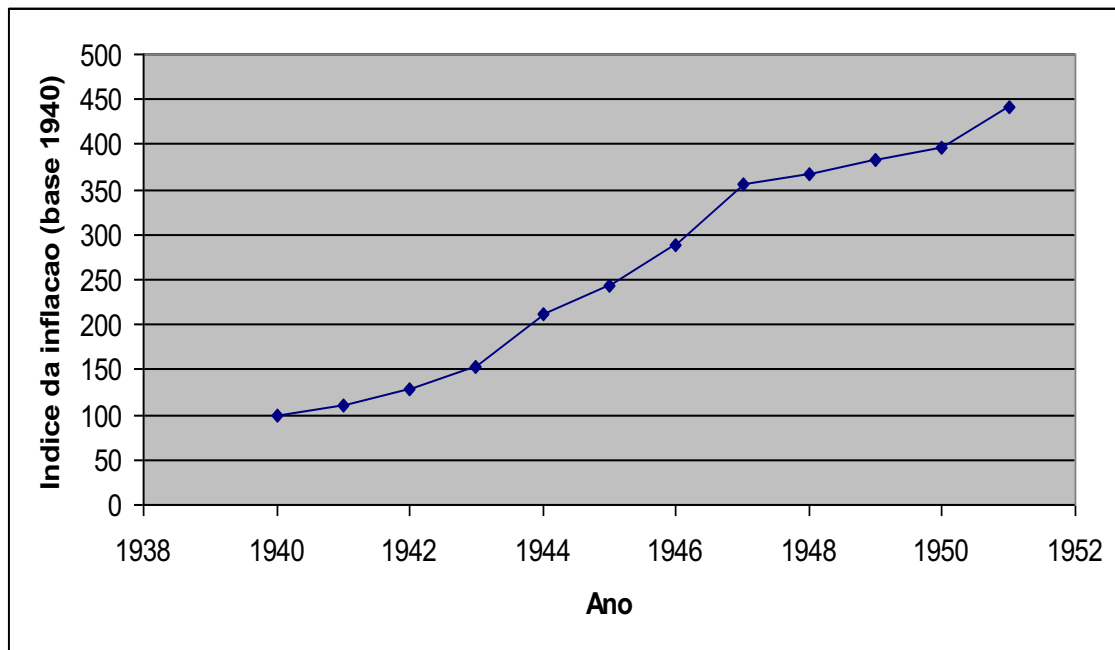
Vianna e Villela (2005) apontam três efeitos relacionados à combinação de uma taxa de câmbio sobrevalorizada com controle de importações que favoreceram o setor industrial. Primeiro foi o efeito subsídio, com o câmbio fixo os equipamentos, as matérias-primas e os combustíveis importados podiam ser comprados a preços relativamente baixos.

Houve também o efeito protecionista, viabilizado pela restrição às importações de bens com preços competitivos, o que limitava a concorrência. Por último, e como resultado da combinação dos dois primeiros, criou-se uma circunstância extremamente adequada às inversões nas indústrias ligadas ao mercado nacional. Essa conjuntura foi responsável pelo crescimento da taxa de capitalização e, também, pela intensificação do processo de crescimento observado no pós-guerra.

Enquanto prosseguia o aumento no nível geral de preços no Brasil, os bens de produção podiam ser comprados no exterior a preços praticamente constantes. Furtado (2007) mostra que entre os anos de 1945 e 1950, o nível de preços de importação aumentou somente 7%, enquanto o nível de preços dos bens manufaturados no Brasil elevou-se 54%. Entende-se porque as importações de equipamentos industriais cresceram 338%, entre 1945 e 1951, enquanto o total das importações aumentou somente 83%, no mesmo período.

A elevação dos preços internos foi conseqüência também, das largas emissões monetárias realizadas durante a II Guerra pelo Governo (PRADO JÚNIOR, 2008). A inflação apresentou números preocupantes no período de 1940 a 1950, a alta dos preços acumulou um índice de 389%, como mostra o Gráfico 01.

Gráfico 01 – Inflação no Brasil de 1940 a 1951
(1940 = 100)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da FIPE.

No entanto, os custos de produção não se elevaram com a inflação. Isso foi possível por que os salários não eram reajustados de acordo com a inflação. Apesar de que o reajuste do salário mínimo deveria ser realizado periodicamente, em verdade, durante a década de 1940, só houve um reajuste, em 1943, ainda no governo de Getúlio Vargas.

Após esse reajuste, outro só iria acontecer em dezembro de 1951, quando Vargas volta ao poder. Durante a gestão do presidente conservador Eurico Gaspar Dutra o salário mínimo não teve nenhum reajuste e teve seu valor real corroído, como é possível observar na Tabela 01.

Tabela 01 - Salário mínimo real no Brasil 1940-1951 (médias anuais)

<i>Ano</i>	Índice (Julho de 1940=100)
1940	98,02
1941	89,35
1942	80,22
1943	78,78
1944	83,19
1945	67,03
1946	58,82
1947	44,94
1948	41,51
1949	42,18
1950	39,84
1951	36,80

Fonte: DIEESE (2009)

Os dados comprovam o aumento da taxa de exploração do trabalhador, já que os salários não acompanhavam o crescimento industrial: em 1951 o salário mínimo correspondia somente a 36,80% do salário de 1940. É importante lembrar que quando foi definido, em 1940, o salário mínimo era um salário de subsistência, essa situação evidencia que a industrialização no Brasil não tinha o objetivo de formar um amplo mercado consumidor, ela foi baseada na exploração da mão de obra assalariada.

Para entender como isso foi possível é necessário compreender como o Poder Público, através da Legislação Trabalhista, regulava a relação entre capital e trabalho, e controlava a ação sindical.

1.3.3 A Legislação Trabalhista e o impulso na industrialização.

A Legislação Trabalhista, que era privilégio dos empregados urbanos, também teve significativa participação no modo de acumulação industrial. Promulgado em 1º de maio de 1943, o Decreto-Lei nº 5.452 que ficou conhecido com Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT – incorporou todas as leis referentes ao trabalhador em um único código.

A CLT é um conjunto de leis bastante abrangente que regula quase todos os aspectos do contrato trabalhista no Brasil. Ela estipula a existência de contratos tanto individuais como coletivos, também criou a Justiça do Trabalho, uma divisão especial da Justiça, que é responsável por resoluções de conflitos trabalhistas.

O princípio ideológico que motivou a CLT foi a noção de que as negociações diretas entre empregadores e empregados são uma fonte importante de conflitos entre agentes e, eventualmente, de conflito social. Para evitar esse resultado não-desejado, criou-se uma divisão especial da Justiça, a Justiça do Trabalho, para intermediar as relações entre esses agentes e dirimir todas as disputas entre capital e trabalho. Com isso, as soluções de disputas trabalhistas seriam convertidas em questões de Justiça e não de poder de barganha (CAMARGO, 1996, p.14).

Com a solução de conflitos sob a responsabilidade da Justiça do Trabalho, os sindicatos perdem sua principal função. Assim, o sindicato é concebido como uma organização para colaborar com o Poder Público na implementação de políticas econômicas e sociais, nesse âmbito a CLT, em seu artigo 518, alínea c, decretava para o sindicato: “agir como órgão de colaboração com os poderes públicos e as demais associações no sentido da solidariedade social e da subordinação dos interesses econômicos ou profissionais ao interesse nacional” (BRASIL, 1943).

Além disso, o sindicato podia ser fechado pelo presidente da República se criasse “obstáculo à execução da política econômica adotada pelo governo” (CLT, art. 555, alínea c). Também, o Ministério do Trabalho tinha a prerrogativa de intervir nos sindicatos e depor sua diretoria por várias razões, dentre as quais as mais importantes eram o uso não previsto na lei da contribuição compulsória e convocação de greves não autorizadas.

A contribuição compulsória foi uma estratégia para enfraquecer os sindicatos. Essa contribuição é um imposto que todos os trabalhadores pagam, quer sejam sindicalizados ou não, ela corresponde a um dia de trabalho por ano e tem como objetivo financiar as organizações sindicais.

Para Amadeo e Camargo (1996) a contribuição compulsória torna os líderes sindicais pouco responsáveis perante seus representantes. Uma vez que as finanças sindicais não dependem do número de sindicalizados, não havia incentivo para a sindicalização o que fatalmente enfraquecia o sindicato. Além da contribuição, o fato dos acordos e convenções coletivas serem aplicados a todos os trabalhadores, filiados ou não ao sindicato, também tornaram a filiação sindical pouco importante.

A negociação coletiva, apesar de ser obrigatória e monopólio dos sindicatos dos trabalhadores, tinha pouca repercussão. Pois, a CLT no artigo

623 declarava “nula de pleno direito disposição de convenção o acordo que, direta ou indiretamente, contrarie proibição ou norma disciplinadora da política econômico-financeira do governo, ou concernente à política salarial vigente” (BRASIL, 1943).

Através desse dispositivo o governo podia controlar as negociações entre empregados e empregadores e conter reajustes salariais. Para isso, bastava invocar o artigo acima citado para justificar a nulidade de qual quer acordo.

Com o fim de evitar a concorrência entre diferentes sindicatos, o que levaria a um fortalecimento de mobilizações e conflitos, a CLT estabeleceu o monopólio sindical. Com isso, a representação de cada categoria profissional seria feita por um único sindicato e com base municipal, assim os trabalhadores não tinham direito à livre escolha de seu sindicato.

Antes da implantação do Estado Novo, as leis sindicais eram de inspiração liberal. Havia, de fato, autonomia e pluralismo sindical, o controle e a unificação dos sindicatos pelo Poder Público ocorreu somente sob o Governo Vargas (CARIET e SABOIA, 1989).

Quanto ao direito de greve, que era proibida desde 1939 Carvalho (2003), a CLT não continha nenhuma regra explícita. Porém, elas só poderiam acontecer com a autorização da Justiça do Trabalho, caso contrário severas punições eram previstas. As penalidades podiam variar de uma multa, à intervenção no sindicato e à deposição da diretoria, ou até mesmo a prisão dos líderes do movimento.

A Constituição de 1946 reconhece o direito à greve, no entanto a legislação ordinária o tornou inoperante. A legislação determinou que não seria permitida paralisações nas atividades essenciais, todavia as “atividades essenciais” abrangeu quase todos os ramos. Fausto (2010) observou que, caso a legislação fosse obedecida, só seriam legais as greves em perfumarias.

Além do controle sindical, a não absorção de toda mão de obra pelo setor urbano ajuda a explicar a deteriorização dos salários. Sendo a industrialização brasileira tardia Oliveira (2003), isto é, acontece numa época em que a acumulação é potencializada pela disposição de tecnologia poupadora de mão de obra, toda a população advinda do meio rural não é absorvida pela indústria.

Essa tecnologia, que vai ser transferida para os países iniciantes no processo de industrialização recente, ajuda a antecipar varias etapas do processo de industrialização. A mais importante como destaca Oliveira (2003), é que não será preciso esperar que o valor da mão de obra se torne suficientemente alto para induzir as transformações tecnológicas que economizam trabalho.

O crescimento da indústria brasileira, mesmo nos seus anos de maior prosperidade, não logra absorver e dar ocupação à mão-de-obra disponível que o aumento populacional vai por isso jogando para uma posição marginal. Fato esse claramente patenteado, entre outros, na maioria dos centros urbanos de certa importância da maior parte do país onde se acumula uma crescente população de desocupado ou semi-ocupados permanentes. Calcula-se que no Nordeste cerca de 500.000 pessoas vivem nessas condições. Coisa semelhante se observa inclusive no Rio de Janeiro e em algumas das principais cidades do Rio Grande do Sul. Mesmo em São Paulo, a principal e mais ativa região industrial do país, fato idêntico já começa a se fazer sentir (PRADO JÚNIOR, 2003, p. 322).

Para que houvesse uma valorização dos salários era preciso que a demanda por mão de obra fosse maior que a oferta ou que houvesse um forte movimento sindical. No Brasil, a grande migração rural e o controle do Poder Público sobre os sindicatos impediram a aumento dos salários.

Em Vitória da Conquista essa situação é agravada devido à expansão da pecuária. A criação de gado, principalmente a criação para corte como era característica na região sudoeste da Bahia, significa despovoamento, pois não somente exige menos trabalhadores que a agricultura como também utiliza menor número de atividades subsidiárias.

Esses fatos forçaram ainda mais a migração da população rural para a cidade. Como os salários urbanos eram de subsistência e, além disso, as atividades urbanas não absorviam toda a mão de obra que chegava, viu-se em Vitória da Conquista, já na década de 1950, uma cidade caracterizada pela pobreza. Devido a isso Vitória da Conquista foi um fiel exemplo da urbanização excludente.

Essa situação foi retratada por Basbaum (1976, p. 231 a 233) um jornalista que visitou a cidade em meados dos anos de 1950 e assim descreveu Vitória da Conquista.

Mas o que realmente me impressionou foi o grau de miséria em que a população vivia mergulhada. Mendigos por toda parte, nas esquinas, na Igreja, no mercado ou na feira, pelas estradas, à beira das calçadas. São andrajosos, esqueléticos, de aspecto doentio. Eles não têm aquela picardia dos mendigos das cidades grandes, nem a sua agressividade encontrada mesmo em algumas cidades da região do polígono. São mansos, humildes, como se pedissem desculpas por serem pobres. (...) Alguns têm um chapéu na mão, outros nem isso. Nem erguem a voz para implorar, salvo quando se trata estranho à cidade que pareça ter dinheiro. (...) O mais estranho ainda é verificar quem dá esmolas. São pessoas que somente se distinguem dos mendigos por estarem de pé e terem menos remendos ou furos na camisa. Toda a população, mais de metade, conforme me pareceu, anda descalça, a roupa é velha e rasgada e raramente é limpa. É realmente, o roto ajudando o esfarrapado, como se pressentissem que breve chegaria a sua vez de estar naquele lugar, no meio da rua, a mão entreaberta.

O testemunho de Leôncio Basbaum mostra-nos que em Vitória da Conquista, assim como em todo o Brasil, a urbanização foi responsável por concentrar a pobreza. Essa urbanização foi caracterizada pela informalidade urbana que diz respeito a inadequação habitacional, observada na ausência de infraestrutura urbana: saneamento, água tratada, acessibilidade viária etc.

A solução visualizada pelo Poder Público, para por fim a esses problemas, foi o avanço da industrialização. Por isso, já na década de 1950, assistiu-se no Brasil uma mudança nos rumos da industrialização, mudanças que serão analisadas a seguir.

1.4. Avanço na industrialização e consolidação na urbanização excludente.

“Para apresentar e expor a “problemática urbana”, impõe-se um ponto de partida: o processo de industrialização. Sem possibilidade de contestação, esse processo é (...), o motor das transformações na sociedade.” (LEFEBVRE, 1991, P.03).

O período de 1930 a 1955 foi caracterizado pelo que Mello (2009) denominou de industrialização restringida ou retardatária. Houve industrialização, uma vez que a dinâmica da acumulação começa a se assentar no crescimento industrial, ou seja, existe um movimento endógeno de acumulação no qual se reproduzem a força de trabalho e o capital industrial.

No entanto, a industrialização é restringida, pois as bases técnicas e financeiras da acumulação não são suficientes para que se implante, de uma vez, o núcleo fundamental da indústria de bens de produção. Isso proporcionaria à capacidade produtiva crescer a frente da demanda o que tornaria o processo de desenvolvimento industrial autodeterminado.

O autor explica que isso ocorreu porque na ocasião em que o Brasil começa a industrializar-se a indústria pesada, principalmente a siderúrgica, passava por uma mudança tecnológica profunda. Essa mudança proporcionava grandes economias de escala e, por isso, resultava em um enorme aumento de investimento e das dimensões da planta mínima. Dessa forma, os riscos de investir no Brasil eram amplos, pois o capitalismo ainda era incipiente e o mercado muito restrito; além disso, a tecnologia da indústria dos bens de produção era extremamente complexa e não estava disponível no mercado.

O panorama da indústria de bens de consumo não duráveis era bastante diferente. A tecnologia, além de ser relativamente simples e de fácil manejo, era, de certa forma, estabilizada, e também, de fácil aquisição no mercado internacional e o tamanho das plantas mínimas e o volume de investimento inicial eram acessíveis à economia do Brasil.

Essas foram, segundo Mello (2009), as condições que explicam a inclinação pela indústria de bens do consumo corrente e a não instalação da indústria de bens de capital no Brasil na década de 1930.

Todavia, esse quadro começa a mudar após 1955 quando Juscelino Kubitschek é eleito presidente do Brasil. Com um discurso desenvolvimentista, ressaltando o fato de que o país estava atravessando um período de transição, entre um passado agrário e um futuro industrial e urbano, assim como prometendo que o Brasil avançaria “50 anos em 5”, Juscelino conquistou o eleitorado.

O governo Kubitschek sabia que para mudar a realidade da industrialização brasileira era preciso uma grande participação do Poder Público, por isso surgiu o Plano de Metas. O Plano contemplava investimentos em infraestrutura básica, principalmente nas áreas de energia e transportes setores considerados como pontos críticos de estrangulamento, assim como os setores de alimentação, de educação e da indústria de base.

Para cumprir o Plano de Metas o governo investiu cerca de 5% do PIB no período de 1957 a 1961. Os setores mais beneficiados foram o de energia e de transportes, recebendo parcela em torno de 71% dos investimentos previstos no plano. A ação do Estado foi crucial, principalmente porque se mostrou capaz de investir maciçamente em infraestrutura e indústria de base sob sua responsabilidade e impulsionaram o investimento privado, não só por ter lhes oferecido economias externas, como também por gerar demanda. O resultado desses investimentos foi o aumento da taxa de investimento que passou de 13,5% do PIB em 1955, para 15,7% em 1960, chegando a 17% em 1961 (VILLELA, 2005).

Esses investimentos resultaram em significativas mudanças no setor secundário da economia brasileira. O Quadro 05 compara as alterações ocorridas no valor adicional industrial entre os anos de 1952 e 1961, nela é possível observar o crescimento dos bens de capital e durável.

Quadro 05 - Participação dos subsetores do setor secundário no Valor Adicionado Industrial em 1952 e 1961.

Subsetor	Participação % em 1952	Participação % em 1961	Taxa de crescimento anual, 1952-61, %
Não-duráveis	55,4	40,0	7,7
Duráveis	6,0	12,0	18,2
Intermediários	32,5	35,7	12,8
Capital	6,1	12,3	20,3
Total	100	100	11,6

Fonte: Sochaczewski (1993)

Entre os anos de 1952 e 1961, o setor industrial apresentou um crescimento médio anual de 11,6%. Dentre os subsetores, o avanço mais expressivo foi o dos bens de capital e durável, mostrando que foi nesses subsetores que o processo de substituição de importações mais progrediu. O subsetor que teve sua participação diminuída foi o de manufaturas leves, os não-duráveis, cuja participação no valor adicionado da indústria recuou 15%.

Foi nesse período, conhecido como desenvolvimentista, que se instala no Brasil a indústria símbolo dos bens de consumo duráveis: a indústria automobilística. Com a instauração da indústria de automóveis o país alcança certa maturidade para a modernização industrial e vive uma nova inserção no mercado mundial, por isso, é que nesse período se pode falar em produção fordista no Brasil.

O fordismo encontrou no Brasil um ambiente extremamente fértil. A explicação é a de que o capital estrangeiro investido no país, através das multinacionais, contava com condições em que as lutas operárias estavam inteiramente limitadas pelo tipo de estrutura sindical atrelada ao Poder Público e, assim, com uma reduzida capacidade de mobilização e resistência. Foi baseado nisso, inclusive, que Juscelino Kubitschek propagou seu Plano de Metas no exterior, na busca por investimentos ele ressaltava a “paz social” que existia no Brasil (DRUCK, 1999).

Isso explica o caminho oposto tomado pelo fordismo no Brasil. Nos EUA, com o estado keynesiano, e na Europa, com o estado de Bem-estar Social, o fordismo implicou em melhoria generalizada dos níveis de vida e

consumo dos trabalhadores, com salários dignos que tinham o custo de habitação incluso, respeito às leis trabalhistas e garantia de serviços de saúde e educação.

No Brasil, entretanto, a associação das elites nacionais com os interesses das empresas multinacionais construiu o fordismo periférico. Tal fordismo foi caracterizado pela exploração da massa de mão de obra disponível que resultou na “urbanização com baixos salários” (MARICATO, 2003).

Ferreira (2005) destaca que os baixos salários não eram apenas uma consequência da injustiça inerente ao capitalismo, mas a própria condição para a industrialização brasileira. Por isso, o custo da habitação não era levado em consideração nos cálculos para definição dos salários, fazendo com que soluções habitacionais de baixo custo nas periferias como grandes conjuntos habitacionais e a autoconstrução fossem responsáveis por manter o baixo valor da reprodução da mão de obra no Brasil.

Quanto à mudança estrutural na economia brasileira, especialmente no que diz respeito ao crescimento econômico, com uma média anual de 8,1% entre 1956 e 1961, e ao gozo dos direitos políticos, o Plano de Metas foi um sucesso. No entanto, entre os anos de 1956 e 1960 houve um agravamento na concentração regional da produção, além do Plano de Metas ter sido omissos em relação à agricultura e à educação básica, fatos com reflexos perversos até hoje para a distribuição de renda no país.

No início da década de 1960 houve uma mudança no direcionamento da política econômica no Brasil, embora a industrialização continuasse sendo o fim principal. Essa mudança foi consequência da chegada à presidência de João Goulart, político historicamente ligado aos movimentos sociais.

Ao assumir o governo, após a renúncia de Jânio Quadros, João Goulart, “Jango”, tinha como objetivos as “Reformas de Base”. As reformas econômicas mais necessárias eram: a reforma agrária, a educacional e a urbana. Para comandar a economia e as reformas João Goulart contava com Celso Furtado, ministro extraordinário para assuntos de desenvolvimento econômico, que junto com sua equipe elaborou o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (VILLELA, 2005).

O Plano tinha como objetivos específicos: reduzir a taxa de inflação para 25% em 1963, visando alcançar 10% em 1965, garantir taxa de crescimento do PIB de 7% anual, realizar a reforma agrária como solução não só para a crise social mas também para elevar o consumo de diversos ramos industriais, garantir um crescimento real dos salários à mesma taxa do aumento da produtividade e renegociar a dívida externa para diminuir a pressão de seu serviço sobre o balanço de pagamentos (Sochaczewski,1993).

Esses objetivos tinham como finalidade maior o aprofundamento do processo de industrialização pela via de substituição de importação. Furtado (2000), como real representante da tradição Cepalina, defendia que para impulsionar o processo de industrialização era preciso ampliar o mercado interno e que isso só seria possível através de reforma agrária e de outras políticas voltadas à redistribuição de renda.

Devido aos objetivos acima descritos, o Governo João Goulart era tido como excessivamente favorável aos trabalhadores. Esse “favorecimento” ficou patente com a promulgação, em 1963, do Estatuto do Trabalhador Rural que pela primeira vez estendia ao campo a Legislação Social e Sindical. O maior impacto do Estatuto foi sobre o processo de formação de sindicatos rurais, já que, impulsionados por grupos de esquerda e pela Igreja o sindicalismo rural espalhou-se com rapidez pelo país (CARVALHO, 2003).

Além da promulgação do Estatuto, a aproximação de João Goulart com o Governo de Cuba e da China causaram fortes reações da elite econômica brasileira.

Em Vitória da Conquista as idéias de “reformas de base” também se fizeram presentes. Em 1961 foi instalada em Vitória da Conquista uma seção da “A Frente de Libertação Nacional” reunindo pessoas sem distinção partidária, classe e condição social. A Frente lutava, entre outras coisas, pela reforma agrária, reforma urbana, limitação de lucro, encampação de empresas estrangeiras e contra o domínio imperialista (TANAJURA, 1992).

Nesse período, os bancários realizaram greves, os pedreiros fundaram o seu sindicato e os estudantes organizaram seus grêmios e passou a haver movimento estudantil (MEDEIROS, 2008). O ápice do movimento foi a vitória de José Fernandes Pedral Sampaio para prefeito em 1962 que com um

discurso reformista, alinhado como o de João Goulart, derrotou o candidato da UDN fiel representante da oligarquia local.

Esses acontecimentos despertaram reações da elite hegemônica em todo o país. A classe conservadora começa a se organizar para pôr fim no que acreditavam ser o início de uma república sindicalista, comandada por “Jango”.

O ponto culminante, dos acontecimentos deu-se no dia 13 de março de 1964. Visando fortalecimento político, João Goulart realiza um grandioso comício, organizado pela CGT (Comando Geral dos Trabalhadores), no Rio de Janeiro. Foi um ato público imponente, com pessoas empunhando faixas vermelhas pedindo a legalização do Partido Comunista, cartazes com dizeres revolucionários e esquerdistas, além de vários discursos inflamados (AGUIAR, 1999).

O presidente fez um dos discursos mais inflamados e deveras populista. Além disso, anunciou a assinatura de dois decretos: um sobre a nacionalização de uma refinaria de petróleo e outro mais explosivo sobre a desapropriação de terras às margens de ferrovias, rodovias e de barragens de irrigação federais Carvalho (2003). Também prometeu enviar ao congresso outros projetos de reforma, como a universitária, a eleitoral e a urbana (AGUIAR, 1999).

A reação foi imediata, os setores conservadores organizaram manifestações como o lema “Marcha da Família com Deus pela Liberdade”, cujo objetivo era impedir as reformas defendidas pela esquerda e para evitar o que pensavam ser um golpe comunista-sindicalista em preparo (VILLELA, 2005).

A tragédia dos últimos meses do governo Goulart pode ser apreendida pelo fato de que a resolução dos conflitos pela via democrática foi sendo descartada como impossível ou desprezível por todos os atores políticos. A direita ganhou os conservadores moderados para sua tese: só uma revolução purificaria a democracia, pondo fim à luta de classes, ao poder dos sindicatos e aos perigos do comunismo (FAUSTO, 2010, p. 253).

Em 31 de março de 1964 o presidente João Goulart é deposto pelo Golpe Militar e o marechal Castello Branco é empossado presidente da república, com a missão de “salvar” o país do caos político e econômico, já que

a economia se encontrava em “estagflação” – estagnação da atividade econômica acompanhada de aumento da inflação.

A dita revolução foi um golpe das elites na esperança da população pelas reformas urbana, agrária e a educacional. No próximo tópico, será analisado como os militares, apesar dos avanços nos direitos sociais, golpearam os direitos políticos e civis e, ainda assim conquistaram grande parte da população e levaram o Brasil ao “Milagre Econômico”.

1.4.1. O regime de exceção: avanços econômicos e na urbanização com baixos salários.

Os militares começam o processo de salvar o país pela “reforma” política. Com o golpe, os direitos políticos e civis foram atingidos duramente através das medidas de repressão. Em 09 de abril de 1964 foi editado o primeiro Ato Institucional, instrumento legal da repressão utilizado pelo governo militar. Pelo AI-1 foram cassados os direitos políticos, pelo período de dez anos, de grande número de líderes políticos, sindicais, intelectuais e militares, além disso, houve aposentadoria forçada de funcionários públicos e militares. Os militares também foram responsáveis por intervenções nos sindicatos, os órgãos da cúpula do movimento operário foram fechados, como o CGT, e a UNE – União Nacional dos Estudantes foi invadida (CARVALHO, 2003).

Em Vitória da Conquista, os acontecimentos eram bem visto pela classe hegemônica. O sentimento de apoio ao Golpe Militar era produzido nos pronunciamentos da tribuna da Câmara Municipal contra o comunismo (DIAS, 1999).

Liderada pela UDN, a Câmara Municipal na sessão de 17 de abril de 1964 aprova uma moção de apoio às forças armadas, nos seguintes termos:

A Câmara de Vereadores de Vitória da Conquista, fiel intérprete dos sentimentos do povo conquistense, cumpre o sagrado dever de justiça e gratidão, ao apresentar essa calorosa moção de aplausos às forças armadas brasileiras que, interpretando com igual fidelidade as aspirações do povo brasileiro, soube repor, com bravura e sem derramamento de sangue de irmãos, através do movimento revolucionário iniciado a 31 de março último, o governo brasileiro nos caminhos da legítima democracia, forma de governo que é um

imperativo histórico da nacionalidade. Na certeza de que a ascensão ao governo da República do ínclito Marechal Humberto de Alencar Castelo Branco assegurará o fortalecimento da árvore terna da democracia brasileira a que se referiu Otávio Mangabeira, para que jamais regimes espúrios venham medrar em terras pátrias, também aqui se exprime todo o nosso regozijo e toda a nossa confiança em melhores dias, de que se acha possuída toda a parcela do povo brasileiro por essa Câmara representada, em consonância com o sentimento generalizado de todos os brasileiros que sabem amar e cultivar a liberdade, com pátria no coração e Deus no coração e na consciência (VITÓRIA DA CONQUISTA, 1964, p. 88-90).

Assim como no Brasil, em Vitória da Conquista também era preciso varrer a cidade dos subversores e comunistas. Essa é a idéia do líder do partido da oligarquia local em uma carta destinada à executiva da seção da UDN de Vitória da Conquista, publicada no jornal O Sertanejo de 25 de abril de 1964:

Meus Companheiros:

A União Democrática Nacional, desde a sua fundação em 1945, tem a seu crédito memoráveis campanhas, das quais somente nos podemos orgulhar, em virtude dos resultados obtidos no cumprimento de uma das principais finalidades do partido, a qual seja a de politizar o povo. (...)

Para essa vitória, realizada, em tão boa hora, pelas Gloriosas Forças Armadas do Brasil, muito concorreu a pregação cívica mantida, sem titubeios, por um punhado de homens que dedicaram a vida à vigilância eterna, que é o preço da Liberdade.

Da mesma forma que Juracy Magalhães, Carlos Lacerda e Magalhães Pinto, no âmbito nacional, os udenistas de Vitória da Conquista, têm estado vigilantes, coesos e disciplinados, observando os passos dos **partidários de Moscou e Pequim**, os quais, servindo-se da fraude e da demagogia, guindaram-se ao poder municipal nesta terra em 1962, construindo-se em um núcleo de disseminação de comunismo entre nós.

Porém, meus amigos, não podemos dormir sobre os louros alcançados, o inimigo da Democracia, o comunismo ateu e desagregador, ainda não foi totalmente destruído. Aqui mesmo, em nossa querida Vitória da Conquista, **o expurgo regenerador ainda não chegou. Os vendilhões da Pátria ou seus associados permanecem à frente de cargos públicos, a infância e a juventude – presa fácil nas garras desses abutres – ainda se encontram ameaçadas pela pregação marxista; os homens livres desta terra continuam submetidos a uma Justiça do Trabalho organizada sob a inspiração de agentes moscovitas.**

Os udenistas de nossa terra jamais reivindicaram benefícios pessoais. Não desejam cargos. Não almejam posições políticas. Entretanto, o que a UDN pretende é, justamente,

aquilo que o Comando Supremo da Revolução vez fazendo em todo o País: o afastamento dos comunistas e seus cúmplices dos lugares onde possam constituir-se na semente de uma nova comunização do Brasil. (Grifo nosso)

A carta evidencia a necessidade de um *expurgo regenerador* na cidade e de se afastar dos cargos públicos os *partidários de Moscou e Pequim*. Com isso, o que a classe hegemônica pregava era a utilização dos mecanismos repressivos instituídos pelo Governo Militar para tirar da direção da cidade os seus adversários.

Com esse objetivo, foi elaborada uma lista na cidade identificando os “agentes de Pequim” e os “vendilhões da Pátria”. Essa relação foi encaminhada ao General Comandante da VI Região em Salvador, contendo acusação formal de “subversão” conforme aponta Aguiar (1999). Não tarda e a Câmara Municipal sugere e aprova um convite para que uma comissão das Forças Armadas fosse até Vitória da Conquista apurar os fatos (MEDEIROS, 2008).

No dia 05 de maio chega à cidade a comissão do exército encarregada de apurar os fatos. A Câmara de Vereadores, de imediato, elabora uma moção de boas vindas como forma de demonstrar satisfação e subserviência.

A Câmara Municipal de Vitória da Conquista na oportunidade apresenta moção de aplausos e boas vindas ao comandante do contingente das Forças Armadas que acaba de chegar a Vitória da Conquista, desejando que a sua missão nesta cidade seja coroada de pleno e absoluto êxito, afim de que os sagrados e democráticos objetivos da revolução vitoriosa de 1º de abril constituam a sua bandeira de ação e de glória a todos nós brasileiros (VITORIA DA CONQUISTA, 1964a)

Medeiros (2008) relata que no dia seguinte, 06 de maio, as prisões tiveram início. Entre as pessoas presas e que responderam a Inquérito policial Militar – IPM, sob acusação de simpatia ou militância comunista e afinidade ideológica com o governo deposto, estavam: José Pedral Sampaio (prefeito), Péricles Gusmão Régis (vereador e líder do governo da câmara), Alcides Araújo Barbosa (presidente do sindicato dos comerciários), Altino pereira (presidente do sindicato dos pedreiros), Franklin Ferraz Neto (juiz trabalhista) e outros.

Ainda no dia 06 de maio, a Câmara de Vereadores, por determinação dos militares, cassou o mandato do prefeito, seus direitos políticos por dez anos e empossou Orlando Leite, do partido UDN, como novo prefeito.

Essas práticas, no entanto, foram observadas em todo o Brasil. Carvalho (2003) pontua que entre os anos de 1964 e 1973 aproximadamente 4.841 pessoas tiveram seus direitos políticos cassados, foram aposentados compulsoriamente ou demitidos. Entre os parlamentares, senadores, deputados e vereadores, 513 tiveram seus mandatos cassados.

O autor também destaca a demissão de 72 professores universitários e 61 pesquisadores científicos. Também houve expurgo nas Forças Armadas, os militares que se opunham ao golpe foram excluídos, sendo que foram expulsos ao todo 1.313 militares, entre os quais 43 generais, 240 coronéis, tenentes-coronéis e majores, 292 capitães e tenentes, 708 suboficiais e sargentos. As pessoas visadas eram as que se destacaram em posições nacionalistas e de esquerda.

Após a “reforma” política o novo governo começa a reforma econômica, com o fim de levar a economia brasileira a um novo momento de crescimento e modernidade, já que o cenário naquele momento não era favorável.

Depois de um crescimento médio anual de 8,8% no período de 1957 a 1962, o PIB do Brasil cresceu apenas 0,6% em 1963. Enquanto a inflação média anual naquele período foi de 32,5%, em 1963 foi de 79,9% (IPEADATA, 2012).

Com o fim de tirar a economia brasileira de tal situação, o Governo Militar lança o Programa de Ação Econômica do Governo – PAEG. Esse programa tem com base promover algumas reformas estruturais, sendo que as reformas mais impactantes foram a tributária, a do mercado de trabalho e a modernização agrícola.

A reforma tributária tinha como objetivos explícitos o aumento da arrecadação do governo e a racionalização do sistema tributário. Desta forma, pretendia-se reduzir os custos operacionais da arrecadação, extinguindo tributos de pouca relevância financeira e definir uma estrutura tributária apropriada para incentivar o crescimento econômico.

Para tanto, as principais medidas foram: a criação de alguns impostos como o ISS (Imposto Sobre Serviços) e o ICM (Imposto sobre Circulação de Mercadorias), ampliação da base de incidência do imposto sobre a renda de pessoas físicas, criação de uma série de mecanismos de isenção e incentivos a atividades consideradas prioritárias pelo governo à época – principalmente aplicações financeiras, para estimular a poupança, e investimentos em capital fixo, em regiões e setores específicos (HERMANN, 2005).

Ainda, segundo Hermann (2005), esse conjunto de medidas surtiu efeito, pois a carga tributária do país passou de 16% do PIB em 1963 para 21% em 1967. No entanto, a reforma tributária foi regressiva uma vez que beneficiou as classes de renda mais alta – os poupadores – com incentivos e isenções sobre o imposto de renda. Além do mais, a maior parte de crescimento da arrecadação foi obtida através dos impostos indiretos, que, em termos proporcionais, penalizam mais as classes de baixa renda.

No mercado de trabalho, a política salarial, a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS e a lei de Greve trouxeram fortes impactos na relação capital/trabalho.

A Lei de Greve foi uma das primeiras decisões do Governo Militar que se seguiu ao Golpe de 1964. O objetivo primordial da lei era regular o direito de greve, algo que não estava previsto na CLT, e estabelecer as normas a serem observadas para que uma greve fosse considerada legal.

As exigências burocráticas criadas pela lei tornou praticamente impossível a realização de greves legais (FAUSTO, 2010), já que a declaração de que a greve era legal cabia à Justiça do Trabalho, que passou a ser influenciada pelo Governo Militar. Além do mais, as penalidades por promover, participar ou incitar uma greve ilegal eram bastante severas, indo de uma multa a seis meses de prisão para os participantes.

Em 1965 foi introduzida na CLT a Lei de Reajustes Salariais que concedeu ao governo a prerrogativa de determinar a taxa mínima de reajuste para todos os salários do setor formal da economia. Até então, os reajustes salariais eram decididos por meio de negociação coletiva entre empregados e empregadores (AMADEO e CAMARGO, 1996).

Em 1966 o Governo Militar determinou que os reajustes salariais fossem calculados com base na inflação *prevista* pelo governo. Como a

inflação prevista era calculada de forma conservadora, os salários foram deteriorados com o passar dos anos. Como exemplo pode-se citar o ano de 1966, em que a inflação prevista pelo governo, e que foi base para os reajustes salariais, foi de 10%, enquanto a inflação efetiva foi de 39,1% (HERMANN, 2005).

Outra mudança de grande repercussão na relação de trabalho foi a alteração na forma de demitir o trabalhador. Até o ano de 1965, para demitir um funcionário sem justa causa o empregador tinha que pagar um mês de salário para cada ano de trabalho na empresa. O valor da indenização tomava por base o mais alto salário recebido pelo trabalhador durante o contrato de trabalho e, além disso, decorridos 10 anos de trabalho no mesmo emprego, a lei vedava a demissão do empregado, exceto se a demissão fosse por justa causa. Cabe salientar que as condições da demissão por justa causa eram claramente definidas em lei (AMADEO e CAMARGO, 1996).

Essa estabilidade no emprego acabou em 1966 para atender as exigências do capital, conforme Carvalho (2003). A explicação dada foi a de que o regime de estabilidade era um entrave institucional ao aumento do emprego e, por isso, ao crescimento econômico (HERMANN, 2005).

Como compensação pelo fim do regime de estabilidade o Governo Militar cria o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço. O FGTS é um fundo de capitalização formado por depósitos mensais, por parte da empresa, equivalentes a 8% do respectivo salário, em nome do trabalhador. Em caso de demissão ou em algumas situações especiais, como exemplo a compra de imóvel, os recursos são liberados para o trabalhador. Para Amadeo e Camargo (1996, p.52) “Após essa legislação, demitir e contratar tornou-se muito mais fácil e barato”.

O resultado dessas políticas pode ser observado na Tabela 02. No ano de 1961, no governo de João Goulart, o salário mínimo real foi mais alto que o de 1940. No entanto o salário foi deteriorando-se durante o Governo Militar de forma que em 1974 ele correspondia a menos da metade do salário de 1961.

Tabela 02 - Salário mínimo real no Brasil 1960-1974 (médias anuais)

Ano	Índice (Julho de 1940=100)
1960	100,30
1961	111,52
1962	95,36
1963	84,01
1964	86,13
1965	82,74
1966	70,68
1967	66,60
1968	65,18
1969	66,66
1970	63,66
1971	60,93
1972	59,93
1973	54,99
1974	50,15

Fonte: DIEESE (2009)

A deterioração do salário mínimo no Brasil foi condição para a nossa industrialização. Esse fato foi consequência do que Ferreira (2005) chamou de “industrialização com baixos salários” o que fatalmente resultou no que Maricato (2003) denominou de “urbanização com baixos salários”.

Essa política salarial explica porque grande parte da população brasileira não teve acesso ao mercado formal de habitação. Por isso, grande parte dos que migravam para as cidades iam morar em loteamentos ilegais a praticar a autoconstrução, fato que fez surgir as favelas nas grandes cidades brasileiras e explicita a tragédia urbana conquistense.

Além das mudanças no mercado de trabalho o Governo Militar impôs outra política com grandes consequências para industrialização e urbanização do Brasil, foi a modernização agrícola que será a analisada a seguir.

1.4.1.1. A modernização agrícola e expulsão do homem do campo.

O governo militar proporcionou uma mudança no papel da agricultura que trouxe grandes consequências. A agricultura que até então tinha um papel passivo na economia nacional, como preceituava os ditames Cepalinos, passa a ter, na segunda metade dos anos 1960, uma função importante já que, como o Brasil precisava de divisas para honrar a dívida externa, dar prosseguimento a substituição de importação e equilibrar a balança comercial, a agricultura foi escolhida como setor chave para aumentar as exportações nacionais.

Assim, a agricultura passa a assumir outras duas funções, quais sejam: gerar divisas estrangeiras, por meio de exportação de produtos agrícolas, com o fim de financiar o desenvolvimento, adquirir importações e amortizar a dívida externa e constituir mercado consumidor para os bens industriais, complementando os mercados urbanos (BACHA, 2004).

Para esse fim, o Poder Público passa a incentivar a modernização da agricultura. Todavia, a modernização agrícola não deve ser entendida somente como a mecanização do campo ou modificação da base técnica de produção, ela é muito mais abrangente. Além da substituição técnica, a modernização modifica a organização da produção rural, que engloba as relações sociais. Assim, a modernização agrícola nada mais é do que a capitalização e monetarização do campo.

No entanto, a modernização não foi para toda a agricultura brasileira. Como o Governo Militar tinha como objetivo aumentar as exportações e as fontes de receitas, para o desenvolvimento urbano-industrial, algumas culturas e regiões foram priorizadas.

As culturas que foram priorizadas foram aquelas passíveis de exportação e de substituição de importação. Como a maioria dessas culturas situava-se no Centro-Sul do país e eram conduzidas por grandes e médios produtores rurais, além de possuírem maior capacidade administrativa e patrimônio, foram elas, as regiões Sul e Sudeste e os grandes e médios proprietários beneficiados pela política agrícola do Estado. Por isso, tal modernização foi denominada de *modernização dolorosa* por Graziano da Silva (1982) e *modernização conservadora* por Ehlers (1999).

O instrumento utilizado para modernizar a agricultura foi o crédito rural. Esse instrumento era de um mecanismo de concessão de crédito para a agropecuária com taxas de juros e condições de pagamento diferenciados dos encontrados no mercado, segundo Bacha (2004). Com regras que já eliminavam a grande maioria dos proprietários rurais, o crédito foi um sutil instrumento usado para beneficiar as culturas de exportações (ALVES, 1992).

A década de 1970 foi o período de auge do crédito rural, com destaque para o ano de 1979. Além dos elevados recursos, o crédito rural teve taxas de juros negativas durante toda a década de 1970, sendo que em 1980 a taxa de juros foi de - 37,7%, conforme o Quadro 06. Em termos monetários, um

agricultor que tomasse financiamento agrícola pelo crédito rural de CR\$ 100,00, pagaria somente CR\$ 62,30.

Quadro 06 - Crédito Rural Contratado no Brasil - 1970 a 1980

Ano	Total*	Taxa de jura real (em %)
1970	9.277	- 3,9
1971	10.729	- 4,0
1972	13.269	-1,5
1973	18.762	-1,4
1974	23.203	- 15,1
1975	33.827	- 11,5
1976	34.678	- 21,9
1977	30.944	-16,7
1978	31.457	- 17,7
1979	39.205	- 34,4
1980	37.492	- 37,7

* Valores em milhões de reais de agosto de 1994, atualização Almeida (1994) apud Bacha (2004).

Fonte: Goldin e Rezende (1993)

Com tamanho subsídio a agricultura brasileira volta a apresentar significativa participação na economia. Entretanto, apenas algumas culturas foram beneficiadas, conforme mencionado. Goldin e Rezende (1993, p.24-25) descrevem os beneficiados pelo crédito rural:

(...) as principais culturas de exportação receberam cerca de metade do crédito total, enquanto cerca de 80% de todo o crédito foram alocados a seis culturas: soja, trigo, arroz, milho, café e cana-de-açúcar (...)

Um exame mais detalhado da distribuição do crédito revela que ele foi vantajoso principalmente para as culturas de exportação concentradas no Centro-Sul do país. Enquanto o Nordeste foi responsável por aproximadamente 22% do valor da produção agrícola vegetal no final dos anos 70, apenas 12% do total de crédito agrícola foram dirigidos para aquela região. Na mesma época, os três estados do Sul especializados em trigo e soja receberam 44% do crédito total, embora fossem responsáveis por 38% do valor total da produção agrícola brasileira. Em termos de crédito por hectare cultivado, os agricultores do Sul e Sudeste receberam três vezes o montante creditado aos agricultores do Nordeste.

(...) Estima-se que na década de 70 apenas 20 e 25% dos produtores agrícolas receberam crédito concedido pelo sistema oficial, e que menos de 5% dos agricultores receberam mais da metade do crédito total concedido (...).

Foi justamente essa política agrícola, dentre todas as políticas adotadas pelo governo militar, que trouxe maior impacto para Vitória da Conquista.

O Governo Federal, através do Instituto Brasileiro do Café – IBC, desenvolveu um Programa Nacional de Recuperação e Renovação dos Cafezais. O programa buscava identificar novas áreas adequadas a cultura do café com o objetivo de ampliar a área cultivada do produto. O café era muito valorizado no mercado internacional nos anos de 1960, por isso eram concedidos subsídios aos interessados em desenvolver a cultura.

Vitória da Conquista inseriu-se novamente na divisão territorial do trabalho devido aos problemas enfrentados pela cafeicultura nos estados de São Paulo e Paraná. Um dos problemas foram as fortes geadas ocorridas em alguns anos das décadas de 1960 e 1970, além das geadas, a doença *Hemileia Vastratrix*, conhecida como Ferrugem, de acordo com Dutra Neto (2004), foram responsáveis por grandes perdas na produção de café em São Paulo e Paraná.

No ano de 1975, foram perdidas 63% da produção conjunta do Paraná e de São Paulo. Fato que obrigou a substituição de quase 1,5 bilhão pés de café, sendo que em todo o Brasil tinham-se algo em torno de 3 bilhões de pés (SANTOS, 1986).

Devido a isso, o IBC desenvolve o Plano de Renovação e Revigoramento de Cafezais, que tinha como meta aumentar a área destinada ao plantio de café.

A busca por novas áreas para a cultura do café pelo IBC foi determinante para a implantação do café em Vitória da Conquista. Segundo Fernandes (2010c), citando o Jornal de Bahia de 30 de agosto de 1975, foi em 1970 que os técnicos Ângelo Paes de Camargo (climatologista), Adolpho Chebabi (implantação de culturas) e Alfredo Kupper (solos), decidiram que a região de Vitória da Conquista era apta para a cultura do café.

Os técnicos chegaram a essa conclusão porque Vitória da Conquista atendia aos pré-requisitos exigidos pelo IBC. Para o Instituto as novas áreas deveriam ter altitude acima de 700 metros e clima frio, mas livre de ações de geadas. Segundo Dutra Neto (2004) o critério de altitude passou a ser fato

novo e de grande importância, porquanto se acreditava que a doença da ferrugem (*Hemileia vastratrix*) não se desenvolveria em áreas de altitude.

A cultura do café em Vitória da Conquista foi implantada nos moldes da modernização agrícola. Essa modernização tinha o fim de proporcionar o avanço do capitalismo no campo, dentro das características definidas pelo Governo Militar. Neste sentido, o Plano de Renovação é a expressão da ação do Poder Público para capitalizar a cafeicultura.

Desta forma, a implantação do café no município seguiu as normas pré-estabelecidas pelo IBC. Tais normas caracterizaram-se pelo uso de padrões técnicos dos mais avançados, com utilização de fertilizantes químicos, defensivos e corretivos, bem como máquinas e equipamentos modernos em quase todas as etapas do cultivo.

Além de atender os padrões do IBC, os padrões técnicos trouxeram outra vantagem: diminuição do custo de mão de obra. Com a implantação da Legislação Trabalhista no campo a mão de obra apresentou um aumento de custo. Por isso, os proprietários de terra buscaram manter o menor número possível de funcionários e passaram a investir na modernização do campo, como é possível visualizar na Tabela 03.

Tabela 03 - Total de tratores nos estabelecimentos agropecuários de Vitória da Conquista (1970 a 1995)

ANO	TRATOR
1970	34
1975	145
1980	321
1985	319
1995	383

Fonte: IPEADATA, 2012

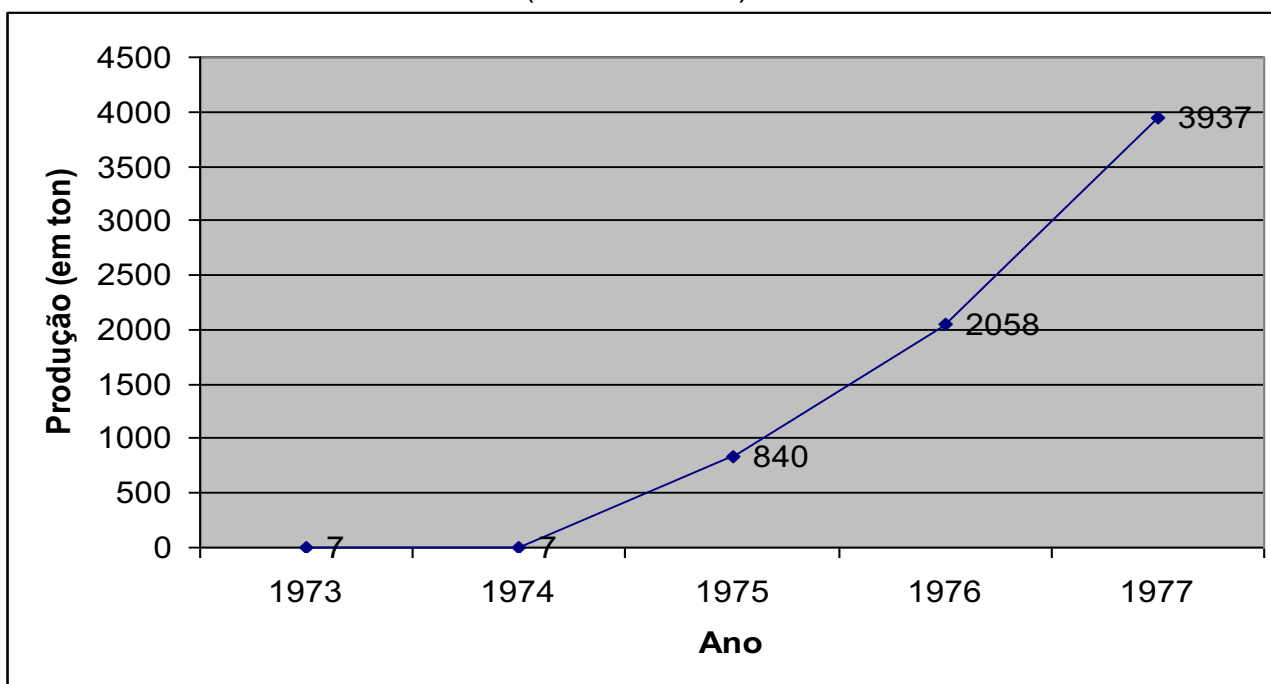
Os dados mostram que houve um aumento de 326% no número de tratores entre os anos de 1970 e 1975 e de mais de 100% nos cinco anos subsequentes. O que evidencia a substituição de mão de obra por máquina na zona rural de Vitória da Conquista nos anos de 1970.

Isso atendeu perfeitamente ao objetivo traçado pelo Poder Público que era de fazer da agricultura mercado consumidor da indústria. A utilização de

fertilizantes químicos, de máquinas e equipamentos impulsionaria o setor secundário da economia.

O aumento da capitalização na zona rural de Vitória da Conquista foi impulsionado pelo crescimento da produção de café. No Gráfico 02 visualiza-se o pronto aumento da produção de café, de uma colheita de 7 toneladas em 1973 a produção passa para 3.937 toneladas em 1977.

Gráfico 02 - Produção de Café em Vitória da Conquista, entre 1973 a 1977.
(em Toneladas)



Fonte: IPEADATA (2012)

Em apenas quatro anos a produção de café apresentou um crescimento de 56.000%. Esse número mostra o quanto a cultura do café se adaptou ao solo da região e também quão rentável ela era.

Santos (1986) destaca outros aspectos advindos da cafeicultura. Um deles foi a atração para Vitória da Conquista de empresas de grande porte ligadas a grupos econômicos nacional e internacional. Essas empresas, oligopoliticamente, vão conduzir a comercialização do café.

Outro aspecto pontuado pelo autor foi a redefinição dos suportes essenciais para a impulsão da cafeicultura, como: estradas, energia, comunicação e também do apoio creditício.

Por isso, a compreensão da dinâmica urbana de Vitória da Conquista não pode abstrair das injunções, disjunções e arranjos operados pelo complexo cafeeiro em associação com outras formas econômicas de ocupação do espaço.

É certo que não se pode atribuir papel exclusivo e homogêneo ao complexo cafeeiro na formação urbana conquistense. Mesmo porque, a cafeicultura foi implantada na década de 1970, ocasião em que a cidade já tinha a maior parte da população na zona urbana. O que se pretende destacar é a relevância da cafeicultura enquanto atividade econômica na configuração do espaço urbano de Vitória da Conquista.

Isto significa dizer que a cafeicultura dotou Vitória da Conquista, pela primeira vez, de feições de uma verdadeira cidade média. Além do mais, impulsionou o surgimento de opulentas casas residenciais, comerciais e mesmo industriais (TANAJURA, 1992).

Assim, a dinâmica econômica, urbana e demográfica instituída em Vitória da Conquista em consequência do desenvolvimento cafeeiro representa um ponto importante e profundo na compreensão dos processos sociais que culminaram na formação do espaço urbano recente da cidade. Por essa razão detém-se aqui na análise mais profunda do complexo cafeeiro em Conquista.

Em princípio, devido a importância do conceito de complexo cafeeiro para o entendimento da evolução econômica, urbana e populacional em Vitória da Conquista, é mister definir o seu significado.

Os principais componentes do “complexo cafeeiro” são: atividade produtora do café; agricultura produtora de alimentos e matérias-primas obtidas com cultivo intercalado ao café ou em terras disponibilizadas pelo proprietário na propriedade cafeeira; atividade industrial, tanto no beneficiamento, tanto na sacaria de juta para embalagem do café; expansão do sistema bancário e de comercialização do café com intermediadores e agenciadores; crescimento de atividades de infraestrutura (armazéns, transporte urbano e especialmente e comércio).

Toda essa estrutura impactou a economia local. Como é possível observar no Quadro 07 a movimentação financeira sofre considerável impulso, os depósitos bancários que em 1969 era da ordem de Cr\$ 16.042, passam em 1972 a ser de Cr\$ 36.942, um crescimento de 130%.

Quadro 07 - Movimento Bancário de Vitória da Conquista de 1969 a 1972.
(em Cr\$ 1,00)

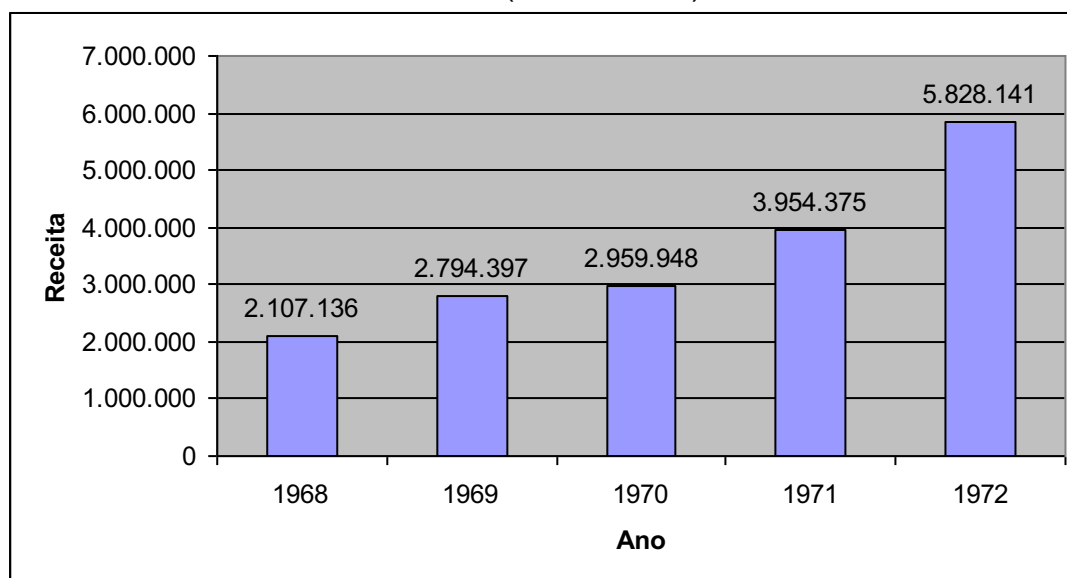
Ano	Depósitos	Índice 1969=100	Aplicações	Índice 1969=100
1969	16.042	100	19.242	100
1970	19.641	122	82.862	431
1971	23.037	144	46.515	242
1972	36.942	230	86.286	448

Fonte: Banco Central do Brasil *apud* Bahia (1973)

As aplicações financeiras apresentaram um desempenho ainda mais espetacular: de um montante de Cr\$ 19.242 em 1969, as aplicações passaram para Cr\$ 46.515, um incremento de 348%, esses números mostram como houve um aumento na atividade econômica da cidade.

Devido a isso, o Poder Público local passou a arrecadar mais tributos. Como fica evidente no Gráfico 03, a arrecadação municipal passa de Cr\$ 2.107.136 em 1968 para Cr\$ 5.828.141 em 1972, acumulando um crescimento de 176,6% em apenas quatro anos.

Gráfico 03 - Evolução de Receita Municipal de Vitória da Conquista, 1968 a 1972 (em Cr\$ 1,00).



Fonte: PMVC *apud* Bahia (1973)

“As razões para o impulso, que se verificou em Vitória da Conquista, relacionam-se com os benefícios do PROTERRA e a concessão de empréstimos a incentivar a plantação do café” (BAHIA, 1973, p.54).

Devido a isso, o mercado de terras passa por profundas transformações, principalmente as propícias ao plantio de café. O aumento da demanda fez com que o preço da terra aumentasse consideravelmente na região, um alqueire (20 hectares) de terra que antes da implantação da cafeicultura custava Cr\$ 500,00, passa a custar cerca de Cr\$ 25.000, isto é, uma valorização de quase 5.000% (NUNES, 2010).

Essa valorização dificultou o acesso à terra para os pequenos agricultores e o mais importante, impulsiona o êxodo rural pela expulsão do trabalhador rural das antigas propriedades. Como descreve Silva; Pires e Souza (1987, p.4) *apud* Ferraz (2001) citando um documento apresentado no III Congresso da Central Única dos Trabalhadores (CUT):

A introdução da lavoura cafeeira, em Vitória da Conquista, Barra do Choça, Encruzilhada, etc., trouxe sérias transformações: Antigos pequenos proprietários, posseiros e “agregados” (ou simples “moradores” da fazenda), que antes se ocupava com lavoura de subsistência, produzindo em regime familiar, foram desalojados da terra: pela compra de suas propriedades ou posses, pela expulsão, pela exigência que o comprador fazia ao vendedor de uma “fazenda” tradicional de receber a propriedade “livre e desocupada de moradores, agregados ou trabalhadores”. A consequência é que muitos trabalhadores deixaram de produzir para si mesmos, com as suas famílias, foram expulsos da terra, e passaram a trabalhar para o “fazendeiro do café”.

Esses acontecimentos mostram que as principais consequências da modernização agrícola foi o aumento da concentração fundiária e um forte êxodo rural.

Quanto à estrutura agrária verifica-se no Quadro 08 que ela sofreu uma concentração entre os anos de 1970 e 1980. No ano de 1970, os pequenos estabelecimentos, com até 100 hectares, respondiam por 85,21% do número total dos estabelecimentos. Enquanto os grandes estabelecimentos, mais de 1.000 hectares, respondiam somente por 6,86% do número total de estabelecimentos.

Quadro 08 - Número de estabelecimento por classe de área (ha) e participação da área da classe no Brasil, 1970 - 1980 (em %).

	De 0 a 100 (ha)		De 100 a 1000 (ha)		Mais de 1.000 (ha)	
	n° de estab. (%)	Área ocup. (%)	n° de estab. (%)	Área ocup. (%)	n° de estab. (%)	Área ocup. (%)
1970	85,21	23,64	7,93	37,17	6,86	39,19
1980	89,59	20,15	9,48	34,75	0,93	45,1

Fonte: Alves (2006)

No entanto, apesar de corresponder 85,21% do número dos estabelecimentos, as pequenas propriedades só ocupavam 23,64% do total da área agrícola utilizada em 1970. Enquanto as grandes propriedades, que respondiam por 6,86% do número de estabelecimentos, ocupavam 39,19% da área destinada a produção rural.

No ano de 1980, a estrutura agrária apresentou-se mais desigual ainda. A participação das pequenas propriedades quanto ao número de estabelecimentos subiu para 89,59%, porém, quanto à área utilizada caiu para 20,15%; enquanto isso, as grandes propriedades tiveram a proporção no número de estabelecimentos diminuída para menos de 1%, todavia a proporção de área utilizada aumentou para 45,1%. Ou seja, no Brasil em 1980, 1% das propriedades ocupava quase metade de total a área destinada à produção rural.

A década de 1970, em decorrência da concentração fundiária, também foi o clímax do êxodo rural. As causas do forte êxodo rural, além do aumento da concentração fundiária e da mecanização do campo Balsan (2006), foi a Legislação Trabalhista.

Pelo Quadro 09 pode-se perceber que a década de 1970 foi o período em que ocorreu a maior saída de contingente do campo em direção à cidade. Nesses anos, mais de 12 milhões de pessoas migraram para a zona urbana, esse número correspondia a cerca de 30% de total a população rural em 1970.

Quadro 09 - Volume de migração rural-urbano no Brasil nas décadas de 1960 a 1980.

Período	Volume de migrantes	Média anual de migrantes	% do volume de migrantes em relação à população rural do ano base
1960/1970	9.068.544	906.854	23,4
1970/1980	12.240.177	1.224.402	29,8
1980/1991	10.382.529	1.038.252	26,9

Fonte: Alves (2006)

A contribuição do novo estatuto que começou a reger as relações sociais de produção no campo deveu-se a manutenção da estrutura fundiária. Como a nova legislação afastou terminantemente qualquer prejuízo aos grandes fazendeiros, verificou-se que o novo estatuto não atrapalhou o movimento da urbanização. Mais que isso, ele verdadeiramente se associou, uma vez que as pequenas propriedades rurais foram inviabilizadas economicamente em função das novas obrigações (CARVALHO, 2003).

Isso permite concluir que o Estatuto do Trabalhador Rural atuou de forma a reunir tanto os interesses do capital urbano, quanto o rural. O capital urbano foi beneficiado, pois a liberação da mão de obra retida nas pequenas propriedades rurais aumentou a oferta de força de trabalho nas cidades. Os direitos sociais que haviam atraído os trabalhadores para a cidade até os anos de 1960 agora expulsavam os trabalhadores do campo.

Já quanto aos interesses do capital agrícola, o novo estatuto foi útil para “entreter” o movimento sindical rural, sem atingir a questão primordial: a reforma agrária.

Em conseqüência disso, o Brasil que era uma país eminentemente rural no ano de 1960, com cerca de 55% da população no campo, passa a urbanizado já em 1970 sete anos após os militares assumirem o poder.

Tabela 04 – Crescimento da população do Brasil entre 1940 a 2010 (em 1000)

<i>Ano</i>	<i>População Rural</i>	<i>%</i>	<i>População Urbana</i>	<i>%</i>	<i>Total</i>
1940	28.300	68,8	12.900	31,2	41.200
1950	33.200	63,8	18.800	36,2	52.000
1960	38.800	55,3	31.300	44,7	70.100
1970	41.100	44,1	52.100	55,9	93.200
1980	38.600	32,4	80.400	67,6	119.000
1991	35.800	24,3	111.000	75,7	146.800
2000	31.800	18,8	138.000	81,2	169.000
2010	28.500	15	161.500	85	190.000

Fonte: IBGE (Censos demográficos).

A Tabela 04 mostra que no ano de 1970 a população urbana era de 52.100.000 pessoas, o que representava 55,9% da população total. Esse número é deveras impressionante, pois a população total do Brasil em 1950 era menor que a população urbana em 1970.

1.4.1.2. Consequências das políticas do Governo Militar

As políticas adotadas pelo Governo Militar foram responsáveis por profundas mudanças na economia. Uma delas foi que a partir de 1968 a economia brasileira inicia uma fase de vigoroso crescimento que se estendeu até 1973, período que ficou conhecido como “Milagre Econômico”.

Nesse intervalo, o PIB cresceu a uma taxa média de 11% ao ano, conforme dados de IPEADATA (2012). Esse crescimento foi capitaneado pelo setor de bens de consumo durável, seguido pelos bens de capital. A taxa de investimento, que ficou estagnada em torno de 15% do PIB entre os anos de 1946 a 1967, elevou-se para 19% em 1968 e chegou ao fim do “milagre” com mais de 20%.

Para Hermann (2005) uma taxa de crescimento médio de 11% ao ano, por seis anos seguidos, já merecia a designação de milagre econômico. Mas a autora chama a atenção para o fato de que a façanha da economia do Brasil no período é mais surpreendente, uma vez que tal ritmo de crescimento foi acompanhado por uma diminuição da inflação e de uma sensível melhora no balanço de pagamentos.

No entanto, o dito “milagre econômico” foi um período que mostrou toda a complexidade e contradições dos governos militares. As contradições e complexidade são evidenciadas pela limitação dos direitos políticos e civis e pela concentração de renda observada durante o período de ditadura militar.

Uma das consequências das políticas adotadas pelo governo militar foi a vergonhosa concentração de renda observada no Brasil. Dispõe-se de estudos sobre a distribuição de renda, no Brasil, apenas a partir de 1960. De 1960 a 1980, a distribuição da renda, em porcentagens, da população de 10 anos ou mais que recebiam renda é mostrada na Tabela 05.

Tabela 05 - Distribuição do Rendimento da População Economicamente Ativa no Brasil, 1960 – 1980

Percentis	1960	1970	1980
10% mais pobres	1,9	1,2	1,2
30% mais pobres	5,9	6,2	6,2
50% mais pobres	17,4	15,1	14,1
30% mais ricos	66,1	71,7	73,2
10% mais ricos	39,6	46,5	47,9
1% mais ricos	12,11	14,51	13,3
Índice de Gini	0,497	0,565	0,592

Fonte: Cacciamali (2002)

Os dados evidenciam a extrema concentração de renda na cúpula da população. Em 1960, a renda apropriada pelo 1% superior da escala populacional, 12,11%, era mais que o dobro da proporção apropriada pelos 30% da população mais pobre, 5,9%.

Prosseguindo com a comparação, em termos monetários, a renda média de uma pessoa inclusa entre o 1% da população mais rica, correspondia a mais de 34 vezes a renda média de uma pessoa inclusa entre os 50% da população mais pobre: Cr\$ 55,27 contra Cr\$ 1,6, em cruzeiros de 1960.

Os dados referentes ao ano de 1970 mostram que as políticas adotadas pelo regime militar levaram a concentração de renda a uma situação ainda mais extremada. A Tabela 14 evidencia que o grau de concentração na cúpula aumentou, enquanto o 1% superior em 1960 apropriava 12,11% da renda total, em 1970 essa porcentagem aumenta para 14,51%, quase a mesma proporção dos 50% da população de renda mais baixa.

Os 10% da população mais rica, também, tiveram sua participação aumentada: em 1960 eles respondiam por 39,6% da renda e em 1970 esse número aumentou para 46,5%. Em contrapartida, *et pour cause*, os 50% da população mais pobre tiveram uma diminuição na participação da renda total, em 1960 era de 17,4% e caiu para 15,1% em 1970.

Em termos monetários, um indivíduo incluso entre o 1% mais rico da população tinha uma renda média 53 vezes maior que uma pessoa que se encontrava entre os 50% mais pobres da população: Cr\$ 90,62 contra Cr\$ 1,7, em cruzeiros constantes de 1960.

Em termos de incremento da renda média real, os primeiros 50% da população tiveram, na década de 1960, somente 6%. Já o grupo formado pelo 1% mais rico teve um incremento real na renda média de 63%. Pensando na dinâmica da distribuição, do crescimento da renda real na economia brasileira nos anos de 1960, a grande parte foi apropriada pelo 1% mais rico da população. Esse fato explica o crescimento de 13,7% no índice de Gini verificado no período.

Quanto às limitações dos direitos políticos e civis, Carvalho (2003) mostra que foi justamente nos anos do milagre econômico que o Brasil viveu sua fase mais sombria. Foi nesse período que ficou conhecido com “anos de chumbo” que vigorou o Ato Institucional nº 5, o AI-5.

“O AI-5 foi o instrumento de uma revolução dentro da revolução ou de uma contra-revolução dentro da contra-revolução” (FAUSTO, 2010, p.265). Baixado em 13 de dezembro de 1968, o AI-5 não tinha prazo de vigência como os Atos anteriores, além disso, foi o que mais atingiu os direitos políticos e civis, já que fechou o Congresso, passando o presidente a governar ditatorialmente.

Através do AI-5 o governo militar introduziu a pena de morte por fuzilamento para os casos de “guerra subversiva”. Também foi suspenso o *habeas corpus* para crimes contra a segurança nacional, políticos, a ordem econômica e social e a economia popular. Além disso, todos os atos decorrentes do AI-5 foram colocados fora da apreciação judicial (BRASIL, 1968).

No início de 1970, o General Médici, então presidente, introduziu a censura previa em jornais, livros e outros meios de comunicação. Dessa forma,

qualquer publicação ou programa de televisão ou rádio teria de ser submetido aos censores do governo antes de serem levados ao público (CARVALHO, 2003).

Ainda conforme o autor, além da censura a imprensa eliminar a liberdade de expressão, não havia liberdade de reunião. Os sindicatos estavam sob constante ameaça de intervenção e foi proibido fazer greves, além do mais o direito de defesa foi cerceado através das prisões arbitrárias, a justiça militar passou a julgar crimes civis e a inviolabilidade do lar e da correspondência não existia.

Todavia, ao mesmo tempo em que cerceavam os direitos civis e políticos o governo militar proporcionava a expansão dos direitos sociais. Foi justamente no período de 1964 a 1973 que se observaram os maiores avanços nos direitos sociais, avanços maiores que nos governos democráticos de Vargas e Goulart.

Um dos avanços nos direitos sociais foi a unificação e universalização da previdência. No ano de 1966 foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social – INPS, que unifica o sistema e em 1967 o instituto passa a ser responsável pelo seguro de acidentes de trabalho.

Carvalho (2003) lembra que foi em 1971, no ponto mais alto da repressão, que foi criado o Fundo de Ascendência Rural (Funrural) o programa responsável por incluir os trabalhadores rurais na previdência social. Com o Funrural os trabalhadores rurais, os esquecidos pelas legislações anteriores, passam a ter direito a aposentadoria, pensão e assistência médica.

O Fundo tinha administração e financiamento distinto do INPS, pois os militares não ousavam cobrar contribuição dos proprietários rurais, mas também não cobraram dos trabalhadores. Os recursos advinham de um imposto sobre os produtos rurais, pagos pelos consumidores, e de outro imposto sobre a folha de pagamento das empresas urbanas.

O Funrural, somado ao Estatuto do Trabalhador Rural, contribuiu para acalmar o movimento sindical rural e trouxe dividendos políticos aos governos militares. O eleitorado rural passa a ser um fiel apoiador dos militares, como os avanços sociais encobriram a luta pela reforma agrária, os proprietários também tinham motivos para apoiar o governo militar.

Desta forma, justamente porque foram aceitos como necessários para acomodar as tensões sociais pela elite econômica é que os direitos sociais foram apropriados como benesses do governo militar como compensação pelas restrições dos direitos políticos e civis.

No âmbito local, essa “vanguarda do atraso” Oliveira (2007) que se manifesta na conservadora antecipação dos direitos sociais aos direitos civis e políticos, encontra em Vitória da Conquista sua mais perfeita expressão no Plano Diretor Urbano de 1976.

Foi justamente durante o governo militar que o Poder Público Municipal, após um longo período de “liberalismo” na produção da cidade, elabora um marco na política urbana local, o PDU-1976.

É evidente que no âmbito local o Poder Público não tratou de negociar uma classe de direitos em detrimento de outros. Porém, tratou de negociar, com o grupo social mais pobre, o direito à cidade pelo direito de alguns benefícios sociais: notadamente a habitação.

Assim, a habitação social constituiu a porção do “direito à cidade” devido aos pobres. Além do mais, é importante destacar que essa porção foi fruto de negociação entre o Poder Público local, o governo federal e a classe dominante local, sem a participação da classe trabalhadora.

Por isso, é importante pontuar que foi justamente durante os anos de 1970 e 1980 que a habitação social mais se expandiu em Vitória da Conquista, como será abordado no Capítulo 2.

2. A PRODUÇÃO DA CIDADE DIVIDIDA: DO LIBERALISMO URBANO AO PRIMEIRO PLANO DIRETOR URBANO.

(...) a planificação urbana não tem significação social unívoca (...) mas ela deve ser interpretada a partir do efeito social produzido pela intervenção da instância política sobre o sistema urbano e/ou sobre a estrutura social (CASTELLS, 2009, p.393).

Como o espaço urbano não é organizado ao acaso, é preciso analisar a relação entre a tríade: capital, poder público e população, para que seja possível entender o porquê de algumas cidades serem tão divididas ou assimétricas. A assimetria nas cidades é explicada, segundo Corrêa (1995), por ser o espaço urbano capitalista um produto social, assim é consequência de ações acumuladas e engendradas pela tríade que produz e consome espaço. Lopes (2009, p.29) lembra que “O espaço tem uma definição geográfica, tem uma definição histórica, tem uma definição econômica, tem uma definição social”.

Devido às definições histórica, econômica e social o espaço urbano não só é reflexo e condicionante da sociedade como também é o lugar de reprodução das diversas classes sociais (CORRÊA, 2003). Em consequência disso o espaço urbano, além de ter uma natureza dinâmica, ou seja, está em pleno processo de construção, é, também, por excelência o *locus* das lutas de classes (VILLAÇA, 2001).

Desta forma, o espaço urbano é resultado das relações e ações sociais que vão sendo acumuladas ao longo do tempo e que lhe imprimem marcas e sequelas materiais e simbólicas, de acordo com as interações de cada classe social.

Segundo Capel (1974) e Corrêa (2011) os agentes produtores do espaço urbano são: os proprietários dos meios de produção, os proprietários fundiários, os promotores imobiliários, o Estado e os grupos sociais excluídos.

As empresas industriais, comerciais e de serviços são importantes consumidoras do espaço urbano. Muitas dessas empresas têm necessidades de terrenos amplos e que satisfaçam requisitos locacionais pertinentes as suas atividades, como estar próxima a portos, vias férreas e rodovias, ou estarem próximas a outros estabelecimentos com o fim de realizar entre si vendas e compras de insumos. Tais fatores constituem uma vantagem locacional, esse

fato pode viabilizar a continuação da produção, ou melhor, a reprodução das condições de produção (CORRÊA, 2003).

Outras empresas, em função dos seus produtos, devem localizar-se em pontos com grande acessibilidade para a população. A depender do público alvo da empresa ela vai localizar-se em bairros de alta renda, em bairros de baixa renda ou no centro da cidade.

É preciso pontuar também que muitas empresas podem influenciar na valorização ou desvalorização das áreas circunvizinhas. Estabelecimentos poluentes ou produtores de ruídos desvalorizam as áreas vizinhas, o que atrai as famílias de baixa renda. No entanto, alguns estabelecimentos podem valorizar certas áreas, atraindo famílias com altas rendas e expulsando famílias pobres, influenciando, desta forma, na fragmentação do espaço urbano.

Outros responsáveis pela produção do espaço urbano, e representante do capital, são os proprietários fundiários. Eles agem em busca de obterem a maior renda fundiária de suas posses, interessando-se em que elas tenham o uso que seja o mais rentável possível, especialmente comercial ou residencial de *status*. Também interessam pela conversão de terras rurais em urbanas, ou melhor, empenham-se na dilatação do espaço da cidade uma vez que a terra urbana é mais valorizada que a rural, fato que, segundo Corrêa (2003), mostra o interesse pelo *valor de troca* da terra em detrimento do *valor de uso*.

Devido a isso, os proprietários fundiários pressionam o poder público buscando interferir no processo de formulação das leis de uso e do zoneamento urbano. Muitas vezes, os proprietários são beneficiados por obras de infraestrutura, especialmente a viária.

As pressões sobre leis que definem o uso do solo e investimento público em infraestrutura são maiores em áreas bem localizadas ou valorizadas por amenidades físicas. Essas áreas são destinadas às classes média e alta, deste modo é possível que os proprietários transformem-se em promotores imobiliários, vendendo, loteando e construindo imóveis de alto padrão.

Quanto às áreas mal localizadas, ou melhor, sem amenidades e investimentos públicos e que por isso não atraem as classes média e alta, resta somente outra estratégia: lotear a área como forma de retirar a renda da terra.

Os loteamentos decorrentes desta estratégia são destinados à população de baixa renda e com o mínimo de infraestrutura.

Devido ao baixo poder aquisitivo das pessoas que se deslocam para tais loteamentos, não existe por parte dos proprietários empenho em tornarem-se promotores imobiliários. Assim, as residências construídas nesses locais são feitas através do sistema de autoconstrução ou pelo poder público, que implanta grandes e monótonos conjuntos habitacionais.

Também, há a possibilidade de tais loteamentos serem ilegais em face de legislação urbana, mas que com o tempo são legalizados e obtêm alguns serviços de infraestrutura através de pressão popular, fato que provoca valorização dos lotes reservados (vazios urbanos), intencionalmente, pelos antigos loteadores (CAPEL, 1974; CORRÊA, 2003).

Dessa forma, os proprietários fundiários estabelecem bairros seletivos, “pertos”, “nobres”, em áreas de amenidades, e bairros periféricos ou suburbanos, “longes”, em áreas com poucas amenidades. Como consequência condena parte da população a perderem horas em precário transporte urbano e viverem, muitas vezes, reféns de enchentes, violência e doenças em decorrência da falta de esgotamento sanitário e água adequada, contribuindo, assim, para a formação de cidades segregadas.

Além dos proprietários fundiários, outros representantes do capital que interferem na estrutura urbana são os incorporadores e os construtores.

O capital incorporador é aquele que desenvolve o espaço geográfico, organizando os investimentos privados no ambiente constituído, principalmente aqueles orientados à produção imobiliária (SMOLKA, 1983). Assim, ele define localização, tamanho das unidades e qualidades dos imóveis a serem construídos.

Para operacionalizar os investimentos imobiliários e obter lucro, o capital incorporado faz-se presente do momento da compra dos lotes até a contratação de assessoria, planejadores, construtores, agentes financeiros, promotores de vendas, entre outros.

Os rendimentos do capital incorporador vão depender de suas estratégias, da distribuição de renda da população, do nível de emprego e salarial do mercado, do financiamento estatal e tipo de relacionamento que tenha com o poder público.

Para Silva (1992) os lucros de tal capital estão sujeitos às alterações na estrutura urbana da cidade e a conseqüente redefinição da importância de certas áreas da cidade em detrimentos de outras. Isso explica a concentração do capital incorporado em áreas onde ele pode alterar os padrões de ocupação residencial, ou melhor, onde existe possibilidade de valorização a curto e médio prazo.

Por essa razão, os incorporadores e construtores dedicam-se na produção de imóveis destinados a classe média e alta, com elevado padrão e em áreas valorizadas ou prestes a valorizar, graças a investimentos, principalmente públicos. Fatores que aumentam o valor agregado dos imóveis e a renda do capital.

Quanto às habitações populares, não existe interesse por parte dos incorporadores e construtores na produção de imóveis para esse segmento. A explicação para esse fato é que os baixos rendimentos das camadas populares não permitem que os preços de venda sejam suficientes para cobrirem os custos de imóveis construídos num sistema capitalista.

Só haverá interesse na construção de habitações populares por parte do capital incorporador caso a qualidade das construções sejam de baixa qualidade ou haja interferência do poder público por meio de créditos para os incorporadores e construtores, facilidades na desapropriação de terras, crédito e subsídio para os futuros moradores (CORRÊA, 2003).

Devido às ações descritas acima, o capital incorporador também é responsável pela segregação socioespacial na cidade. Silva (1992) esclarece que a segregação vem do fato da valorização do espaço urbano não advir da produção de imóveis, e sim, da alteração do uso do solo.

A mercadoria produzida pelo capital incorporador é a habitação e ela difere dos outros produtos, pois possui a característica de absorver as especificidades do local onde está localizada. Desse modo, quando o comprador adquire uma residência não está buscando satisfazer apenas a necessidade par habitação, ele tende a pagar pelas amenidades que cerca a mesma, como: acesso fácil ao trabalho e ao comercio, presença de áreas de lazer, avenidas seguras etc.

Assim, são os efeitos desses atributos da residência que condicionam o processo de segregação residencial no espaço urbano entre as diferentes

classes sociais. Como somente uma parte da população é habilitada para adquirir residências em locais onde existem as amenidades e há presença de serviços públicos adequados, as cidades mostram-se assimétricas.

Muitas pesquisas no Brasil, principalmente sobre as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, mostram essa relação entre produção do espaço urbano, segregação sócio-espacial e o capital imobiliário, como Smolka (1992), Lago (2000) e Veridiana Silva (2008).

Outro agente social de grande relevância para explicar a estrutura urbana e da segregação socioespacial nas cidades brasileiras é o poder público, principalmente o municipal. O poder público tem enorme atuação na organização espacial da cidade e essa atuação além de ser muito complexa apresenta variações tanto no espaço como no tempo. O Estado interfere na estrutura física das cidades como consumidor de espaço, promotor imobiliário, proprietário fundiário e ultimamente como regulador do solo urbano (CORRÊA, 2003).

Como consumidor do solo urbano o poder público interfere diretamente na organização do espaço urbano quando implanta algum órgão público ou unidade de produção em certa área da cidade. Como exemplo é possível citar a implantação de um *campus* universitário, pois, ao escolher o bairro onde deve ser implantada uma universidade, o poder público está organizando o espaço e interferindo no uso do solo das áreas que a cerca.

A explicação para esse fato vem de Polese (1998) onde afirma que instituições de Ensino Superior exercem amplo poder de atração no entorno de suas instalações, podendo esse poder de atração ser maior que o observado na área central das cidades.

Assim, como é o poder de atração das localidades que aumenta a circulação de pessoas e o desenvolvimento de atividades econômicas, ao definir a área na qual certas atividades vão se instalar, o poder público valoriza o solo nestas regiões. A valorização é explicada, pois, quanto maior for a aglomeração de agentes econômicos em uma área tanto maior será seu valor imobiliário.

O Poder Público também interfere no uso e valorização imobiliária através de implantação e conservação de serviços públicos e de infraestrutura urbana.

Agente principal da distribuição social e espacial dos equipamentos urbanos para as diferentes classes e frações de classe, o Estado monopolista vai portanto refletir ativamente as contradições e as lutas de classe geradas pela segregação social dos valores de uso urbanos. Longe de unificar o aparelho do Estado, a subordinação de sua política à fração monopolista do capital vai, pelo contrário, agravar as fissuras, as contradições entre segmentos estatais, suportes de funções sociais contraditórias. (LOJKINE, 1997 p.193).

Exemplos de serviços públicos e de infraestrutura são pavimentação de ruas, iluminação pública, coleta de lixo, rede de água e esgoto, segurança etc. Investimentos nessas áreas são de grande interesse tanto para a população como para as empresas, pois os efeitos desses investimentos produzem impactos diferentes na valorização do solo e na redistribuição da população. Implicando, desta forma, fluxos migratórios tanto de pessoas como de empresas para bairros mais beneficiados pelos investimentos públicos.

Pesquisas como a de Willers (2007) comprovam que as áreas nas cidades que mais se valorizam e que atraem investimentos privados são justamente os bairros onde o Estado mais direcionou recursos públicos em obras de infraestrutura e até mesmo fez doações de terrenos.

Fatos como esses mostram que o maior ou menor valor dos lotes tem relação com sua localização, por conter vantagens ou desvantagens locais. Dessa forma, a localização passa a desempenhar grande influência no preço do solo, resultando em uma hierarquia intra-urbana de espaços mais ou menos valorizados.

Devido a isso Villaça (2001, p.45) pontua que:

(...) para as metrópoles brasileiras – e quase certamente também para as latino-americanas – a força mais poderosa (mas não única) agindo sobre a estruturação do espaço intra-urbano tem origem na luta de classes pela apropriação diferenciada das vantagens e desvantagens do espaço construído e na segregação espacial dela resultante.

Assim, a produção da segregação socioespacial é consequência da luta de classes que estrutura as desigualdades espalhadas no espaço urbano,

resultado da apropriação diferenciada das vantagens e desvantagens da urbanização.

No entanto, é através da Legislação Urbana que, recentemente, o Poder Público mais tem influenciado na estrutura urbana e na segregação socioespacial nas cidades. O Plano Diretor, que é o instrumento básico para direcionar o desenvolvimento urbano, tem sido usado pelos planejadores urbanos com o fim de por em prática a visão capitalista de fazer e refazer a cidade, hoje vista como uma “mercadoria”.

Os planejadores urbanos, mascarados na figura do Poder Público, articulam estratégias duvidosas, muitas vezes profundamente vinculadas aos interesses do capital, que se apresentam na forma dos proprietários fundiários, incorporadores e construtores e das grandes corporações – bancos, empresas multinacionais etc.

É através da legislação urbana que o Estado mais interfere na estrutura urbana como com o zoneamento funcional, regulamentando o uso do solo, determinando a área da cidade que será residencial, comercial etc. Também é possível a interferência no valor da terra através da determinação do coeficiente de aproveitamento e da densidade das áreas para residências.

Neste sentido, Mike Davis (2006, p.105) pontua que o poder público é responsável pela segregação socioespacial, pois:

A segregação urbana não é um **status quo** inalterável, mas sim uma guerra social incessante na qual o Estado intervém regularmente em nome do “progresso”, do “embelezamento” e até da “justiça social para os pobres”, para redesenhar as fronteiras espaciais em prol de proprietários de terrenos, investidores estrangeiros, a elite com suas casas próprias e trabalhadores de classe média.

Como Davis, Corrêa (2003) também considerar que a atuação do Poder Público não é imparcial:

Esta complexa e variada gama de possibilidades de ação do Estado capitalista não se efetiva ao acaso. Nem se processa de modo socialmente neutro, como se o Estado fosse uma instituição que governasse de acordo com uma racionalidade fundamentada nos princípios de equilíbrio social, econômico e espacial, pairando acima das classes sociais e de seus conflitos. Sua ação é marcada pelos conflitos de interesses

dos diferentes membros da sociedade de classes, bem como das alianças entre eles. Tende a privilegiar os interesses daquele segmento ou segmentos da classe dominante que, a cada momento, estão no poder.

(...)

A atuação do Estado se faz, fundamentalmente e em última análise, visando criar condições de realização e reprodução da sociedade capitalista, isto é, condições que viabilizem o processo de acumulação e a reprodução das classes sociais (CORRÉA, 2003, p.25, 26).

Devido ao que foi visto acima, fica evidente que o Poder Público cria mecanismo que resultam na segregação sócioespacial e a sua sustentação. Pesquisas como a de Ferraz (2000), Krebs (2002) e Rodrigues (2008) mostram essa relação.

Será, então, analisado como as ações do capital imobiliário e do Poder Público produziram um espaço urbano segregado em Vitória da Conquista.

2.1 A Evolução urbana de Vitória da Conquista

Um dos primeiros relatos da morfologia do espaço urbano de Vitória da Conquista foi feito pelo Coronel Durval Vieira de Aguiar no livro “Descrições Práticas da Província da Bahia” de 1888. Nele o autor descrevia que a então vila estava edificada em terrenos acidentados ao pé da serra chamada de Periperi e que a única praça era “quadrilonga”, de ladeira e que tinha a Matriz no centro (MEDEIROS, 1977).

Foto 05 - Antiga Rua Grande em 1925, atual praças Barão do Rio Branco e Tancredo Neves.



Fonte: Museu Regional de Vitória da Conquista.

Em outro relato, também citado por Medeiros (1977b), de Francisco Vicente Viana e José Carlos Ferreira do ano de 1893, os autores, destacam que a cidade estava edificada em terreno acidentado e que era formada por onze ruas e duas praças. Na praça maior, a “quadrilata”, chamada de Matriz, encontrava-se a igreja de Nossa Senhora da Vitória.

Conforme Medeiros (1998) a localização e o direcionamento das ruas foram determinados pelo córrego do Poço Escuro ou Rio Verruga. Como as casas foram construídas as margens do rio, e só posteriormente houve adensamento, a cidade crescia no sentido norte-sul.

No entanto, a direção da expansão urbana, norte-sul, foi modificada nos anos de 1940. Foi a construção da Rodovia Rio - Bahia (BR - 116) o fato responsável pelo novo direcionamento da expansão urbana e um dos mais importantes fatores de atração urbana. Portanto, a partir desse momento, a expansão urbana muda de eixo: o traçado urbano é modificado com a implantação da rodovia, deixa de ser norte-sul para ser leste-oeste.

Digno de nota é que a BR-116 não foi a responsável pelo crescimento da cidade. Como nos mostra Villaça (2001), uma via, por si só, não provoca o

crescimento ou desenvolvimento urbana, o que ela pode fazer é determinar o arranjo espacial do crescimento.

Além da BR – 116, outras importantes rodovias, que cruzam Vitória da Conquista, foram construídas a partir da década de 1940, com a BA-262, que liga Vitória da Conquista a Brumado e a rodovia BA-415 que faz a ligação de Bom Jesus da Lapa com Ilhéus.

Essas rodovias não foram construídas para oferecer transporte intra-urbano, no entanto acabaram oferecendo esse tipo de transporte. Por isso, “as vias regionais de transporte constituem o mais poderoso elemento na atração da expansão urbana (...)” Villaça (2001, p.85). Deste modo, rodovias mais importantes regionalmente passam a ser também mais importante urbanamente, assim acabam atraindo maior expansão urbana ao longo dela. Foi o que aconteceu em Vitória da Conquista nos anos de 1940.

A década de 1940 é ponto de referência explicativo para o desenvolvimento urbano ulterior. É naquela década que se vão acumulando condições próprias ao desenvolvimento de novas atividades econômicas e, por isso mesmo, de expansão urbana (MEDEIROS, 1977,p.8-9)

Devido ao crescimento econômico da cidade observado na década de 1940, conforme descrito no item 1.3.1, faz-se necessário adequar o espaço urbano ao novo momento econômico. A pujança econômica contrastava com o aspecto de cidade colonial, de cidade sem jardins e sem flores, da praça feia, esburacada e irregular e de ruas tortas como descreveu Públio de Castro (1944) e como é possível constatar nas Fotos 04 e 05.

Foto 06 - Vista aérea da antiga Rua Grande em 1937, atual praças Tancredo Neves e Barão do Rio Branco.



Fonte: Museu Regional de Vitória da Conquista.

Foto 07 – Antiga Praça do Cemitério nos anos de 1940, atual Praça Pompílio Nunes.



Fonte: Museu Regional de Vitória da Conquista.

A cidade que até então era desarrumada, com ruas que se apresentavam sem nenhuma planta, começa a preocupar-se com sua estrutura física. Durante o mandato do prefeito Regis Pacheco, de 1937 a 1945, realizou-se as primeiras obras voltadas para o melhoramento urbano, como execução da planta cadastral da cidade, ajardinamento de praças e criação do código de postura (DANTAS, FONSECA e MEDEIROS, 1995).

Nesse período é que começa a renovação do centro da cidade. Públio de Castro (1944) relata que a praça feia e irregular sofre a pressa renovadora da modernidade e que foi definido o seu novo aspecto geométrico. Ao redor da praça transformada, surgem habitações nobres, elegantes e modernas.

Também aparecem as casas comerciais e as empresas de serviços voltadas para a elite econômica que se formava, como exemplo cita Públio de Castro, conforme segue:

Para coroar toda essa transformação, está na extremidade dessa praça o elegante, luxuoso e moderníssimo Cine Lux que, para nós de Conquista é motivo de orgulho e também

para os nossos olhos motivo de atração, confronto e deslumbramento.

É notável que a década de 1940 seja um marco no desenvolvimento urbano de Vitória da Conquista (PÚBLIO DE CASTRO, 1944; MEDEIROS, 1977b; TANAJURA, 1992). Nesse período é que o centro da cidade começa a sofrer inúmeras transformações urbanas que apagam de sua morfologia os traços ainda eventualmente persistentes da velha cidade provincial, como observamos na comparação entre as Fotos 06 e 08.

Foto 08 – Praça da República, anos 1940, antiga Rua Grande e Atual Praça Tancredo Neves.



Fonte: Museu Regional de Vitória da Conquista.

A dita renovação do centro completava-se com a alteração funcional. Até então o centro tinha uma função religiosa e cívica, após os anos de 1940

ele começar, gradualmente, a ser constituído por lojas, bancos, cinemas, hotéis e escritórios de profissionais liberais, assim passa a ser também o centro econômico da cidade.

Desse modo, o centro passa a ser não só um local cada vez mais utilizado pela elite econômica, para compras e serviços, mas também o principal lugar de seus empregos. Assim, residir no centro comercial era imprescindível para evitar deslocamentos.

Numa época em que não havia transporte público municipal, no país não se produzia automóveis e as vias públicas eram de péssima qualidade, o único meio de otimizar os deslocamentos era morar no centro. Devido a isso, a proximidade ao centro passa a ser muito importante para residências da classe de alta renda, o que fez o valor das áreas na proximidade aumentar.

Desta forma, no início da urbanização e da formação do espaço urbano de Vitória da Conquista, o centro torna-se local de residência para a elite econômica local.

Além do mais, a formação do centro tem como implicação a formação da periferia. Uma vez formado e constituído pelas residências da elite econômica e pelas casas comerciais voltadas para essa elite, o centro força a população pobre a buscar áreas mais baratas. Em Vitória da Conquista, assim como em todo o Brasil, a população pobre é maior que as classes média e rica, e como a parcela pobre passa a morar na periferia, essa se apresenta bem maior que a área central da cidade.

Assim, uma vez formado o centro, os bairros periféricos também começam a ser formados. Tais bairros surgiram às margens oeste na BR-116 (Rio - Bahia) começando a formar o outro lado da cidade, fato característico em todo o país. “No Brasil (...) as grandes vias regionais só atraíam a expansão urbana representada pelos bairros das camadas de baixa renda” (VILLAÇA, 2001, p.85).

A explicação é que as áreas nas margens da BR – 116 eram mais baratas. A rodovia apresentava-se como uma barreira, uma vez que o tráfego inter-regional torna a travessia da via muito perigosa e conseqüentemente custosa e demorada. Com isso a acessibilidade ao centro é prejudicada o que desvaloriza as áreas do lado Oeste da rodovia.

Assim foi nessa área da cidade que algumas atividades econômicas que exigiam grandes áreas para suas instalações se implantaram. Além disso, outras atividades consideradas menos “nobres” ou mesmo “condenáveis” para os padrões da época instalaram-se nesse mesmo setor.

Com a abertura da Rio - Bahia no ano de 1940, surgiram às margens desta rodovia várias casas noturnas de péssima qualidade para atender ao tráfego constante de paus-de-arara e à população da cidade que se deslocava para o bairro em formação. Formigava ali um submundo de assassinos, prostitutas, gigolôs, homens afeminados, viciados e ladrões, misturados com as famílias que se deslocavam também para as margens da rodovia, onde mantinham pensões ou casas de negócios. O meretrício corria livremente nas espeluncas armadas e nos quartos nauseabundos (TANAJURA, 1992, p. 166).

Por essas razões, as áreas situadas além da rodovia foram rejeitadas pelas classes de alta renda e seus terrenos passaram a ser desvalorizados em relação aos localizados aquém da rodovia. Por isso, tais terrenos foram ocupados pelos comércios e residências da população de baixa renda.

Desta forma, Vitória da Conquista começa a apresentar um espaço urbano dividido em duas partes. Essa divisão tem como símbolo a rodovia Rio – Bahia que funciona como uma barreira física, e assim divide – tendo com referencia o centro – a cidade em duas, “o “lado de lá” (oposto ao centro) e o “lado de cá” (o lado onde está o centro)” (VILLAÇA, 2001, p. 114).

Com isso, até a década de 1980, era possível dividir a cidade apenas em oeste, “o lado de lá”, e leste “o lado de cá”. Essa conformação primitiva teve duradoura influência sobre a produção do espaço urbano, tanto sobre a distribuição territorial das classes sociais como sobre o acesso ao direito à cidade pela população.

2.1.1 A formação do Centro e do lado de “lá” da cidade.

A década de 1940 também é ponto de inflexão no crescimento urbano da cidade. Devido ao crescimento econômico e a implantação da BR – 116 grande quantidades de famílias da zona rural e de outras cidades vêm para Vitória da Conquista em busca de melhores oportunidades.

Nesse contexto, a Quadro 10, permite acompanhar a evolução da população de Vitória da Conquista e também do Estado da Bahia, entre os anos de 1940 e 1960. Pode-se observar que a população total do município cresceu 38,4% de 1940 a 1950, enquanto que a população do estado, no mesmo período, cresceu apenas 23,3%.

Quadro 10 – População por Situação de Domicílio e Grau de Urbanização (%) no Município de Vitória da Conquista e no Estado da Bahia, em 1940, 1950 e 1960.

	1940		1950		1960	
	Vitória da Conquista	Bahia	Vitória da Conquista	Bahia	Vitória da Conquista	Bahia
População total	33.554	3.918.082	46.456	4.834.575	80.113	5.990.605
População Urbana	8.644	937.541	19.463	1.250.507	48.712	2.083.716
População Rural	24.910	2.980.541	26.993	3.584.068	31.401	3.906.889
Grau de urbanização	25,7	23,9	41,6	25,87	60,7	34,78

Fonte: IBGE: 1950, 1956, (s/d)

Além do mais, também, é possível observar que o crescimento mais significativo foi o da população urbana. Do ano de 1940 (8.644 habitantes) para o ano de 1950 (19.463) houve o impressionante aumento de 125% da população urbana, o que elevou o grau de urbanização para 41,6% no ano de 1950, enquanto que no mesmo ano o Estado da Bahia apresentava somente 25,87% da população vivendo nas cidades.

Entretanto, foi a partir de 1950 que a população, do município e da cidade, sofre incrementos mais substantivos. A população total cresce 72,4% passando de 46.465 (1950) para 80.113 (1960). Já a população urbana apresenta a incrível elevação de 150%, passando de 19.463 habitantes, em 1950, para 48.712, em 1960.

Esse crescimento fez com que Vitória da Conquista apresentasse, em 1960, um grau de urbanização de 60,7%. Isso evidencia a importância que as atividades urbanas adquirem no bojo da dinâmica econômica e social do município.

No entanto, para o Estado da Bahia é possível notar que a população total estadual não apresenta elevação tão significativa quanto a população de Vitória da Conquista. Entre os anos de 1950 e 1960, a população do estado aumentou apenas 24%, quase o mesmo da década de 1940. Quanto ao grau

de urbanização, houve uma elevação de 25,87% para 34,78% no estado, número muito inferior comparado ao de Vitória da Conquista.

Desta forma, os números acerca do grau de urbanização complementam o cenário visualizado anteriormente. É possível concluir de sua análise que o processo de urbanização em Vitória da Conquista fez-se de forma precoce, comparativamente ao Estado da Bahia e esse fato reflete o contexto de um desenvolvimento urbano excludente.

O desenvolvimento urbano é excludente porque grande parte das pessoas que vieram para Vitória da Conquista não conseguiu inserção no mercado de trabalho, como foi descrito por Basbaum (1976) no item 1.3. Outra parte inseriu-se, mas com baixos salários caracterizando o que Maricato (2003) chama de “urbanização com baixos salários”.

Paralelamente a isso, houve uma intensa atividade imobiliária nesse período: o capital imobiliário, representado pelos loteadores, aparece e age livremente.

Esses fatos somados a uma falta de planejamento urbano desencadearam uma morfologia urbana que caracterizaria a cidade até aos dias atuais: a ocupação do solo feita basicamente por loteamentos (MEDEIROS, 1978).

Ainda segundo o autor, o loteamento, no sentido técnico da palavra, surge em Vitória da Conquista no início da década de 1950. A prática veio atender a crescente demanda motivada pelo crescimento populacional urbano. Com isso, inicia-se a especulação imobiliária na cidade, o que resulta na fragmentação do solo urbano.

A legislação pioneira no país sobre a prática de lotear surge em 1937. Foi o Decreto-Lei nº 58/37 que primeiro tratou sobre o parcelamento do solo numa época em que já era intenso a prática do loteamento, devido a crescente urbanização (BRASIL, 1937).

No entanto, a legislação tratava o parcelamento de forma muito indiscriminada e genérica, uma vez que regulava tanto a comercialização de lotes urbanos como rurais. Além disso, a única referência sobre participação e competência do município, na legislação, limitava-se somente a aprovação do plano e da planta do loteamento. Também não lista as responsabilidades dos loteadores sobre a infraestrutura e os espaços públicos.

Outra limitação do Decreto nº 58/37, citado por Leal (2005), é que disciplinava apenas os requisitos de encaminhamento do parcelamento do solo. O decreto tratava essencialmente de normas civis, regulando as relações entre os adquirentes de lotes e o loteador e não contemplava nenhuma penalização àqueles que desrespeitassem as exigências nele contido.

Em Vitória da Conquista a primeira norma a tratar sobre loteamento foi a Lei nº 231/57, de 09 de novembro de 1957. Nela o Poder Público local determina que em cada loteamento aberto na cidade deve ser reservada uma área de mil metros quadrados destinado à construção de um prédio escolar. Todavia, não foi feita nenhuma exigência quanto a infraestrutura (VITÓRIA DA CONQUISTA, 1957).

Devido à parca regulamentação a expansão urbana viveu uma fase de *Leissez-faire*. Vieira (1957) descreveu da seguinte forma: “Conquista progrediria 10 anos planejando o que talvez em 20 não consiga sem planejamento”. Quanto aos loteamentos o mesmo autor descrevia:

De um modo geral os loteamentos tomam uma estrada existente como base (ou mesmo um lado), daí tirando perpendiculares de 100 a 100 metros; noutro sentido a mesma coisa, fazendo então o conhecidíssimo e invariável traçado em xadrez. Não se considera escoamento d’água, rampas, declives, ventos dominantes, arborização, tráfego e tantos outros elementos.

Os loteamentos eram assim caracterizados, pois, a população era de baixo poder aquisitivo, daí porque esses loteamentos eram denominados de “populares”. Medeiros (1978) cita a existência de 11 loteamentos da década de 1950 e 29 nos anos de 1960.

Além disso, admitia-se que foi a existência desses loteamentos o fator responsável pela inexistência de favelas em Vitória da Conquista.

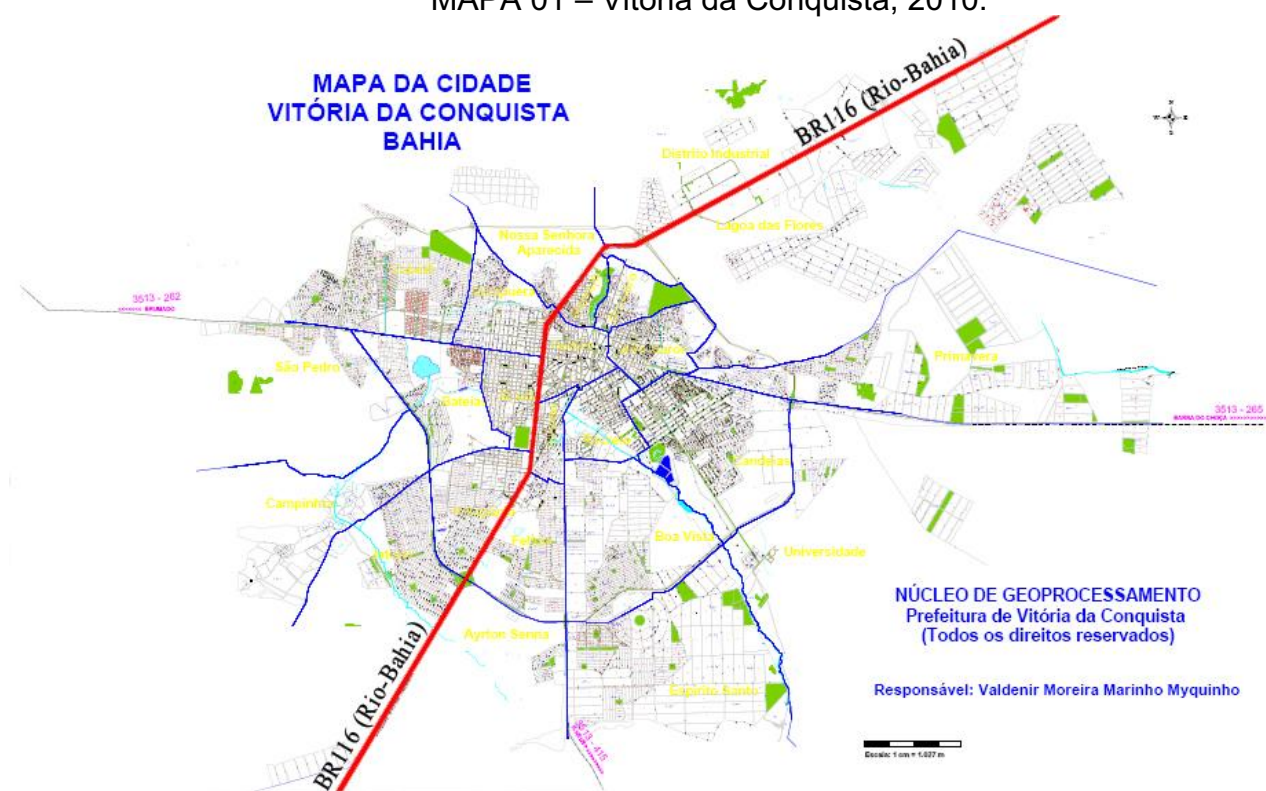
Devido a isso é que surge uma característica muito peculiar à urbanização de Vitória da Conquista, o fato da cidade expandir-se nos arredores das rodovias que fazem entroncamento no seu território. Nas suas proximidades foram surgindo loteamentos e bairro, como Brasil e Patagônia.

As rodovias foram tão importantes na formação do espaço urbano da cidade que atualmente trechos dessas rodovias, os que se encontram no

perímetro urbano, foram transformadas em grandes avenidas, a BR 116 tornou-se a Avenida da Integração, a BA-262 tornou-se a Avenida Brumado e a BA-415 tornou-se a Avenida Juracy Magalhães.

No Mapa 01 é possível observar a relação das rodovias com o surgimento de bairros e loteamentos. Percebe-se como os bairros margeiam as rodovias, principalmente a rodovia BR 116 o principal fator de atração da cidade e muito importante para o crescimento urbano.

MAPA 01 – Vitória da Conquista, 2010.



Fonte: Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista – CPD

Essa relação também foi descrita no estudo realizado com o fim da elaboração de Plano Diretor Urbano de 1976 e, quando analisada a evolução urbana de Vitória da Conquista até o ano de 1974, o estudo pontuou três fases de ocupação:

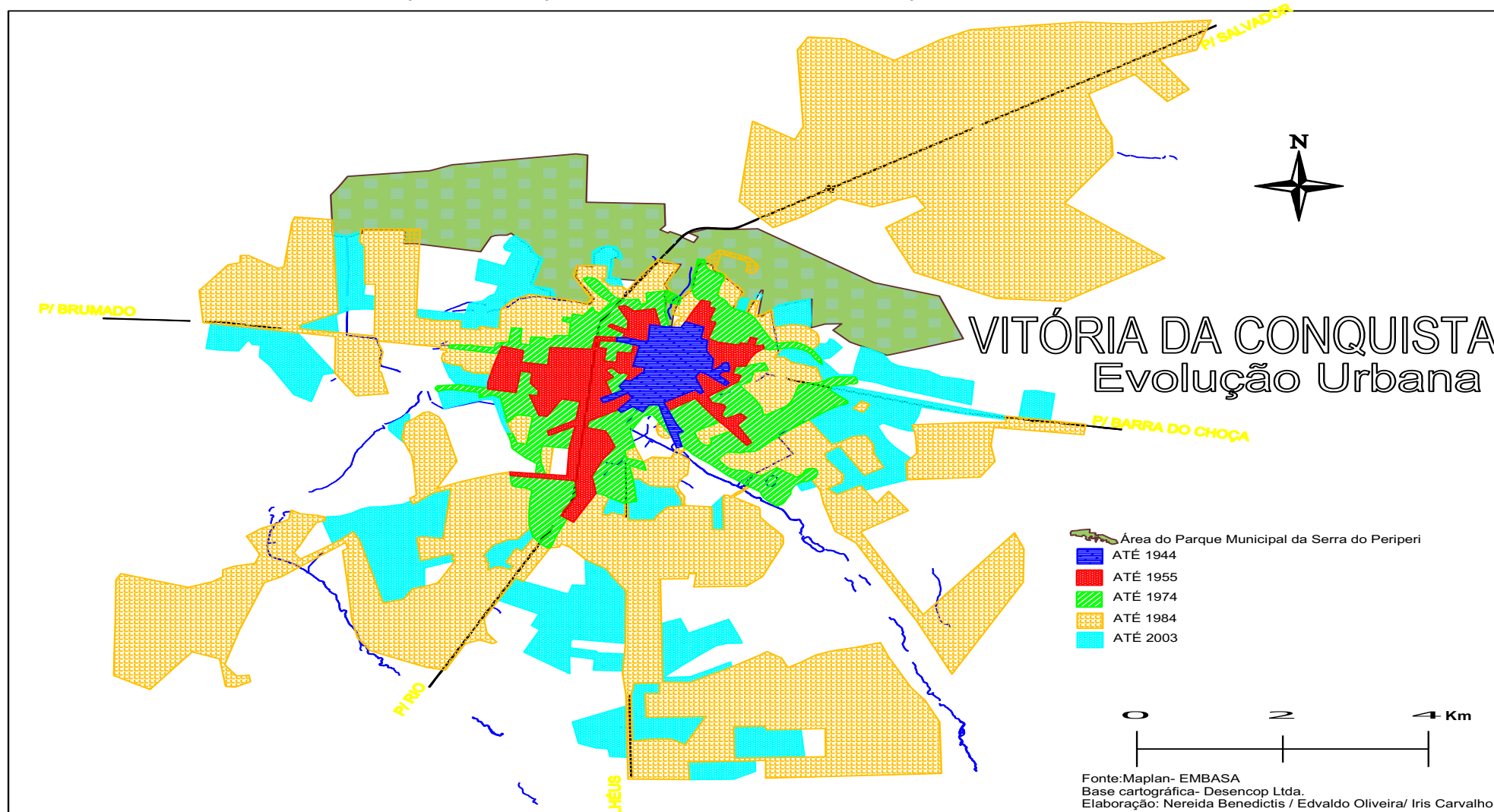
- até 1944 existia uma malha central de tecido contínuo coincidentemente melhor servida pela infra-estrutura de serviços básicos, com expansão no sentido sudoeste.
- até 1955 a expansão se dá em direção à rodovia que já naquela época constituía um dos mais importantes fatores de atração urbana. A malha 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 a rodovia BA-265- Conquista – Barra do Choça. A cidade passou a se expandir seguindo a direção das rodovias como vetores de crescimento urbano.
- de 1955 até 1974 – observa-se um processo de expansão similar 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 dos terrenos alagadiços a sudeste. Nesta direção surgiram loteamentos entre os quais o núcleo habitacional da URBIS. (VITÓRIA DA CONQUISTA, Lei 118/76, Anexo 1,p.20-21).

Desta forma, é desde o final da década de 1940 que o tecido urbano de Vitória da Conquista ultrapassa o limite da Rio - Bahia. Esse fato dá origem à formação de uma nova zona urbana da cidade, o “outro lado” ou o “lado de lá” onde se formou um sub-centro situado no Bairro Brasil (PASSOS, 1995).

Além disso, o processo de expansão urbana, nas décadas de 1960 e 1970 apresentou forma similar à etapa anterior conforme mostra o Mapa 02. Também é importante pontuar que a população do lado Oeste já apresenta maior número desde a década de 1960. Esse processo foi impulsionado pela construção do aeroporto e abertura de novos loteamentos.

Mapa 02 – A expansão urbana de Vitória da Conquista de 1940-2003



Fonte: Departamento de Geografia da UESB

Como isso, é possível perceber a importância da BR-116 para a estruturação urbana atual da cidade. Além disso, conforme já mencionamos, ela passa a ser o marco que divide Vitória da Conquista em dois lados ou duas cidades: o “lado de lá” e o “lado de cá”.

Em sua edição de comemoração dos 158 anos de Vitória da Conquista, o Jornal Conquista (1998) pontuou a relevância da construção da BR-116 do seguinte modo:

A grande concentração urbana de Vitória da Conquista experimentou, na zona oeste da Cidade onde hoje se concentra a maioria da população urbana do Município de Conquista, distribuída em mais de vinte bairros, com o surgimento das primeiras moradias na década de 40, na margem esquerda (lado oeste) da estrada Rio – Bahia, cuja construção alterou de forma decisiva o mapa do Município, sendo fator de desenvolvimento socioeconômico por ter transformado a cidade num entroncamento rodoviário.

A grande concentração de pessoas e a falta de uma legislação urbana fez com que a cidade fosse crescendo de forma desordenada.

No entanto, não foi em toda a cidade que se via a expansão urbana desordenada. No centro da cidade, o “lado de cá”, o poder público se fez presente. Graças a administrações de prefeitos comprometidos com a elite econômica o centro da cidade foi sendo *construído* conforme o crescimento da cidade.

Um dos mais importantes símbolos e que melhor representou as intervenções do Poder Público com forma de adequar o centro da cidade para a classe hegemônica, foi a atual Praça Tancredo Neves.

Foto 09 – Praça da República, na década de 1950, antiga Rua Grande e atual Praça Tancredo Neves



Fonte: Museu Regional de Vitória da Conquista.

Pelas Fotos 05, 08, 0 e 10 é possível observar a evolução da atual Praça Tancredo Neves. As modificações da praça foram acompanhadas por modificações em todo o centro da cidade, sempre no intuito de embelezar e tornar mais agradável o local de residência da elite econômica.

A Praça da República, que nos anos de 1960 foi popularmente denominado de Jardim das Borboletas, era o que melhor simbolizava a cidade moderna. Localizada no centro, local de residência da classe de alta renda, a praça era alvo constante de intervenções do Poder Público e por isso deveria ser protegida.

Essa era a finalidade da Lei Municipal nº 402 de 1960 que proibia construções em volta da praça: o intuito era evitar a construção de casas simples, cortiços etc.

Foto 10 - Praça da República, década de 1960, atual Praça Tancredo Neves.



Fonte: Museu Regional de Vitória da Conquista.

Construir-se prédio de qualquer natureza na orla que envolve o jardim denominado “Parque das Borboletas”, seria aniquilar, de uma vez por todas, com uma obra pública que mais honra, dignifica, enaltece, abrilhanta e ornamenta a nossa terra, obra essa tão elogiada, tão cantada e contada lá fora, por quantos nos visitam (...) (VITÓRIA DA CONQUISTA, 1960, p.1).

Por causa de todas as questões levantadas anteriormente, Vitória da Conquista passa a apresentar características e transformações urbanas que perduram até os dias atuais, como descreve Medeiros (1977, p.9):

A cidade modificou-se também para dentro de seu espaço físico, separa 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.

Quando o autor fala em ruas e bairros pobres, quer dizer ruas e bairros do lado oeste da cidade, do “lado de lá” e a referência a ruas e bairros ricos quer dizer ruas e bairros do lado leste da cidade, do “lado de cá”.

Com o fim de diminuir essa segregação foi elaborado, em 1976, o primeiro Plano Diretor da cidade. Qual o conceito de cidade buscada? Quais as bases teóricas utilizadas na elaboração do PDU -1976? Quais os resultados? São questionamentos que serão apresentados e discutidos adiante.

2.2 O Plano Diretor Urbano de 1976: em busca da cidade moderna e modelo.

O âmago da análise (...) da questão urbana está no estudo da política urbana, isto é, da articulação específica dos processos designados como “urbanos” no campo da luta de classes e, por conseguintes, na intervenção da instância política (aparelho de Estado) – objeto, centro e mecanismo da luta política (CASTELLS, 2009, p. 351).

*A distribuição dos edifícios institucionais se dá não só pela necessidade funcional, como em obediência às localizações nos **dois lados da cidade**. (VITÓRIA DA CONQUISTA, 1976, Lei nº 118/76, Anexo I, p.31) (grifo nosso).*

A legislação sobre regulamentação urbana no Brasil teve seu início no século XIX. No entanto, essa legislação trilhou caminhos diversos do observado nos EUA e nos países europeus, a explicação para isso é que as leis são fortemente influenciadas pelo ambiente econômico, social e pela força das classes sociais existentes em um período determinado.

Conforme Quinto Jr (2003), os países europeus viveram a crise da cidade liberal ainda em meados do século XIX, pois neles, nessa época, já existiam as cidades industriais. Assim, o local de produção, ou reprodução do capital era a cidade que, com isso, passou a ser palco de embates entre a idéia privatista do funcionamento e da produção do espaço urbano com a visão voltada para a universalização dos serviços.

As novas cidades industriais, erguidas sobre o liberalismo puro, praticamente não apresentavam estrutura de governo. Por isso, o primeiro ciclo de urbanização industrial dar-se-á sem infraestrutura necessária e de forma completamente atabalhoada e caótica como citado por Braudel (1996) em Alban (1999) onde diz que as cidades inglesas, no início do século XIX, eram

idades inacabadas que foram construindo-se depressa e desordenadamente e que Manchester em 1830, com uma população de 180.000 habitantes já não tinha aspecto humano.

O aparecimento da cidade moderna significou uma ruptura com as idéias da cidade liberal e privatista. Esse fato resultou no surgimento de um novo conceito de urbanismo, no qual a gestão urbana teria de ser elaborada conjuntamente com as aspirações sociais e a cidade teria que contemplar a questão das atividades produtivas e a da reprodução social dos operários.

A legislação urbanística moderna surgiu, portanto, a partir das demandas sociais diante da nova cidade industrial, que passava a ter uma nova lógica de produção e reprodução tanto para o capital produtivo como para a força de trabalho. A questão da produção da cidade capitalista tinha de incorporar os custos sociais de reprodução como habitação, transporte urbano e infra-estrutura, como saneamento. A terra urbana deixa de ser simplesmente um suporte e passava, nesse sentido, a ser um insumo importante, especialmente pela localização das atividades dentro da estrutura intra-urbana. A legislação urbana moderna vai gestar então este processo de produção da cidade industrial e os conflitos entre a reprodução do capital e do trabalho. (QUINTO JR, 2003, p.191)

No Brasil não se pode falar em industrialização no final do século XIX e início do século XX, pois neste período o Brasil era um país com economia agro-exportadora. Assim, o *locus* de produção e geração de riqueza não era a cidade e sim o campo, então não ocorreu uma intensa urbanização como a da Europa.

Por isso, pontua Smolka (1983) a relação espacial das indústrias e sua adequação à estrutura urbana não foram como as das cidades européias. A preocupação da administração pública com as cidades era com as infraestruturas de circulação, o saneamento e a reforma das cidades com portos, para garantir um escoamento barato e eficaz de mercadorias e produtos agrícolas para o exterior.

As reformas urbanísticas feitas nas cidades do Brasil, na passagem do século XIX para o XX foram voltadas para otimizar o funcionamento do complexo agro-exportador. Por isso, as transformações urbanas foram realizadas buscando, entre outras coisas, evitar interrupções no funcionamento dos portos nacionais.

Com isso, surgem os primeiros planos de urbanização ou planos gerais no país. Como exemplo, tem-se o do Rio de Janeiro, de 1875, elaborado por uma Comissão de Melhoramentos da Cidade que tinha como objetivo organizar um plano geral com o fim de alargar e retificar ruas e também construir novas praças e avenidas para melhorar suas condições higiênicas e facilitar a circulação entre os pontos da cidade, proporcionando ao mesmo tempo beleza em harmonia a suas construções (VILLAÇA, 1995).

Os planos gerais propunham-se a ser de “melhoramento e embelezamento”. Eles foram criados por leis específicas para cada projeto de reformulação e saneamento das cidades que tinham portos, com exemplo, a concessão para os serviços públicos de energia, transporte e saneamento.

Assim, a legislação urbanística brasileira no final do século XIX resumia-se à criação de autorizações específicas para construções de obras por parte de empresas privadas. Desse modo, a cultura urbanística no Brasil não tinha como paradigma a regulação social da cidade pré-capitalista, como na Europa (QUINTO JR, 2003).

Segundo Villaça (1993), até a década de 1930, os planos ainda guardavam características de melhoramento, embelezamento e remodelação, mas também tinham continuidade e eram executados. A partir de então tais concepções começam a ser substituídas pela idéia de plano diretor. Na década de 1950, com o aumento da urbanização, em decorrência da crescente industrialização, o planejamento urbano entra em crise e a idéia de plano diretor é incorporada pelo Estado.

Villaça (1995, p.47) diz que a concepção modernista de plano diretor mais difundida entre os intelectuais, urbanistas, escolas de arquitetura e imprensa é:

- o plano diretor é um momento do processo contínuo de planejamento, envolvendo controle, revisão e atualização periódicos;
- o plano diretor se funda num diagnóstico e num prognóstico científico da realidade urbana;
- a característica fundamental do plano diretor – e que o diferencia de outros planos, particularmente os setoriais – é sua visão de conjunto e de longo prazo dos problemas urbanos. Nas cidades médias e grandes, o plano deve

abordar de forma integrada um significado leque de problemas – de natureza físico-territorial, social, administrativo e econômico-financeiro.

- como todo plano, ele deve conter metas – se possível quantificadas – e prazos. Dentre as metas, destacam-se aquelas referentes à futura organização territorial da cidade, o chamado Plano de Futura Estrutura Urbana.

Essa concepção de plano diretor foi um avanço em comparação aos planos anteriores. No entanto, ainda segundo Villaça, nunca houve ou nunca foi posto em prática, em nenhum município brasileiro, um plano diretor. São muitas as razões para explicar esse fato, entre elas é possível citar o fato de um plano de zoneamento – plano de uso, ocupação e controle do solo – ser confundido com plano diretor.

O zoneamento é uma modalidade de planejamento mais difundido e antigo do Brasil, porém sua atuação não é sobre a organização territorial das cidades como um todo, mas apenas em pequenas partes delas, como aquelas constituídas pelos bairros das classes médias para cima.

Outra razão para a não existência de planos diretores é que a elite econômica do Brasil, em particular os representantes do setor imobiliário, como as construtoras, nunca tiveram interesse por plano diretor, uma vez que ele representa uma oportunidade para debater os problemas urbanos, problemas esses que ela prefere ignorar (VILLAÇA, 1999).

Dessa forma, até a década de 1930, a cidade era tida como uma grande reserva de valor, onde a legislação de zoneamento regular e o mercado de terras foram voltados para os empreendimentos imobiliários, ao invés de voltarem para uma política de regulação social da produção da cidade.

Além disso, o padrão urbanístico definido estava dentro das normas técnicas de habitabilidade e do padrão de higiene dirigido para a classe média. Assim, não admitindo a existência de uma parte da população que residia em habitações precárias e cortiços. No entanto, permitia que esses tipos de habitações ficassem à margem da legalização de edificações (QUINTO JR, 2003).

Devido a isso, Villaça (1993) pontua que a legislação urbanística do Brasil apresenta uma história voltada para a regulamentação da segregação residencial, não tendo vencido a tradição de policiar as ocupações e usos do solo urbano.

Percebeu-se, entretanto, uma mudança na legislação urbanista brasileira na década de 1970, quando o Brasil passa a ser um país urbanizado. É neste momento que, pela primeira vez, a população urbana apresenta-se maior que a rural. Como isso as cidades crescem desordenadamente, começam a aparecer os grandes problemas das cidades, característicos da urbanização brasileira, que são as grandes favelas e as invasões.

Com o fim de ordenar o crescimento urbano o regime militar impulsiona a atividade de planejamento urbano. As diretrizes desse planejamento foram dadas pela Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU. Como o governo federal condicionou o repasse de verbas referente ao desenvolvimento urbano à elaboração de Plano Diretor por parte das cidades, a década de 1970 testemunhou a elaboração de uma quantidade inédita de Planos Diretores por todo o Brasil (MARICATO, 2009).

Os planos elaborados sob a égide do PNDU, também durante o “milagre econômico”, apresentaram marcas do autoritarismo político em vigor no país e uma grande crença na capacidade do Poder Público de financiar o tipo de desenvolvimento urbano praticado.

Em 1971, no bojo do acelerado processo de urbanização e aparecimento da cidade ilegal, acontece a atualização da legislação urbanística brasileira por meio de ato institucional. Essa atualização implementada pelo regime militar, significou mudanças tanto no quadro institucional como na visão da política urbana, pois o planejamento e a gestão urbana passam a ser tratados de modo centralizado e tecnocrático, com as decisões baseadas em critérios técnicos que se tornam mais importantes que a participação popular no planejamento.

Foi nesse período, década de 1970, que a Lei 6766/79 foi promulgada. De acordo com essa lei é reconhecida a existência de parcelas da população que não têm acesso ao mercado formal e foi aberto espaço legal para o loteamento de interesse social. Também, segundo Quinto Jr (2003) foi elaborada a lei de parcelamento do solo urbano, Lei 6766/77 e de zoneamento industrial, Lei 1817/78.

Além dessas leis houve um projeto de lei 775/83 que cuidava do desenvolvimento urbano. No entanto, esse projeto enfrentou muitas restrições para sua aprovação, pois tratava de vários instrumentos urbanísticos, como o

controle da especulação imobiliária; em decorrência disso, o projeto de lei 775/83 não teve sua aprovação.

Além da não aprovação da lei que tratava da especulação urbana, outro problema característico das leis na década de 1970 era a falta de participação popular. Uma vez que era um governo militar, não democrático, isso agravou a situação caótica das cidades, pois as determinações das leis nem sempre condiziam com a realidade.

2.2.1 O estudo preliminar ao plano diretor urbano.

Em Vitória da Conquista a primeira legislação que trata da questão urbana foi o Plano Diretor de 1976, a Lei 118/76. Ele teve sua elaboração justificada pela exigência do governo federal para que fossem liberadas algumas verbas federais e também pela pressão do crescimento da atividade econômica e da ampliação da área urbanizada do município, consequência da abertura de vários loteamentos, muitos de forma ilegal.

Com o fim de ter um indicador que fosse responsável pelo planejamento urbano da cidade a Prefeitura Municipal fez um convênio com a Universidade Federal da Bahia – UFBA – para que fosse elaborado o Plano Diretor Urbano de Vitória da Conquista. O plano é um daqueles elementos da política urbana bastante polêmico, todavia pouco estudado.

A Lei 118/76 é um texto superficialmente analisado pelos estudiosos da formação urbana de Vitória da Conquista. Porém, ela está fortemente associada à liberação do solo da cidade, pelo Poder Público, aos interesses ilegítimos do capital imobiliário.

Além do mais, como ensina Castells (2009), a legislação urbana é mais do que a expressão da regulação sobre o espaço, ela também expressa a correlação de forças dominantes na estrutura social e é através dela que uma minoria impõe sua ideologia a toda população.

Isso quer dizer que o Plano Diretor de 1976 é, sem dúvida, uma peça jurídica que veio legitimar a expansão urbana de forma e na direção conveniente ao capital. No entanto, o diagnóstico preliminar ao Plano traz uma determinada compreensão de desenvolvimento urbano que convém resgatar.

O estudo preliminar foi feito no intuito de diagnosticar a situação urbana da cidade. Alguns aspectos da cidade foram pesquisados, tendo como prioridade a evolução urbana, o sistema viário, rodoviário e de transporte, as características físicas das edificações, a infraestrutura e outros equipamentos.

Sobre o ponto de vista da evolução urbana, o estudo traz a percepção de que Vitória da Conquista cresceu influenciada pela necessidade de transporte e circulação de mercadorias a nível regional. Isso mostra uma semelhança com as cidades brasileiras do início do século XX que tinham sua atividade econômica no campo e eram ordenadas de forma a facilitar a circulação de mercadorias.

Devido a isso, conforme pode ser observado no segundo texto em destaque na epígrafe desse capítulo, a cidade foi dividida em duas partes e essa divisão é materializada pela a rodovia principal: a BR – 116.

Também se pontua que a expansão urbana era predominantemente horizontal e que as áreas de maior concentração populacional coincidem com as habitações de baixo padrão. Essas habitações da população de baixo nível de renda ocupavam a periferia da cidade, no lado Oeste da cidade.

Na área urbana de Vitória da Conquista, de expansão predominantemente horizontal, as zonas de maior concentração populacional coincidem em geral com as habitações de baixo padrão, identificadas ao Sul entre a Av. Bartolomeu de Gusmão e a Rio – Bahia, a Sudeste no quadrante formado pela Rio – Bahia com a Conquista – Brumado e ao Norte, imediatamente acima do cemitério, onde se verificam densidades acima de 200 hab./ha, atingindo cerca de 350 hab./há na última (BAHIA, 1973, p. 29).

Apesar disso, o estudo faz a seguinte proposição quanto a expansão urbana da cidade;

A AE, Área de Expansão urbana foi definida pela necessidade de crescimento da cidade até 1990 (...). Ela [área de expansão] foi escolhida, segundo as tendências predominantes, nos sentidos leste, sul, sudeste e oeste, sôbre (sic) os terrenos disponíveis e aqueles de topografia mais suave, próprios para êsse (sic) tipo de edificações. Nessas áreas é necessário o Govêrno (sic) Municipal exercer o controle através principalmente, da execução das vias básicas do sistema viário, orientadoras da circulação geral da cidade, pela elaboração do código de obras e de lei do

loteamento, instrumentos necessários a êsse (sic) controle, tendo em vista que a utilização da área é feita predominantemente pela iniciativa privada (VITÓRIA DA CONQUISTA, 1976, Lei nº 118/76, Anexo I, p.73-74).

A expansão urbana foi definida a partir das projeções da população para as décadas de 1980 e 1990. Para o ano de 1980 o estudo projetou uma população urbana de 151.287 habitantes e para 1990 uma população urbana de 266.265 habitantes.

A equipe responsável pelo estudo definiu uma densidade de 170 habitantes por hectares entre as alternativas constantes na Tabela 06. Essa densidade era inferior a que já se observava em alguns bairros da cidade que apresentavam densidade acima de 200 hab.\ha.

Tabela 06 – Projeção para população urbana de Vitória da Conquista para os anos de 1980 e 1990 e alternativas de densidade.

População	Alternativas	Densidade (hab.\ha.)	Área (ha.)
1980 151.287 hab.	A	140	1.080
	B	170	890
	C	200	756
1990 266.265 hab.	A	140	1.902
	B	170	1.567
	C	200	1.337

Fonte: Vitória da Conquista (1976).

Além disso, para ter essa densidade a área urbana de Vitória da Conquista teria de ser em 1980 de 890 hectares e de 1.567 em 1990. A densidade definida no estudo acarretaria num espantoso crescimento da área urbana que em 1960 era menor que 200 hectares e em 1970, cerca de 250 (VITÓRIA DA CONQUISTA, 1976).

Ao propor uma densidade média de 170 hab.\ha. para 1990, o estudo implicava um aumento de mais de 500% da área urbana em trinta anos, isto é, de 1960 a 1990.

É claro que ao propor essa densidade e a expansão tanto ao leste quando ao oeste o texto induz a “invasão” a propriedades agrícolas. Assim, o

estudo chancela a transformação do solo rural em solo urbano, favorecendo os interesses dos proprietários rurais que iriam se transformar em prósperos loteadores.

Além do mais, uma expansão como a sugerida pelo estudo resultaria num excessivo comprometimento de gastos públicos para provimento de infraestrutura. Desta forma, uma questão a ser colocada é: A opção pela cidade mais adensada ou racionalizada seria igualmente rentável ao capital imobiliário?

Para responder de forma apropriada essa questão é fundamental retomar os termos e o contexto da política urbana e socioeconômica da cidade nos anos de 1970, quando o PDU-1976 é promulgado lei, pelo então prefeito Jádial Vieira Matos.

2.2.2 O ambiente urbano da elaboração do Plano Diretor de 1976.

Os clamores pela elaboração do plano diretor com o fim de ordenação do território e planificação do desenvolvimento urbano da cidade de Vitória da Conquista datam do início dos anos de 1970. Foi nesse momento que o município passa por mais uma inflexão, com a implantação da cafeicultura e o avanço da urbanização.

As leis urbanísticas, assim como qualquer legislação de outra natureza em qualquer lugar do mundo, nascem para atender a necessidades, pressões ou reivindicações de uma determinada classe social que pode ser representada por uma minoria. Mesmo assim, para compreender a elaboração de uma lei é necessário analisar o contexto socioeconômico do local e época onde se editou tal lei.

Sendo assim, é mister apresentar o ambiente urbano de Vitória da Conquista nos anos de 1970, pois, é nesse período que começa a cobrança por um instrumento legal que “organize” e “modernize” a cidade.

A organização e modernização eram demandadas porque a cidade sofre um “inchaço”, devido à migração rural e migração de pessoas de outras cidades em busca de novas oportunidades, com evidenciam nos Quadros a seguir.

Quadro 11 – Crescimento da população de Vitória da Conquista entre 1940 a 2000

Ano	População Rural	%	População Urbana	%	Total
1940	24.910	74,3	8.644	25,7	33.554
1950	26.993	58,4	19.463	41,6	46.456
1960	31.401	39,3	48.712	60,7	80.113
1970	41.569	32,5	85.959	67,5	127.528
1980	43.245	25,3	127.652	74,7	170.897
1991	36.740	16,3	188.351	83,7	225.091
2000	37.155	14,1	225.430	85,9	262.585

Fonte: IBGE (censos demográficos).

Devido à atração proporcionada pela construção da BR-116 e a expulsão dos trabalhadores rurais do campo a população urbana de Vitória da Conquista apresenta um crescimento espantoso. No ano de 1960 a cidade já pode ser considerada urbanizada, uma vez que apresenta a população urbana (60,7%) maior que a rural, Quadro 12.

Quadro 12 - Variação da População Total de Vitória da Conquista

Anos	População	Variação (%)
1940-1950	12.902	38,45
1950-1960	33.657	72,45
1960-1970	47.415	59,92
1970-1980	43.369	34,00
1980-1991	54.194	31,71
1950-1991	178.635	384,50

Fonte: Elaboração do autor com base nos dados do IBGE,

Os anos de 1950, como é possível observar nos Quadros 12 e 13, marcam um ponto de inflexão: no intervalo de 20 anos, de 1950 a 1970, a população urbana mais que triplicou, crescendo espantosos 340%. Nesse período, os cerca de 66.500 novos habitantes significavam um número 43% maior que a população total do município em 1950. Entre os anos de 1950 e 1960, enquanto a população total cresceu 72,45%, a população urbana teve um acréscimo de 150,28%.

Quadro 13 - Variação da população urbana de Vitória da Conquista

Anos	População	Variação (%)
1940-1950	10.819	125,16
1950-1960	29.249	150,28
1960-1970	37.247	76,46
1970-1980	42.693	48,50
1980-1991	60.699	47,55
1950-1991	169.888	868,00

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados do IBGE

Entre os anos de 1970 a 1991 a população urbana de Vitória da Conquista cresceu mais de 100 mil habitantes, esse número é muito significativo, pois no estado da Bahia, em 1991 só existiam cinco cidades com mais de 100 mil habitantes. Nos quarenta anos, de 1950 a 1991, a população urbana de Conquista apresentou um crescimento de 868%, conforme Quadro 13.

Digno de nota é que na década de 1980 incorpora-se ao contingente demográfico urbano uma massa de 60.699 novos habitantes. Esse número é maior que o incremento da população total que foi de 54.194. A explicação é que, pela primeira vez, a população rural do município apresentou um decréscimo.

Além do mais, o fenômeno migratório constatado em Vitória da Conquista nas décadas de 1960 e 1970, caracterizou-se pela predominância de famílias pobres, situação agravada pelo baixo nível de escolaridade e qualificação das mesmas (BAHIA, 1973).

Essa situação foi agravada porque em Vitória da Conquista não houve um avanço proporcional na geração de empregos. O setor secundário, a indústria, devido a sua pouca expressão na economia local, não foi capaz de absorver o contingente que chegava à cidade.

Com isso, houve um “inchaço” no setor de serviços. “Todavia, este processo não se formou sem que, dentro do setor de “serviços”, prevalecesse uma grave tendência ao desequilíbrio” (BAHIA, p. 31). O desequilíbrio se deu porque os serviços que mais cresceram foram os privados – comerciais e pessoais – que se caracterizavam pelos baixos salários, em detrimento do crescimento dos serviços mais produtivos como saúde, educação e serviços básicos.

Observou-se assim, a existência de grande parcela da mão de obra subempregada ou mesmo desempregada. Esse contingente de migrantes deu origem ao que Tolosa (1973) denominou de *anéis de pobreza*, ou seja, bairros periféricos, segregados e sem infraestrutura adequada: a não-cidade ou a cidade ilegal.

Em Vitória da Conquista, essa não-cidade começou-se a se formar no lado Oeste da rodovia Rio – Bahia. O “lado de lá” foi o destino de grande parte dos migrantes pobres, por oferecer lotes a preços mais baixos.

Já a nova elite econômica que surgiu, com o crescimento do comércio e a implantação do café, vai morar no centro da cidade, no lado Leste, onde começam a aparecer as mansões da cidade e onde existe infraestrutura e riqueza.

Essa ideia de separação da cidade em duas fica nítida em uma notícia da primeira página do jornal Tribuna do Café, de circulação municipal, do dia 24 de fevereiro de 1975. A notícia da capa traz o seguinte título: “Rio – Bahia mata mais um conquistense”, a notícia foi sobre a morte de uma pessoa que foi atropelada ao tentar atravessar a BR-116 e faz cobrança ao plano diretor que já tinha sido anunciado pelo então prefeito Jadiel Matos, e no qual constava a instalação de passarelas no trecho urbano da BR 116.

Quanto à segregação espacial da cidade o jornal diz:

O povo que mora além da Rio – Bahia também é conquistense e a solução ao grande problema que enfrenta no dia a dia de suas vidas, deve ser encontrada, afinal não é só conversar, bebericar e iludir, é preciso agir e olhar principalmente aos mais humildes dos **bairros pobres além** Rio – Bahia, como nossos irmãos (grifo nosso).

Entretanto, os pobres, desempregados e subempregados não ficavam restritos aos seus bairros “além Rio – Bahia”. Eles também, até por questão de sobrevivência, frequentavam o centro da cidade, principalmente a feira livre. Apesar disso não caracterizar uma apropriação do centro, a presença dos pobres, causava incomodo a classe que se sentia dona do centro.

É possível notar o sentimento de *invasão* em uma matéria do jornal Tribuna do Café em sua edição de 02 de julho de 1975.

A mendicância, na cidade é uma mancha nojenta (...) que pede, urgentemente, uma solução dos poderes públicos – (e isso é problema do governo da cidade...).

(...) na feira que mais parece um chiqueiro ou pocilga de engorda de porcos... ninguém (se não fosse forçado a se misturar... para fazer alguma compra) teria a coragem de tamanho heroísmo!!!

Doentes, esmoleres, ladrões (e muito mais...) (...) não poderão continuar nessa falta de vergonha e limpeza (sic) (...) na mais reprovável falta de higiene.

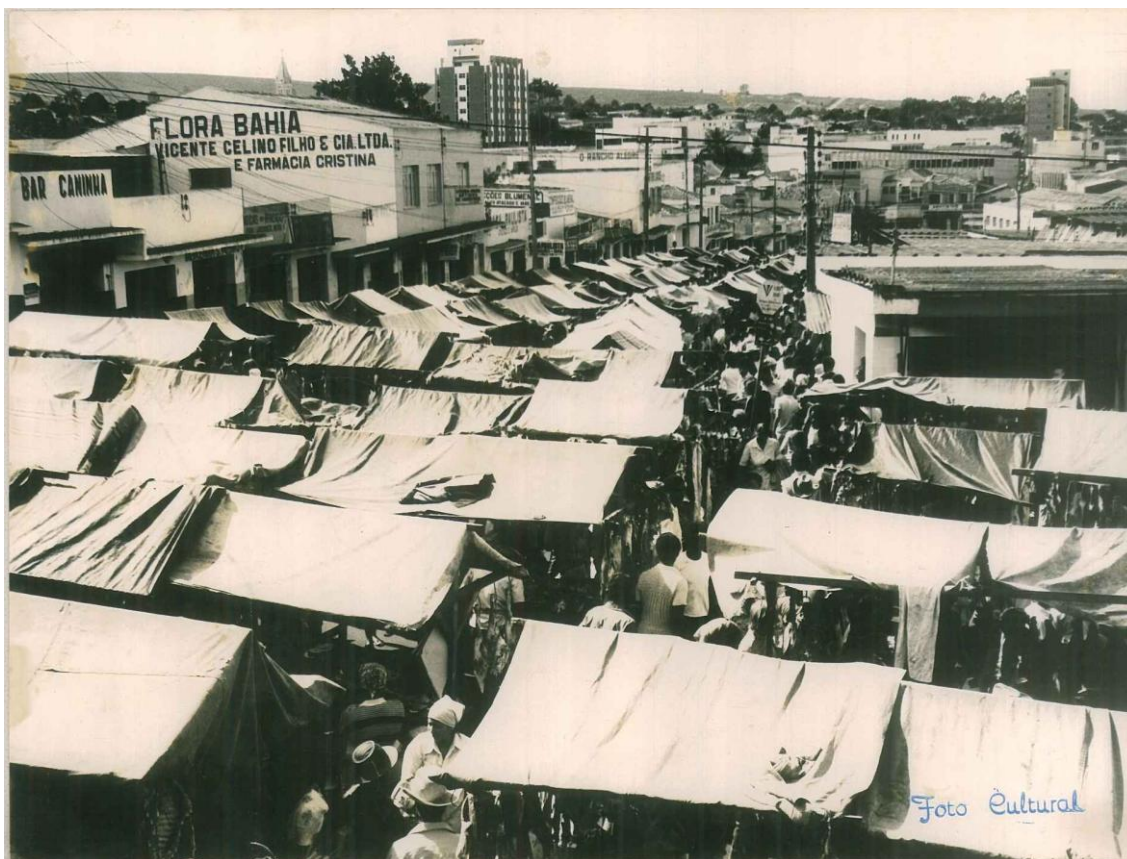
(...)

Sr. prefeito municipal: vamos fazer de Conquista uma cidade limpa – livre de toda sorte de poluição – para que de cidade grande – Conquista seja, de fato, e não de conversa, uma grande cidade. (grifo nosso).

A Foto 11 retrata a situação da feira livre da cidade e a matéria do Jornal expressa com clareza o sentimento da nova elite econômica tinha da feira livre, local de encontro de todas as classes.

A feira foi associada a lugar de porcos e se “misturar” com as pessoas dela era um ato de heroísmo, pois, além de suja era local de mendigos e ladrões. Por fim, o Jornal pede ao Poder Público que livre a cidade dessa vergonha e que faça de Vitória da Conquista uma grande cidade. Para isso seria necessário um Plano Diretor.

Foto 11 – Feira Livre, na Praça da Bandeira, no início dos anos 1980.



Fonte: Arquivo Municipal.

Essa era a imagem da cidade passada pelos jornais da época, porta-voz da elite econômica, que pediam soluções urgentes do poder público. A solução para o quadro descrito pelo jornal era a modernização e higienização da cidade, no entanto como coloca Barros (2002, s/p) “Higienizar e modernizar a cidade significavam, sobretudo, eliminar os lugares infectos e sórdidos, o desmazelo, a imundície e as residências coletivas (cortiços e cabeças de porco) em que habitava a maioria da população”.

Outro Jornal dos anos de 1970, O Sertanejo, em sua edição de 06 de outubro de 1973 traz uma denúncia dos comerciantes do centro da cidade, representados pela Câmara de Dirigentes Lojista – CDL – incomodados com a presença de vendedores informais.

Com o título, Camelô: mercadoria fria e passado sombrio, o Jornal descreve:

Pouquíssimos sabem, porém, que os camelôs, em sua grande maioria, são elementos evadidos das penitenciárias ou com contas a acertar com a Justiça, o que os impede de trabalhar normalmente em outro ramo de atividade, que exija apresentação de documentos.

(...)

Sabe-se que os Governos (...), tendo em vista os reclamos do comércio legal, estão estudando uma maneira de acabar com a praga...

Essas notícias mostram como a elite conquistense diagnosticou as desordens sociais em termos de sujeira, promiscuidade e ao crime. Também mostram as preocupações com a discriminação e o controle da localização da população.

É justamente nesse contexto de incremento populacional e do crescimento da informalidade da economia urbana que ao Poder Público foi imposta a necessidade de elaboração do Plano Diretor. A finalidade do plano era disciplinar e orientar os rumos do desenvolvimento urbano de Vitória da Conquista e também garantir a renovação do seu desenho urbano segundo o conceito de modernidade e progresso.

Com esse objetivo em pauta, em 1973, Prefeitura Municipal é autorizada a assinar um convênio com a Universidade Federal da Bahia – UFBA – para que seja elaborado o Plano Diretor Urbano da cidade.

1º - Fica o chefe do poder executivo municipal, autorizado a assinar convênio, na forma da inclusa minuta, que vai da cláusula primeira a décima, com a Universidade Federal da Bahia, para efeito de lhe serem prestados por esta, por intermédio do seu departamento III, da faculdade de arquitetura, serviços de assessoria, em assuntos de arquitetura e urbanismo, com vistas ao plano diretor (VITÓRIA DA CONQUISTA, 1973)

Assinado o convênio a equipe responsável pelo plano começa a trabalhar na elaboração do Plano Diretor no ano de 1974. O primeiro passo foi fazer um estudo preliminar sobre a situação urbana da cidade.

No intuito de descrever a evolução urbana e a estrutura física de Vitória da Conquista, o estudo revela uma preocupação em confrontar a ocupação do território, o dinamismo dos setores e a distribuição dos aparelhos

institucionais. Assim, ele evidencia uma compreensão que vai ficando mais clara ao longo do estudo: a cidade foi “formando-se” de forma assimétrica.

Com o crescimento econômico e populacional, houve um aumento no número de estabelecimentos comerciais e de serviços, em especial na rede hoteleira. No entanto, o comércio mostrou-se concentrado na área mais antiga da cidade, onde inexistia uma separação rígida entre as funções comércio-habitação.

Essa mistura de função conferia certo dinamismo ao centro. Mas uma tendência já era observada; “A expansão do comércio e a consequente valorização dos terrenos situados na zona comercial mais acentuada, vem deslocando gradativamente a função habitação para a periferia da cidade.” (VITÓRIA DA CONQUISTA, Lei nº 118/76, Anexo I, p. 19)

Quanto às funções urbanas o estudo apurou a existência de um sistema formado por um núcleo central. Nesse núcleo predominavam as atividades comerciais, financeiras e os serviços públicos, já nas áreas residenciais se desenvolviam à medida que se afastava do núcleo central.

Nesse sentido, as residências da população de baixo nível de renda localizavam-se mais distantes do centro – na periferia da cidade – adensando-se nas proximidades da rodovia BA – 262 e ao sul da BR – 116, no lado Oeste da cidade.

Esse fato mostra a segregação existente na cidade, o que já existia desde o início da década de 1970 como pontuou o estudo:

O zoneamento de funções constatado na cidade de Vitória da Conquista, sofre influência considerável das rodovias que a integram ao sistema rodoviário regional e em particular, pela Rodovia BR -116, que secciona sua área urbana impedindo atualmente uma perfeita integração entre os setores Oeste e Leste (VITÓRIA DA CONQUISTA, Lei nº 118/76, Anexo I, p.23).

Não foi apenas no setor comercial que o estudo preliminar diagnosticou concentração em um lado da cidade. No tocante as atividades culturais e institucionais foi observado o mesmo fenômeno.

A distribuição das atividades culturais apresentou a mesma assimetria do setor comercial: uma carência no lado Oeste da BR – 116, “o lado de lá”, e

uma concentração no lado Leste, “o lado de cá”. Quanto a distribuição das atividades institucionais o estudo esclarece:

Observa-se em relação às atividades institucionais, uma distribuição no tecido urbano, com maior concentração no setor Leste [o lado de “cá”]; e do lado Oeste [o lado de “lá”], em função da divisão instaurada pela Rodovia, uma certa carência de equipamentos, de tais como: Unidades Assistenciais e de Saúde, escolas, equipamentos de lazer, isto sem levar em conta as tendências de crescimento etc.

(...) A distribuição dos edifícios institucionais se dá não só pela necessidade funcional, como em obediência às localizações nos dois lados da cidade. (VITÓRIA DA CONQUISTA, Lei nº 118/76, Anexo I, p.25 e 31) (grifo nosso).

No tocante a pavimentação das vias urbanas, o estudo também mostrou uma forte desigualdade entre os lados da cidade. As poucas vias pavimentadas, revestidas por asfalto, encontravam-se no centro. Elas eram as vias mais importantes para a integração com as rodovias estaduais, além delas, outras, por causa da importância no sistema viário mereciam tratamento asfáltico.

Contudo o setor Oeste da Cidade, onde se situam os bairros novos, produtos dos recentes loteamentos, a exemplo do Bairro das Bateias, apresenta uma grande quantidade de pequenas quadras, tendo em quase todo o seu traçado reticulado, ruas de barro e areia (...) (VITÓRIA DA CONQUISTA, Lei nº 118/76, Anexo I, p.33).

Desse modo, a área de ocupação mais antiga e consolidada – o centro da cidade – é justamente o setor mais dinâmico da cidade. Também convém observar que é na zona mais dinâmica que se concentrava a população de renda mais alta. Esse fato mostra uma relação bastante nítida entre dinamismo urbano e riqueza, o que se expressa seguramente no elevado valor imobiliário dessa área.

Além disso, é importante pontuar que a distribuição assimétrica de infraestrutura urbana na cidade expressa um nítido viés social. Ou seja, existia na cidade uma forte correlação entre classe social, provimento de equipamentos urbanos e valorização imobiliária. Esse fato demonstra a injusta

apropriação, pela camada mais rica da população, de diferenciais na cobertura da infraestrutura e dos equipamentos urbanos que são financiados pela riqueza gerada por toda a cidade, inclusive pela parte da população que não tem acesso a infraestrutura urbana.

Como consequência disso, foi verificada a diferenciação no uso de construção em altura, no tipo de construção e na conservação dos prédios, em função dos bairros onde estão localizados.

Quanto à verticalização, o estudo pontuou que a cidade era predominantemente horizontal. A horizontalidade foi atribuída aos baixos preços e às facilidades na aquisição de terrenos e dos materiais empregados nas construções.

No entanto, existia em meados dos anos de 1970, uma pequena concentração de edificações verticais na área central da cidade. Em tais edificações encontravam-se as atividades de comércio e serviços, essa solução era consequência tanto das características das atividades econômicas desenvolvidas, quanto pela valorização dos terrenos na área central.

Existiam também, em torno do centro, edifícios apenas residenciais. Essas edificações, em função de suas localizações, eram voltadas para a elite econômica.

Quanto à conservação das construções o diagnóstico pontuou uma diferença em função dos setores da cidade. No setor Leste, o lado do centro, existia uma predominância de prédios em bom estado de conservação. No setor Oeste, que abrigava uma população de médio a baixo poder econômico, o padrão de conservação foi considerado regular e, em alguns bairros, ruim.

O predomínio da horizontalidade em Vitória da Conquista, somado à assimetria na distribuição dos equipamentos urbanos fazia com que grande parte da população fosse impedida ao acesso ao direito à cidade.

No entanto, apenas as questões sobre conservação e horizontalidade/verticalidade foram objetos de investigação da equipe do estudo. Este fato mostra a superficialidade sobre a questão da habitação na cidade e o desinteresse de se estudar a cidade real.

Investigação sobre as características e as condições de vida e habitação da população como formas de moradia utilizadas: casa, cortiço, cômodos de fundo, coabitação, barraco e déficit habitacional, não foram

investigados. Também não há no diagnóstico do Plano Diretor informações sobre cobertura de rede de esgoto, de água potável e de energia elétrica. De fato o PD-1976 foi muito “econômico” no seu diagnóstico referente à habitação.

Além da investigação sobre habitação, as informações no diagnóstico sobre o atendimento do sistema de transporte coletivo fornecem evidências relevantes tanto sobre o processo social da formação urbana quanto sobre o acesso aos benefícios da cidade.

Além do mais, as informações sobre o sistema do transporte público, a exemplo das informações sobre habitação, permitem compreender os fortes determinantes que movem os conflitos de classe na apropriação do espaço intra-urbano (VILLAÇA, 2001).

Primeiramente importa chamar a atenção para o número de linhas do transporte coletivo. Em 1975 a cidade só dispunha de cinco linhas de ônibus para atender uma população urbana de mais de 85 mil pessoas. O estudo não traz a quantidade de ônibus em cada linha nem a quantidade de usuários em cada linha. Mas, segundo Manoel Olímpio Neto (2012)¹ eram 12 (doze) o total de ônibus circulando pela cidade em 1975 e as linhas mais utilizadas eram as que circulavam para a Zona Oeste.

Em segundo lugar, é preciso pontuar as áreas da cidade que são atendidas pelo sistema de transporte. Além disso, uma informação relevante é a proporção de linha que circula diariamente em cada setor da cidade.

¹ Manoel era funcionário da Viação Suburbana, empresa responsável pelo transporte público da cidade em 1975.

Foto 12 – Ônibus da Viação Suburbana, primeira concessionária do transporte urbana de Vitória da Conquista, anos 1970.



Fonte: www.tabernadahistóriavc.com.br, acesso em abril de 2010.

De acordo com as informações do estudo preliminar, das cinco linhas diárias do transporte urbano, todas as linhas, ou melhor, 100% dos ônibus que circulavam na área urbana de Vitória da Conquista passavam pelo centro.

Essa informação ratifica a percepção de uma desmedida polarização exercida pelo centro no ordenamento dos deslocamentos diários da população urbana do município, pois todos os itinerários possíveis dentro da malha urbana de Vitória da Conquista passavam, fatalmente, pelo centro.

Nesse mesmo contexto, passavam pelo lado Oeste, a zona mais populosa e socialmente periférica, somente duas linhas e 6 (seis) ônibus, ou seja, somente 40% das linhas e 50% dos ônibus que circulavam pela cidade tinham em seus itinerários os bairros da zona Oeste.

Uma análise mais detalhada indica que somente 16% dos ônibus passavam pelo bairro Bateias onde se localizava grande parte dos conjuntos habitacionais com URBIS III, IV e V e que já apresentava grande população.

As linhas do transporte coletivo tinham os seguintes itinerários:

- Uma linha ligava a estação rodoviária à Avenida Lauro de Freitas (setor Leste e centro da cidade) utilizando a BR – 116, essa linha era feita por um ônibus.

- Uma segunda linha fazia o mesmo itinerário, porém penetrava até o setor Oeste, pelos bairros Patagônia e Brasil, passando pela Avenida Frei Benjamim e chegava até a Lauro de Freitas via Avenida Régis Pacheco, essa linha era feita por 4 (quatro) ônibus.

- As outras três linhas partiam do terminal da Lauro de Freitas (centro da cidade) com os seguintes itinerários; Avn. Lauro de Freitas até o bairro Alto Maron (setor Leste), 2 (dois) ônibus; Lauro de Freitas até a Avenida Brasil no bairro Candeias, 02 (dois) ônibus, e a última linha partia da Lauro da Freitas e chegava até o bairro Bateis (setor Oeste) via Avn. Regis Pacheco, 2 (dois) ônibus.

Pela análise das linhas do transporte coletivo é perceptível a falta de integração entre os bairros. Deste modo, não era possível uma pessoa ser transportada diretamente da estação rodoviária para os bairros Bateias, Alto Maron e Candeias. Também, não havia a possibilidade de ligação direta com os bairros Bateias e Candeias, por exemplo. Para se locomover entre os bairros era necessário pagar duas passagens do transporte urbano.

Nessa perspectiva, devido a fácil acessibilidade, a área central sofre intensa valorização. Ou seja, o preço do solo e dos imóveis eleva-se decorrente das vantagens locais.

Por conseguinte, localizavam-se na área central os estabelecimentos que necessitavam de ampla acessibilidade e outras vantagens locais, e que apresentassem lucratividade condizente. Em contrapartida, a valorização do centro da cidade provocava o deslocamento, para outras áreas periféricas, as atividades que não possuíam alta lucratividade.

Localizam-se na Área Central aqueles que são capazes de transformar custos locais elevados e ampla acessibilidade em lucros maximizados: são as atividades voltadas para um amplo mercado, nacional, regional ou abrangendo toda a cidade. As outras atividades, que não requeriam nem suportavam uma localização central, localizavam-se fora da Área Central. O seu aparecimento se deve assim às demandas espaciais do capitalismo em sua fase concorrencial, onde a localização central constituía-se em

fator crucial na competição capitalista. A Área Central é assim, e em grande parte, um produto da ação dos proprietários dos meios de produção, ainda que o Estado fosse chamado a intervir. (CORRÊA, 1995, p.40).

Digno de nota é que a centralidade da infraestrutura do transporte urbano, assim como a habitação, não foi tema de exame mais detalhado pelo estudo preliminar do Plano Diretor de 1976.

Assim, não foram devidamente analisados os pesados ônus sociais do isolamento com o restante da cidade, especialmente o bairro Bateias em relação ao Centro, e as onerosas despesas (de dinheiro e tempo) com os deslocamentos necessários para as realizações das atividades cotidianas, que tanto afligiam a classe trabalhadora.

Além do mais, a falta de informações como o custo da passagem do transporte público, a frequência com que os ônibus circulavam e o número de passageiros que utilizavam o transporte é outra evidencia da falta de interesse de se conhecer a cidade real.

Com base nesse estudo superficial e em busca de uma cidade moderna é que foi feito o Plano Diretor Urbano de 1976, plano que passaremos a analisar.

2.3 A institucionalização da divisão da cidade.

Nunca é demais repetir que não é por falta de planos e nem de legislação urbanística que as cidades brasileiras crescem de modo predatório. Um abundante aparato regulatório normatiza a produção do espaço urbano no Brasil (...). 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 (MARICADO, 2009, p.147).

A equipe responsável pela elaboração do Plano Diretor, após o diagnóstico dos problemas urbanos da cidade passa a fazer sugestões no intuito de ordenar o crescimento urbano. Um dos problemas mais destacados pela equipe foi a divisão da cidade em dois lados, como observa-se na citação abaixo:

O zoneamento de funções constatado na cidade de Vitória da Conquista, sofre influência considerável das rodovias que a

integram ao sistema rodoviário regional e em particular, pela BR 116, que secciona sua área urbana impedindo atualmente uma perfeita integração entre os setores Oeste e Leste (VITÓRIA DA CONQUISTA, Lei nº 118/76, Anexo I,p.23) (grifo nosso).

O estudo indicou algumas ações e diretrizes para que seja diminuída a separação entre os lados da cidade e para que o centro não fique congestionado com o crescimento projetado para o futuro.

As proposições começam pelo zoneamento e têm como objetivos teóricos a integração da cidade e o ordenamento racional das funções urbanas. O zoneamento proposto pelo estudo preliminar foi fortemente influenciado pelas idéias do planejamento urbano modernista/funcionalista que ganhou maior notoriedade durante os anos do *welfare state*, também conhecido como anos dourados do capitalismo (MARICATO, 2009).

O planejamento urbano modernista, fortemente influenciado pelo ambiente fordista, pregava que a cidade deveria ser eficiente e hierárquica. Na verdade, o que o planejamento defendia era uma cidade aos moldes de um fábrica taylorizada, além de ser vista como uma máquina a ser “corrigida” e a ser organizada segundo parâmetros científicos, tudo deveria estar em seu devido lugar e assim a cidade seria “produzida” de forma saudável e eficiente (MATOS e SILVA, 2009).

Essa ideologia modernista/funcionalista dominou o planejamento urbano brasileiro deste a década de 1930 até o final do século XX e foi o alicerce do Plano Diretor de 1976 de Vitória da Conquista. Tal ideologia tem sua materialização no zoneamento das funções, por isso, o zoneamento passa a ser o mecanismo urbano mais difundido no Brasil, a ponto de ser tomado como sinônimo de Plano Diretor.

Deste modo, esse instrumento da política urbana é usado pela classe dominante e principalmente pelo capital imobiliário como meio de dominação social e de institucionalização da segregação. Para isso, o zoneamento foi ideologicamente apresentado como algo positivo e necessário para a cidade.

Devido a isso, é importante apresentarmos algumas definições de zoneamento que lhe imprime uma idéia de benefício social. Uma definição técnica muito utilizada nos cursos de arquitetura e urbanismo é apresentada por Ferrari (2004, p.213) no seu Dicionário de Urbanismo onde diz que a Lei de

Zoneamento é: “(...) preceito legal de natureza administrativa, que, em benefício do *bem comum* e de cada cidadão, regulamenta os usos e ocupação de solo urbano, estabelecendo para cada zona as normas e restrições urbanísticas, (...)” (grifo do autor).

Essa idéia de interesse coletivo foi tão ideologicamente difundida que sua definição foi materializada ou institucionalizada no dicionário. Uma definição quanto encontrada num dicionário significa que essa definição estar materializada na sociedade, por isso, descreveremos a definição encontrada no Dicionário mais popular do Brasil o Aurélio: zoneamento é “...divisão *racional* de uma área em setores sujeitos a normas específicas para o desenvolvimento de certas atividades, para a *conservação do meio ambiente, ou para a preservação do patrimônio cultural* etc.”(VILLAÇA, 2005, p.46)

A ideia seminal do zoneamento praticado em Vitória da Conquista vem da Carta de Atenas que por sua vez derivou-se do Congresso Internacional de Arquitetura Moderna – CIAM – de 1933, no qual Le Corbusier foi o principal baluarte (CAPEL, 2002).

A Carta preconizava a separação dos usos considerados incompatíveis no interior da cidade, as funções urbanas – habitação, trabalho, lazer, circulação – deveria ser rigidamente zoneadas. Além disso, o zoneamento, que se baseia na idéia de cidade ideal, também deveria determinar o tamanho mínimo dos lotes, a altura máxima, o recuo das construções, taxas de ocupação e coeficiente de aproveitamento. Esse zoneamento era apoiado na idéia de um homem-tipo, em que suas necessidades são universais (MATIELLO, 2006).

Devido a isso, o zoneamento afeta o custo da terra e conseqüentemente da habitação e, portanto, passa a ser usado como estruturador socioeconômico da cidade.

Esse tipo de zoneamento foi pensado para a realidade dos países centrais, bastante diferente da brasileira. O modelo de cidade ideal partia do pressuposto de que toda a sociedade teria meios para alcançar os padrões propostos, nos países periféricos como o Brasil essa não era a regra, e sim a exceção.

Deste modo, o zoneamento foi e é usado para proteger as áreas residenciais de alto padrão, o centro da cidade, ou seja, as áreas de interesse do capital imobiliário (KREBS, 2002; ROLNIK, 2007).

Além disso, Holston (1993) mostra outras conseqüências do zoneamento modernista/funcionalista. Cidades onde foram levados a cabo tais idéias apresentam concentração do espaço de trabalho, contrastando com dispersão do espaço de habitação, utilização do solo urbano sustentado em movimento pendular casa-trabalho-casa, alto custo do transporte urbano conseqüência dos grandes deslocamentos, modelo centrífugo de separação das classes sociais etc.

Tento como base nas idéias do zoneamento modernista, as questões que tiveram maior atenção da equipe do estudo preliminar do plano diretor, pela importância e função que exercem na vida urbana, foram: o sistema viário e o rodoviário, as atividades de comércio e serviços, a expansão urbana e as zonas habitacionais, áreas para educação, recreação e lazer, a feira livre e o centro cívico.

Após a definição dos pontos mais relevantes no ordenamento de Vitória da Conquista o estudo estipula as zonas mais importantes. As zonas mais importantes foram: a Zona de Comércio e Serviços, Área destinada à Feira Livre, Zona do Centro Cívico – Administrativo, Zona Residencial, Área de Expansão Urbana, Zona Cultural/Educacional e sua expansão e Zona de Parques e Jardins.

A Zona de Comércio e Serviços foi definida com o centro antigo da cidade – lado Leste – por nessa área já estar consolidado as atividades comerciais.

É conveniente que se fortaleça e desenvolva essa zona; crescendo não só pela ocupação das edificações que existem na área e se destinam atualmente a outros usos, como também no sentido vertical pela substituição paulatina das edificações de um ou dois pavimentos por outros de maior altura (VITÓRIA DA CONQUISTA, 1976, Lei n° 118/76, Anexo I, p.62-64).

Além da valorização por ser definida com zona de comércio alta renda, o centro da cidade também é beneficiado pela sugestão de verticalização. Ao propor que no centro as edificações existentes sejam substituídas por prédios

de maior altura o estudo preliminar cria uma área de forte interesse para o capital imobiliário.

Outra questão muito debatida na cidade nos anos de 1970 foi a localização da feira livre. A feira, assim como o comércio, exercia grande atração para a cidade, além do mais era a maior fonte de abastecimento para a população local.

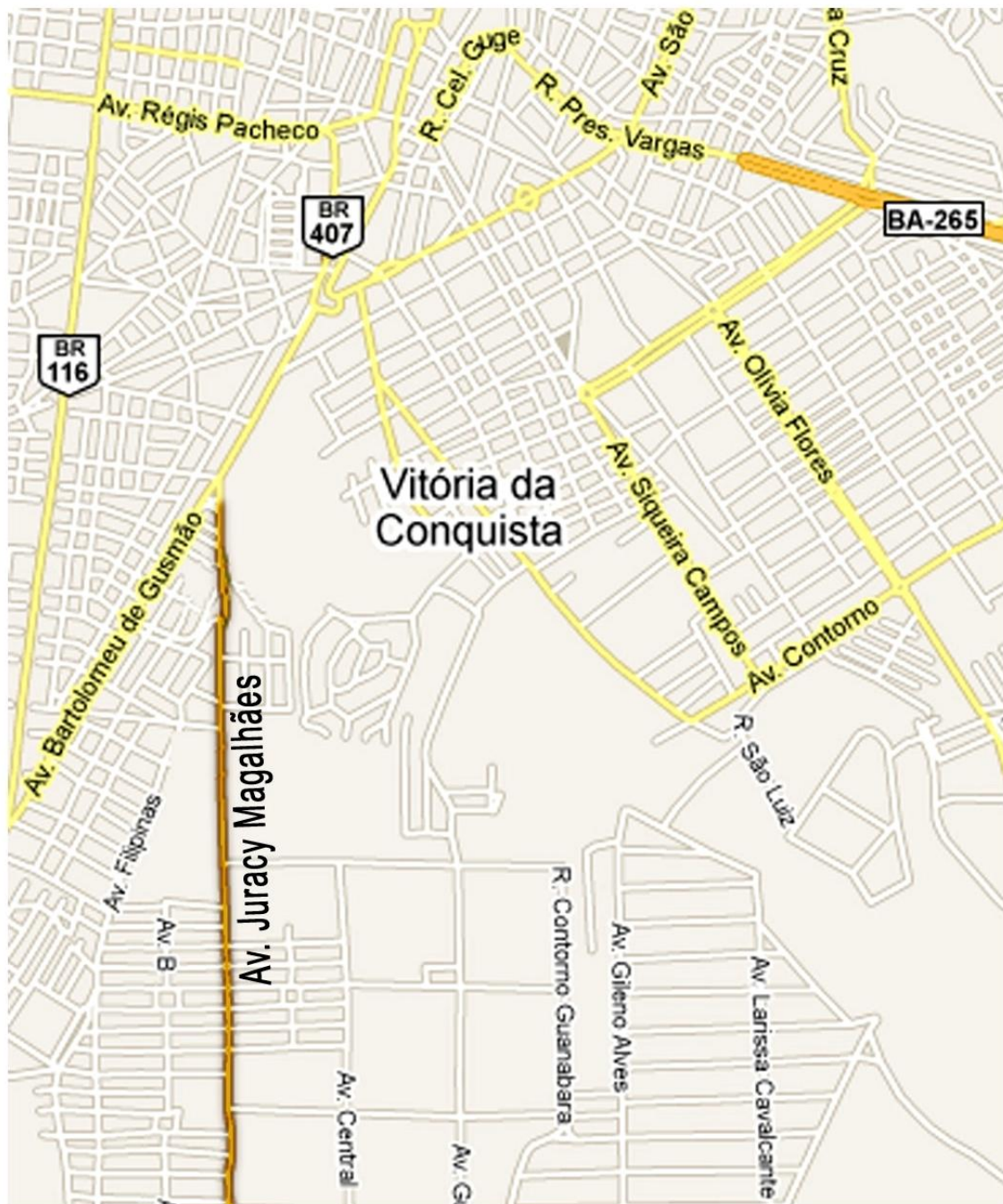
No entanto, localizada na Praça da Bandeira, a feira estava sufocada e sem possibilidade de crescimento. Fato que gerava desconforto e grande densificação quanto à distribuição dos feirantes e suas mercadorias. Além da questão espacial a feira era bastante criticada pela falta de higiene e controle da qualidade dos produtos expostos ao consumo, o que gerava descontentamento para uma parte da população como vimos no tópico 2.2.1.

O estudo recomendou a transferência da feira livre para outro local, também no centro da cidade. O local recomendado era próximo à Praça da Bandeira, local conhecido popularmente como Baixa da Égua, e não só tinha proporções satisfatórias como estava no centro das atividades comerciais e de serviços da cidade.

A implantação da nova área de feira livre objetiva criar melhores condições espaciais e de circulação, permite fácil solução dos problemas viários decorrentes dessa nova função e do transporte e carga e descarga de mercadorias (VITÓRIA DA CONQUISTA, 1976, Lei n° 118/76, Anexo I,p.67).

Outra sugestão importante feita pelo estudo e que é conseqüência do zoneamento modernista foi a criação do Centro Cívico-Administrativo – as funções executivas, legislativas, judiciárias e administrativa dos poderes públicos municipal, estadual e federal – deveriam instala-se em uma área no lado sul da cidade, nas margens da BA – 415 rodovia Conquista – Ilhéus, atual Avenida Juracy Magalhães, Mapa 03.

MAPA 03 – Avn. Juracy Magalhães, em Vitória da Conquista.



Fonte: Google maps (2012).

A instalação do Centro Cívico-Administrativo na Avenida Juracy Magalhães, além de não ficar muito distante do centro, iria tirar proveito do vazio urbano que existia e iria diminuir o trânsito no centro da cidade.

O local foi escolhido por não estar muito distante do centro e em posição estratégica em função da expansão futura do centro. Além disso, existiam muitos terrenos disponíveis na área.

Poderão instalar-se no Centro Cívico os edifícios públicos como: Prefeitura, Câmara de Vereadores, Secretarias do Município, que desmembradas do edifício da Prefeitura podem oferecer maior eficiência, bem como outros órgãos estaduais e federais.

(...) A área deve ser desapropriada para êsse (sic) fim. A sua implantação exigirá a elaboração de projetos específicos, onde além da distribuição espacial, o conjunto venha a conter tratamento paisagístico adequado e exige atenção especial na implantação de serviços de infraestrutura (VITÓRIA DA CONQUISTA, 1976, Lei nº 118/76, Anexo I,p.70).

Quanto a Zona Cultura e Educacional a equipe responsável pelo estudo demonstrou grande preocupação. Ao observar a grande assimetria na distribuição dos equipamentos educacionais e culturais na cidade o estudo propõe a criação de duas zonas culturais, uma em cada lado da cidade.

A leste, próximo as escolas já existentes, foi [definida] a primeira ZC, com área suficiente não só para atender às necessidades de escolas de 1º e 2º graus como também para a futura instalação de atividades de nível superior e suas atividades complementares.

A Oeste em volta do Colégio Polivalente, também em área disponível, localizou-se a segunda ZC, para atender às necessidades educacionais da população desse (sic) setor (VITÓRIA DA CONQUISTA, 1976, Lei nº 118/76, Anexo I,p.75).

A equipe também recomenda a implantação de uma Biblioteca Pública na ZC do Setor Leste além de um centro recreativo-educacional com ginásio de esportes, com a finalidade de estimular e desenvolver a pratica do esporte amador. Também foi recomendada a implantação de equipamento esportivo na ZC do Setor Oeste.

O diagnostico antecedente ao plano diretor detectou uma carência de áreas de recreação e lazer em Vitória da Conquista. Partindo do princípio que o lazer deve ser parte integrante da vida urbana e essencial para seu desenvolvimento o estudo recomenda a criação de quatro áreas para esse fim.

Quatro são as grandes áreas escolhidas para parque, independentes de outras menores, também existentes; sendo três localizadas no setor leste, em função da futura expansão e dos recursos paisagísticos existentes e uma localizada no

setor oeste; (...) (VITÓRIA DA CONQUISTA, 1976, Lei nº 118/76, Anexo I, p.79).

O primeiro parque citado pelo estudo foi o Parque do Poço Escuro. Situado à Leste da Rodovia Rio – Bahia e ao norte da cidade a área denominada de Poço Escuro foi escolhida porque apresentava grande potencial para o lazer, uma vez que contava com numerosas árvores de grande porte, riacho, córregos e outros agradáveis elementos naturais. Além do parque apresentar um imenso potencial turístico.

O segundo parque sugerido pela equipe seria o Parque do Centro Cívico. Esse parque compreenderia um setor de preservação e controle de uma futura tentativa de uso desordenado do solo urbano e seria localizado próximo do futuro Centro Cívico.

Um terceiro parque seria o Parque Esportivo. A área escolhido para abrigar o parque esportivo localizava-se entre o estádio de futebol – Estádio Lomanto Júnior – e o Parque de Exposição da cidade. A equipe de estudo evidenciou a necessidade de elaboração de um projeto integrado para a área, onde deveriam constar elementos de apoio estrutural e paisagístico. Foi definido esse área, bairro Candeias, levando-se em conta principalmente a expansão da cidade para o setor Leste, o que exigia novas áreas verdes.

O quarto parque recreativo indicado pelo estudo no lado Oeste da cidade foi o Parque da Lagoa. O local indicado para o parque existia uma agradável área e uma grande lagoa com imenso potencial paisagístico e recreativo e até então não explorado.

A equipe que elaborou o estudo chamou a atenção para o abandono do local pelo Poder Público. Era preciso equipamentos e benfeitorias para que a população utilizasse o local como parque de lazer, também era imprescindível a implantação de vias que permitisse o acesso ao parque.

Além dos parques citados o estudo sugeriu uma intervenção na Praça da República, atual Praça Tancredo Neves. A praça deveria ser reformada para poder comportar as concentrações religiosas e sociais, permitindo, também que o local fosse propício ao lazer e turismo.

Digno de nota é que apesar da população da zona Oeste o “lado de lá” já apresentar-se maior que a da zona leste, o estudo recomenda quatro obras no lado Leste e apenas uma no lado Oeste.

Após as áreas de lazer da cidade a equipe elaboradora do estudo parte para um dos temas mais discutidos: o sistema rodoviário e viário da cidade. O estudo pontua que o sistema viário urbano deve permitir a circulação de veículos e pedestres nos dois setores da cidade, independente do tráfego rodoviário. Era principalmente o tráfego rodoviário que dificultava a circulação tanto de veículos como de pedestres entre os setores da cidade, como podemos observar nesta passagem do estudo:

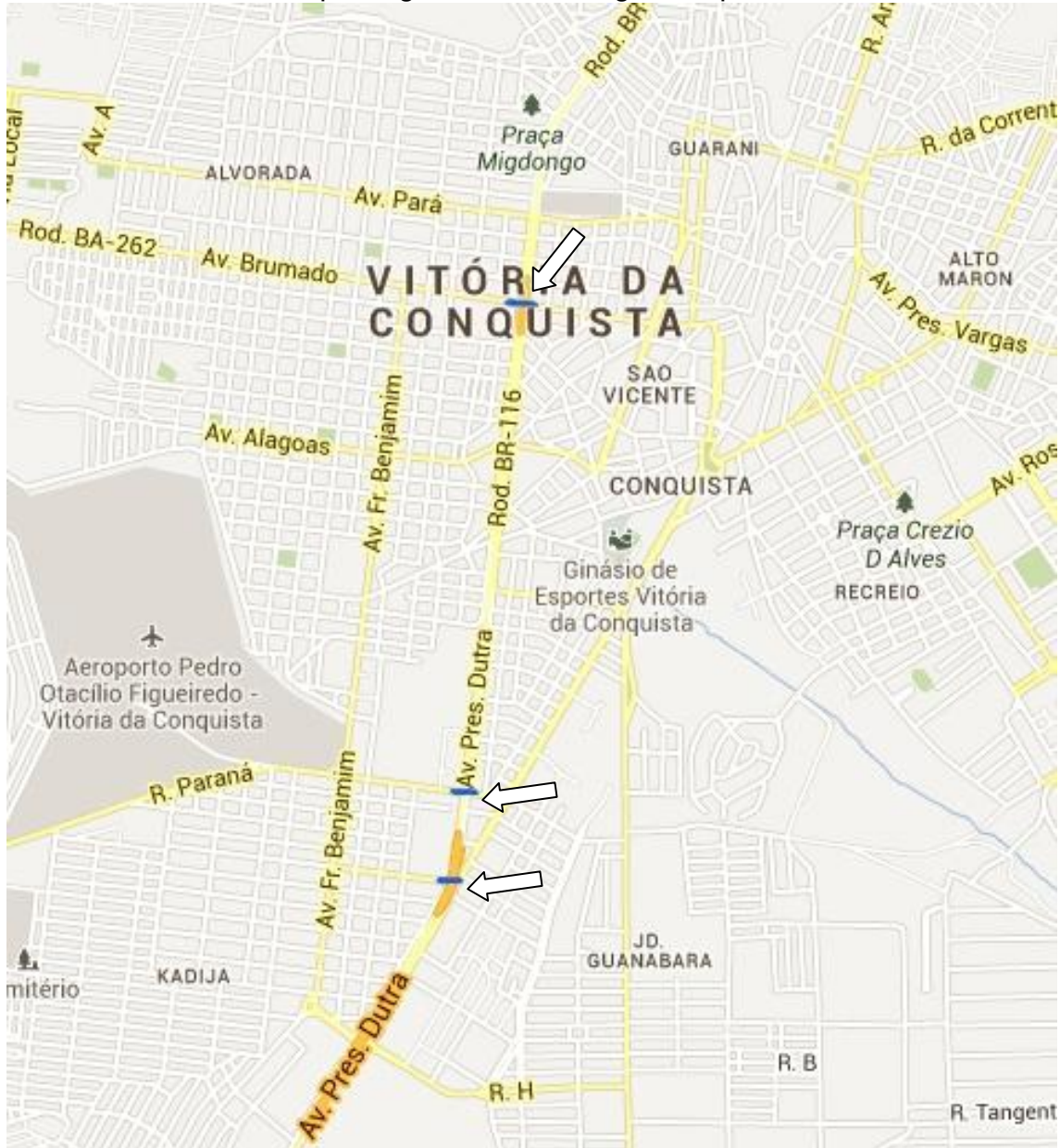
A cidade cresceu e atravessou a rodovia federal deixando-a atualmente quase no seu centro urbano. O intenso tráfego nela existente, o cruzamento dela com o sistema viário urbano, as ligações existentes entre os dois lados da cidade, têm implicações que exigem soluções dos problemas viários e rodoviários (VITÓRIA DA CONQUISTA, 1976, Lei nº 118/76, Anexo I, p.86).

As implicações citadas pelo estudo dizem respeito à falta de integração entre os dois lados da cidade, o “lado de lá” e o “lado de cá”. Para integrar os lados Leste e o Oeste da cidade, segregados pela BR - 116, o estudo indicou a separação do sistema viário e rodoviário ou tráfego urbano e rodoviário.

Duas alternativas são sugeridas: a primeira seria o rebaixamento do leito da rodovia, no trecho urbano, em nível diferente das vias urbanas. Isso separaria os dois tráfegos – o viário e rodoviário – e daria independência a eles, além de evitar os cruzamentos e estrangulamentos que existiam.

A independência ocorreria com a construção de três passagens de nível ou viadutos que ligariam os dois lados da cidade. As passagens de nível seriam construídas em pontos estratégicos e que apresentassem vantagens para tal. Os locais escolhidos foram os cruzamentos da Avenida Regis Pacheco com a BR – 116, outro no cruzamento com a Avn. Paraná com a BR -116 e o terceiro no encontro da rodovia federal até encontrar com a Avn. Bartolomeu de Gusmão, conforme Mapa 04.

MAPA 04 – As passagens de nível sugeridas pelo PDU -1976.



Fonte: Google maps (2013).

A segunda opo seria a construo de uma via perimetral ou um anel viário, passando por fora da cidade, tanto no lado Leste como no lado Oeste. Isso desviaria o tráfego pesado e de passagem da área urbana, mas com algumas ligaes necessárias para que se permitisse a penetrao do tráfego que tenha ligao com a cidade. Assim a rodovia BR – 116 ficaria apenas como passagem secundária para o tráfego rodoviário.

O estudo aponta que as alternativas são de prioridade de execução e elas se complementam, sendo que a primeira deve ser executada antes da segunda.

Além das propostas para a rodovia BR – 116, o estudo também sugere duplicação de algumas avenidas como a Bartolomeu de Gusmão que permitiria o acesso fácil ao centro da cidade.

Após a finalização do estudo preliminar, o texto resultante foi enviado a Câmara Municipal para que subsidiasse a elaboração do Plano Diretor e fizesse parte dela.

Depois dos diagnósticos e das recomendações feitas pelo estudo foi elaborado e depois sancionado pelo prefeito Jadiel Matos o Plano Diretor Urbano de Vitória da Conquista através da Lei 118/76 de 22 de dezembro de 1976.

No entanto, é interessante ressaltar que, a despeito do expressivo grau de detalhamento dos estudos realizados pela equipe da Universidade Federal da Bahia, o diploma legal que o valida esvazia completamente sua eficácia. A Lei 118 de 1976, aprova os estudos subsidiários do Plano Diretor, inclusive o caderno de proposições, todavia não o regulamenta, posteriormente, o que seria preciso para garantir sua aplicabilidade e efetividade como norma legal.

Esse fato evidencia que o PDU foi utilizado pela classe dominante, junto com o Poder Público, para fazer passar os interesses privados, ou de uma minoria, com interesses coletivos. Ou seja, através do PDU foi oferecida aos pobres a habitação social em troca do direito à cidade, e a classe dominante, principalmente o capital imobiliário, foi negociada uma política urbana que atendeu satisfatoriamente seus interesses, senão vejamos.

2.3.1 A Lei 118/76: O Plano Diretor urbano

Para entendermos como se processou tal arranjo, passaremos a analisar o PDU – 1976. Já no seu artigo primeiro o Plano determina:

Art. 1º - A matéria contida nesta legislação compreende os elementos direcionais básicos, que instrumentarão o processo de planejamento do Município. As informações contidas nos documentos apresentados são imprescindíveis na política de decisões e ajustes das ações na execução do Plano Diretor.

Quanto aos documentos citados a Lei pontua em seguida: “Art. 6º - São considerados como parte integrante desta Lei, o relatório, as plantas e mapas anexos, devidamente rubricados pelo Prefeito e pelo Presidente da Câmara Municipal.”

De fato, os artigos citados da Lei 118/76 reduzem a eficácia legal das proposições do estudo preliminar à praticamente zero. Pois, as recomendações, as análises e diretrizes gerais constantes nos diagnósticos constituem somente “subsídios” para a elaboração de um diploma legal e não o próprio texto jurídico.

Essa peculiar solução jurídica mostra, na verdade, como o Poder Público fez uma seleção do conteúdo do estudo e recomendações. Isso resultou em negociações privadas para definição das obras a serem realizadas, obras que apesar de serem de interesses privados foram revestidas de interesse coletivo, como passaremos a demonstrar.

No seu artigo 2º a referida lei estabelece:

A presente Lei disciplina o uso da terra, estabelece normas para as construções, visando assegurar condições adequadas de habitação, circulação, trabalho e recreação, bem assim preservar monumentos e sítios notáveis pelos seus aspectos históricos culturais e paisagísticos.

Da análise do Art. 2º percebemos que a grande preocupação da Legislação Municipal era tornar a cidade funcional. A funcionalidade, nos moldes do zoneamento modernista, fica evidente quando o Poder Público busca condições “adequadas” de habitação, principalmente da classe trabalhadora, circulação, trabalho e lazer.

De início, o PDU tratou de consolidar o centro histórico como a zona de comércio e serviço de alta renda. Para isso, começou com a expulsão dos pobres, além de torná-lo um espaço limpo e ordenado que correspondesse à respeitabilidade da nova elite que se formava: os cafeicultores.

Deste modo, o centro passa a concentrar o poder político e econômico e transforma-se na própria imagem da cidade.

Partiremos agora para a análise mais detalhada do PDU de 1976. O Plano Diretor, Lei 118/76, foi dividido em três partes: Livro I – Do urbanismo; Livro II – Da divisão das terras e Livro III – Das obras. Já no livro de urbanismo o Poder Público direciona as intervenções para tornar a cidade moderna:

Art. 8 – As áreas para recreação, edificações públicas tipo centro cívico, feiras, educação, etc., necessárias à execução do Plano Diretor, são declaradas de utilidade pública e o Poder Municipal promoverá, quanto julgar oportuno, a sua desapropriação.

Mais adiante veremos que das obras listadas no estudo preliminar e direcionadas no Art.8, somente as do Lado Leste, o “lado de cá” foram executadas. Digno de nota é que as obras recomendadas seriam precedidas de desapropriação o que elevaria os custos de tais realizações.

Além disso, a legislação restringiu as atividades no centro. “Art. 16 – A Zona de Comércio e Serviços (ZCS) destina-se esta Zona às atividades comerciais de alto padrão, estabelecimentos bancários, escritórios de profissões liberais, hospedagens, recreações, moda, etc.”

Além das obras de remodelação, o direcionamento do centro antigo para atividades comerciais de alta rentabilidade começa a institucionalizar a segregação na cidade. As obras e o direcionamento resultaram na elevação do preço dos imóveis no centro, como consequência houve a expulsão de certos grupos sociais e a impossibilidade de continuidade de algumas atividades comerciais.

A junção dos elementos descritos acima, também, eliminou da área central a possibilidade de ação de um mercado residencial popular. Os altos preços imobiliários significavam que os pobres só poderiam morar no centro através de intensa subdivisão de casas e lotes. Isso, entretanto, foi proibido pelo PDU, como será estudado adiante.

Assim, começava a nascer na cidade de Vitória da Conquista o lugar exclusivo de comércio e serviços caro e excludente, mas símbolo da modernidade. “A chave da eficácia em demarcar um território social preciso

reside evidentemente no preço. Lotes grandes, grandes recuos, nenhuma coabitação é formula para quem pode pagar” (ROLNIK, 2007, p. 47).

O Plano Diretor tinha como paradigma a cidade ideal, cidade onde a segregação e a diferenciação hierárquica dos espaços eram inerentes. Desta forma, a legislação cumpria a função de constituir padrões de qualidade elevados para certas áreas da cidade, comumente no centro e áreas bem localizadas, que semente poderia ser pago pela elite. Para aqueles que não podia pagar o preço a solução era construir onde a legislação não era aplicada: na perifeira, ou seja, no “lado de lá”.

Assim, o PDU -1976, ao definir que num determinado espaço só pode haver um certo padrão, opera o prodígio de impor uma barreira invisível e, ao mesmo tempo, criar uma mercadoria exclusiva no mercado imobiliário. Passaremos a analisar como isso aconteceu em Vitória da Conquista.

2.3.1.1 A regulamentação dos bairros “plebeus”.

Após a parte do urbanismo o Plano Diretor segue com a parte da Divisão da Terra. Dentre as três partes do PDU, essa foi a que mais interferiu na produção do espaço urbana e influenciou da divisão socioeconômica da cidade.

Isso porque, o Livro II dispõe sobre definições gerais da divisão de terras e do processo necessário a essa divisão; dos projetos e das obras e principalmente sobre a fiscalização dos loteamentos e do alvará de conclusão de obras de infraestrutura.

A questão da divisão de terras e dos loteamentos foi tratada no Artigo 70 e da leitura desse artigo podemos perceber a diferença de tratamento segundo a classe social.

Artigo 70 – 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 360,00 m² (trezentos e sessenta metro quadrados) com 12,00 m (doze metro) de testada mínima.

B) tratando-se de lotes de esquina a sua superfície mínima será de 450,00 m² (quatrocentos e cinqüenta metros quadrados), com 15,00m (quinze metros) de testada mínima.

§ 2º - A) nos loteamentos localizados em bairros tidos com 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 200,00 (duzentos metros quadrados), com 10,00m (dez metros) de testada mínima. (VITÓRIA DA CONQUISTA, Lei nº 118/76) (grifo nosso).

Verifica-se nesse artigo a preocupação do Poder Público em determinar ou direcionar a localização residencial da população de acordo com a classe socioeconômica, para isso limitava o tamanho mínimo do lote. Como os loteamentos com lotes de tamanho menor ficavam, de regra, no lado oeste, no “lado de lá”, o preço pago pelo lote era inferior aos lotes maiores que ficavam no lado leste, no “lado de cá”.

Desta forma o Poder Público Municipal, através do Plano Diretor Urbano, induzia o surgimento dos bairros exclusivos ou “nobres”, bem como a separação deles dos “bairros populares”. Assim, começa a regulamentar a segregação socioespacial em Vitória da Conquista.

A preocupação em determinar as áreas destinadas aos ricos e aos pobres não ficou restrita à determinação do tamanho do lote. O Plano Diretor também diferenciava o tamanho das ruas e a exigências de infraestrutura de acordo com a localização do loteamento.

Quanto ao tamanho das ruas de um loteamento o Artigo 83 da Lei 118/76 determina que as ruas principais devam ter uma largura 20,00m (vinte metros), com 3,00m (três metros) de calçada para cada lado. Para as ruas secundárias a largura deve ser de 14,50m (quatorze metros) e com 2,00m (dois metros) de calçada para cada lado.

No entanto, o mesmo Artigo 83 abriu uma ressalva:

§ 1º - Nas zonas reconhecidamente populares [zonas do lado oeste, “lado de lá”], a critério dos órgãos técnicos da prefeitura, o dimensionamento das ruas poderá ser reduzido de acordo com a sua importância para:

A) Ruas principais, com 14,50m (quatorze metros e cinquenta centímetros), (...) e 2,00m (dois metros) de passeio para cada lado.

B) Ruas secundárias, com 13,00m (treze metros), (...) e 2,00m (dois metros) de passeio para cada lado.

Tanto o tamanho dos lotes com as medidas das ruas determinava o aproveitamento do loteamento. Desta forma, os loteamentos direcionados para os pobres, denominados pela Lei de populares ou proletariados, eram melhor aproveitados em função da quantidade de lotes de resultavam.

A legislação, apesar de restringir o parcelamento nos loteamentos destinados à elite, mostrava-se em sintonia com o capital imobiliário uma vez que determinava a condição de exclusividade do uso residencial de luxo.

Essas peculiaridades, mesmo limitando o potencial de edificação dos lotes, conseqüentemente, suas oportunidades de comercialização futura, inseriram um artifício que garantia sua valorização: a exclusividade.

Quando à exigência de infraestrutura o Artigo 84 determina o seguinte:

Art. 84 – Todo loteamento estará sujeito às seguintes obrigações:

- A) Locação de ruas, quadra e lotes;
- B) Movimento de terra;
- C) Assentamento de meio-fios;
- D) Pavimentação das ruas**
- E) Outras obrigações constantes do termo de acordo e compromisso.

§ 1º - Tratando-se de loteamentos **rurais ou localizados em bairros típicos como populares ou proletários**, os loteantes estarão sujeitos às seguintes obrigações:

- A) Locação de ruas, quadra e lotes;
- B) Movimento de terra;
- C) Assentamento de meio-fios;
- D) Outras obrigações constantes do termo de acordo e compromisso (grifo nosso).

Esses dois Artigos 83 e 84 reforçam a idéia do poder público em diferenciar os loteamentos destinados à população de média e alta renda dos loteamentos destinados à população de baixa renda.

As exigências de obras para os loteamentos para os ricos são maiores, principalmente por que se exigia a pavimentação das ruas e as ruas deveriam ser mais largas. Para os loteamentos destinados à população pobre as exigências eram menores e, os loteadores, poderiam ser dispensados de pavimentação das ruas, também as ruas poderiam ser mais estreitas.

Essas diferenciações nas exigências tinham conseqüências nos preços dos lotes. Quanto maior a exigências de infraestrutura mais caro seriam

os lotes o que limitava o acesso da população pobre às melhores áreas da cidade.

É importante citar que uma Lei Federal, a Lei 6.766/79, foi promulgada para regulamentar o parcelamento do solo urbano no Brasil. De acordo com essa lei os municípios podem estabelecer normas complementares relativas ao parcelamento do solo urbano para adequar o previsto na Lei às peculiaridades da cidade.

Assim, o município passa a ter respaldo legal para legislar sobre o solo urbano, porém a Lei 6.766/79 determina parâmetros que devem ser seguidos no que se refere ao loteamento do solo como: 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.

Percebemos que o Plano Diretor do município além de não contemplar todas as exigências determinadas pela lei federal, como obras de escoamentos das águas pluviais, não exige de todos os loteamentos as determinações mínimas determinadas. Também não foi promulgada outra lei para que fossem cobradas dos loteadores as exigências da Lei Federal.

O fundamental efeito dessa legislação foi estabelecer a disjunção entre o território central para a classe dominante, onde a lei era cumprida, e os espaços periféricos habitados pelos pobres onde a legislação era cobrada com menos rigor.

Como se não bastasse toda essa vantagem para o loteador a Lei 118/76, Art. 88 ofereceu outra benesse que ao capital loteador que foi a isenção do Imposto Territorial sobre os lotes que não fossem vendidos pelo prazo de quatro anos. “O loteante ficará isento do Imposto Territorial sobre (sic) o lote não vendido pelo prazo de 4 (quatro) anos, a contar da assinatura do termo de acordo.”

Essa determinação, é evidente, diminuía imensamente os riscos do empreendimento, de modo que o capital loteador poderia lançar, concomitantemente, vários loteamentos espalhados pela cidade. Impulsionando, assim, a expansão urbana e formando os vazios urbanos.

Além de todas essas vantagens que a Lei dava ao capital loteador, como exigências mínimas de infraestrutura, ela muitas vezes, ou quase sempre, não era aplicada.

A análise da diferenciação de tratamento, pela Lei, dos loteamentos em razão da classe social a que se destinavam é importante para compreender a relação entre a legislação urbanística e o mercado imobiliário. Além do mais, essa análise mostra como a classe hegemônica, a minoria, era tão bem representada na Câmara de Vereadores.

Também percebemos como, através da Lei, o capital imobiliário conseguiu proteger o valor dos imóveis da área central, ou melhor, da área urbana e, ao mesmo tempo, garantir uma elevada remuneração nos loteamentos populares. Essa grande lucratividade vinha exatamente da possibilidade de ofertar um grande número de unidade no mesmo terreno, além de ser isentos de impostos.

Todas essas benesses e diferenças no tratamento dos loteamentos para as diferentes classes sociais, ajudam a entender porque se optou por uma cidade expandida ao invés de uma cidade mais adensada ou racionalizada.

O Livro III que traz como título: Dos Projetos e do Alvará de Construção e tem como finalidade disciplinar as construções. Para tal fim os seus artigos determinam as exigências necessárias para liberação e legalização das construções, digno de atenção é que tais exigências dificultaram a construção e legalização de moradias para as classes de baixo rendimento.

No artigo 132 podemos notar a real intenção do Plano Diretor que era de evitar construções multifamiliares, ou melhor, cortiços.

Art. 132 – Ressalvados os casos expressamente previstos nesta Lei, não será permitida, dentro de um mesmo lote, a existência de mais de uma edificação e correspondentes dependências.

Parágrafo Único – As dependências terão função específica de acomodações complementares do prédio principal, vedada sua utilização como unidade residencial independente.

Essas requisições estavam muito acima da realidade dos cortiços, caracterizados por habitações coletivas de aluguel que proliferaram na cidade em consequência do crescimento da demanda por moradia e da valorização de algumas áreas.

Como o intuito de direcionar a população pobre para certas áreas da cidade o PDU-1976 cria uma residência padrão e garante o fornecimento gratuito do projeto, além de isenção de tributos de licença para aqueles que aceitem a residência padrão.

Art. 135 – Toda edificação popular deverá dispor dos seguintes cômodos: uma sala, um, dois ou três quartos, um sanitário, cozinha, não podendo a área edificada exceder 70,00 m² (setenta metros quadrados).

Art. 136 – Poderá, o interessado solicitar à prefeitura Municipal um projeto-tipo, que será fornecido pelo órgão técnico responsável.

Art. 137 – Será isento de imposto de licença aquele que aceite projeto – tipo fornecido pelo órgão técnico da Prefeitura.

Além disso, o PDU -1976 determinou o tamanho mínimo dos cômodos da habitação, como o das salas das residências.

Art. 165 – As salas de residências ou de prédios destinados a escritórios terão área útil mínima de 12,00 m² (doze metros quadrados), com forma geométrica que admita a inscrição de um círculo de 2,50m (dois metro e cinqüenta centímetros) de diâmetro mínimo.

Parágrafo único - Tratando-se de casas populares, a área e o diâmetro mínimo serão reduzidos, respectivamente, para 8,00 m² (oito metros quadrados) e 2,30 m (dois metros e trinta centímetros).

Percebemos que um das preocupações do Plano Diretor foi abolir os cortiços das áreas mais valorizadas. Com a eliminação de instalação de cortiços, casas de proletariados e cubículos, banuiu-se genericamente a presença de pobres no centro da cidade.

A legislação urbana completava o projeto urbanístico municipal de constituição de uma nova imagem para a cidade de Vitória da Conquista. A nova imagem era de um cenário limpo e ordenado que satisfizesse à respeitabilidade burguesa com a qual a nascente elite se identificava.

Desta forma, desenhou-se assim o fundamento de uma geografia social da cidade que até hoje a caracteriza. O lado Leste, composto principalmente pelos bairros Centro, Recreio e Candeias Passos (1995), que configura uma centralidade da elite da cidade e que concentra os altos valores

imobiliários, o comércio de luxo, as casas ricas e também a maior parte dos investimentos públicos.

Ao mesmo tempo em que a legislação construiu o lado da riqueza, também delimitou o espaço onde deveria ficar a pobreza. No entanto, os locais destinados aos pobres, além de não terem infraestrutura era bastante longe do centro, situação agravada pela barreira invisível que era a BR – 116. Deste modo, a lógica encontrada no PDU-1976 era de proteger os bairros da elite do incomodo dos pobres.

Assim, arquitetou-se com essa legislação o outro lado da cidade, limitada por uma barreira imaginaria que definiu os muros da cidade: do lado de fora, o “lado de lá”, a habitação popular e tudo que for desagradável, com fábricas, hospitais públicos e para doentes mentais; para dentro, o “lado de cá”, o comércio, as moradias de elite, as áreas de lazer etc.

3. O Plano Diretor de 1976 e o desenho da renovação urbana.

(...) os investimentos nos quais é preponderante a participação estatal visam à lubrificação da engrenagem econômica, e os problemas vividos pela população só se transformam em problemas públicos na medida em que são com compartilhados pelas camadas dirigentes (KOWARICK, 1993, p.51).

Não obstante os limites encontrados pelo PDU – 1976 para realizar seu papel de documento basilar da política urbana de Vitória da Conquista para as décadas de 1980 e 1990, as obras mais importantes implementadas pelo Poder Público local aconteceram na década de 1980 e início da década de 1990 e foram nitidamente legadas do Plano Diretor.

Sem dúvida, os anos de 1980 são emblemáticos na intervenção urbana feita pelo Município. Foi exatamente nessa década que o centro da cidade e alguns bairros foram palco de grandes intervenções como pavimentação e duplicação de avenidas, remodelamento de praças e construção de obras opulente. Essas obras tiveram como justificativa a modernização e racionalização da cidade.

[a] conveniência de ter Vitória da Conquista o seu Plano Diretor de modo a disciplinar e orientar o seu desenvolvimento tendo em vista sempre o bem estar de sua população, não há como discutir. É que não basta que uma comunidade cresça ou se desenvolva economicamente, mas que se desenvolva harmônicamente (sic) em todas as dimensões do processo social tendo em vista sempre o bem estar do homem. O Homem é o fim de todo e qualquer processo social; tudo o mais é meio (...).

(...) Uma coisa, porem, é indispensável: que o Plano Diretor, aprovado, seja efetivamente implantado, respeitado sempre as suas linha mestras, com a correção do que merecer corrigido, sempre pelos meios legais, após estudos sérios, com assessoramento de equipe técnica de capacidade reconhecida (VITÓRIA DA CONQISTA, Lei n° 118/76, s/p).

Esse excerto, tirado do parecer final da Comissão Especial constituída para examinar o projeto do Plano Diretor de 1976, apresenta forte apelo retórico ao enfatizar o homem com prioridade. Desta forma, as obras recomendadas pelo PDU – 1976 fariam de Vitória da Conquista uma cidade

mais humanizada, ou seja, teria de fazer uma cidade mais incluyente e para todos.

Contudo, nem todas as obras recomendadas pelo PDU – 1976 foram realizadas. Assim, interessam-nos saber quais foram realizadas e como elas inseriram-se no modelo de desenvolvimento urbano preconizado pelo Plano Diretor.

Além disso, interessa-nos saber como as obras realizadas responderam às demandas dos grupos sociais dominantes e mais, como o Poder Público conciliou as demandas da elite com as reivindicações das camadas populares.

De forma mais objetiva, interessa-nos saber com a acomodação de interesses privados fez-se passar por interesses coletivos. Além do mais, com o Poder Público conseguiu inscrever o bem estar de toda a população no cerne dos objetivos de uma minoria?

Talvez a resposta a essa questão esteja na análise das obras executadas, nas justificativas para as mesmas e nos valores financeiro destinados a tais obras.

O marco das grandes obras realizadas na década de 1980 e início dos anos 1990 foi a criação da Empresa Municipal de Urbanização de Vitória da Conquista – EMURC, em 1977. A EMURC foi criada pela Lei n° 134/1977 com a finalidade de implementar o PDU – 1976.

1° - Fica o Poder Executivo autorizado a criar uma empresa pública, sob a denominação de Empresa Municipal de Urbanização de Vitória da Conquista, que adotará a sigla EMURC e terá a finalidade de implantar planos urbanísticos, executar e fiscalizar serviços de caráter econômico no município de Vitória da Conquista, podendo realizá-los, também, nos municípios vizinhos pertencentes à região administrativa da qual Vitória da Conquista é sede (VITÓRIA DA CONQUISTA, 1977).

A criação da EMURC foi tida como símbolo do início da transformação e modernização da cidade. Vitória da Conquista que vivia uma euforia de progresso, graças à cafeicultura, precisava modernizar-se e essa modernização ficou a cargo da EMURC.

O sentimento de início da modernização ficou corporificado nas máquinas compradas pela EMURC. Ao chegarem à cidade, as máquinas tiveram uma entrada triunfal, desfilaram em carro aberto pela cidade e foram saudadas pela população como nos mostra a Foto 13. O desfile das máquinas mostrava a todos que em fim o progresso chegará à Vitória da Conquista.

Foto 13– Máquinas da EMURC chegando a Vitória da Conquista, década de 1970.



Fonte: Arquivo Municipal

O Governo municipal investiu Cr\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de cruzeiros) na criação da EMURC, Vitória da Conquista (1977). Esse valor foi muito significativo uma vez que ele representou cerca de 42% do valor do orçamento da prefeitura no ano de 1977.

Além disso, os gastos com obras e urbanismo passaram a apresentar valores significativos no orçamento municipal e valores maiores que os destinados à educação e saúde. Podemos observar na Tabela 07 que no final dos anos de 1970 e início da década de 1980, 21,5% do orçamento foram destinados às obras de urbanização. No mesmo período 20,7% do orçamento era destinado à educação e somente 5,37% foram destinados à saúde pública.

Tabela 07 – Receitas e Despesas com obras e urbanismo orçadas pela Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista, vários anos (em Cruzeiros, Cr\$).

Ano	Receitas	Despesa com Obras e Urbanismo	%
1977	35.831.983,00	10.560.665,00	29,5
1979	120.214.394,00	26.883.764,00	22,13
1982	900.195.663,00	156.759.355,00	17,41
1983	2.476.494.723,00	506.991.072,00	20,00
1984	6.508.161.911,00	1.145.271.622,00	17,50
1985	30.351.540.889,00	6.810.842.446,00	22,44

Fonte: Vitória da Conquista: 1976, 1978, 1981, 1982, 1983, 1984.

Devido aos gastos apresentados, a década de 1980 foi sem dúvida emblemática na radicalidade da intervenção urbana proposta pelo PDU – 1976. Vitória da Conquista foi palco de um impressionante conjunto de novas obras: duplicação de avenidas, construção do CEASA (nova feira livre), construção de viadutos etc. Foi justamente nesse período que a velha malha do centro foi transformada e suas praças remodeladas.

Isso significa dizer que a morfologia do centro e o setor leste de Vitória da Conquista foram radicalmente alterados. No entanto, como veremos, essa alteração veio atender aos interesses do capital imobiliário, beneficiado pela revalorização do lado leste, e do setor de transporte, agraciado pela ampliação e hierarquização do sistema viário que impôs, de uma vez por todas, o uso do ônibus e do automóvel como formas preferenciais de deslocamento pela cidade.

O beneficiamento do setor imobiliário e de transporte ficou patente na assimetria das obras realizadas. Das obras sugeridas pelo PDU – 1976 somente as do lado leste da cidade foram realizadas, esse fato sugere que algumas prioridades foram mais fortemente contempladas que outras, o que aponta o jogo de interesses políticos e econômicos articulados nas escolhas das “obras necessárias”.

De fato:

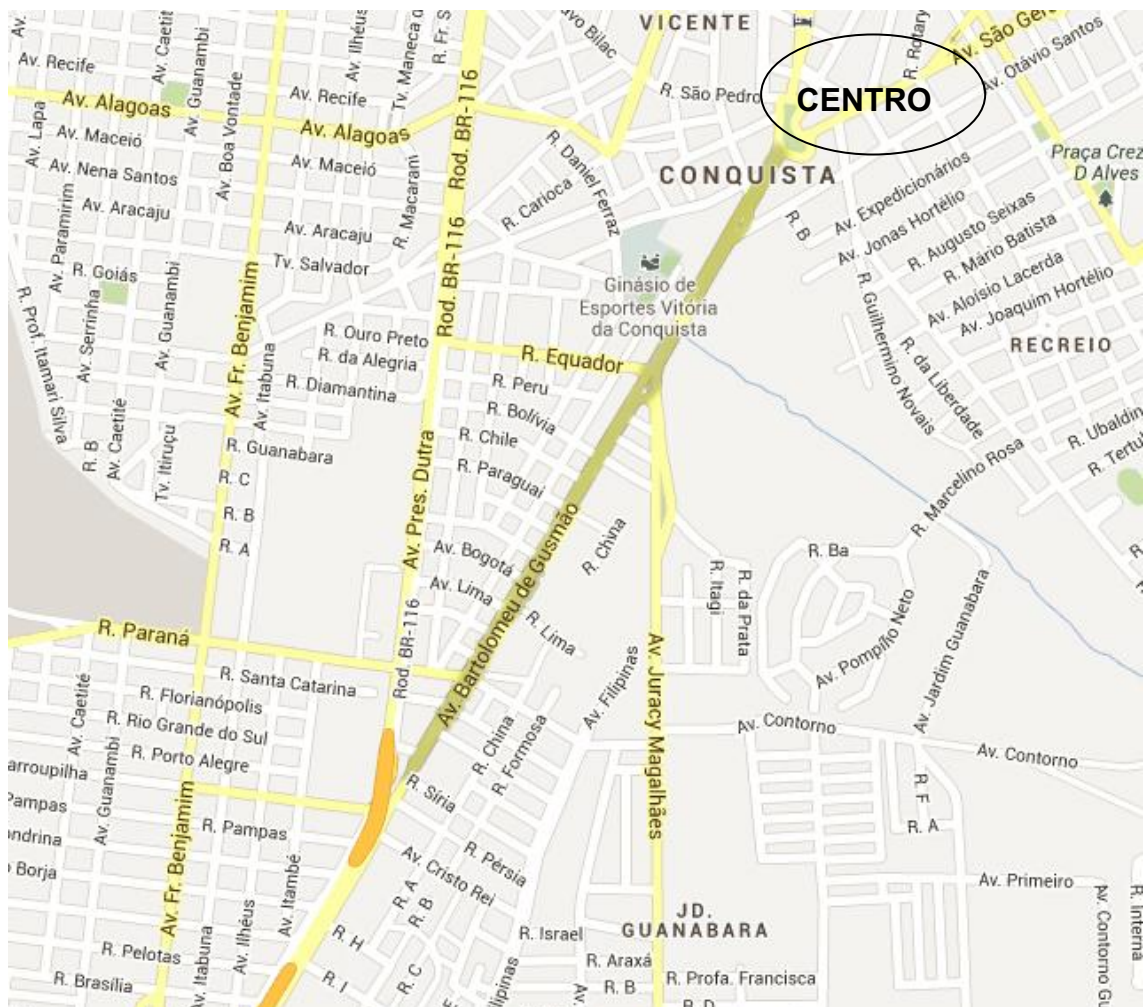
(...)os interesses imobiliários são, via de regra, identificados com os interesses da população, e a valorização imobiliária advinda dos investimentos públicos em infra-estrutura, equipamentos urbanos, operação de renovação urbana (...) que são apropriados pelos empreendedores imobiliários privados é considerada não apenas legítima, mas uma forma tão importante de remuneração do total investido quanto

aquela advinda dos investimentos produtivos (DAVANZO, 1990 apud RODRIGUEUS, 2008, p. 191).

3.1. Nova vestimenta para a Vitória da Conquista do futuro.

As grandes obras começaram com a duplicação da Avenida Bartolomeu da Gusmão, avenida que liga a estação rodoviária ao centro da cidade. A justificativa para tal obra foi dado no estudo preliminar ao PDU – 1976, era necessário facilitar o acesso ao centro da cidade e assim dinamizar o trânsito urbano.

MAPA 05 – Avn. Bartolomeu de Gusmão, em Vitória da Conquista.



Fonte: Google maps (2013).

Foto 14 - Duplicação da Avn. Bartolomeu de Gusmão (1980)



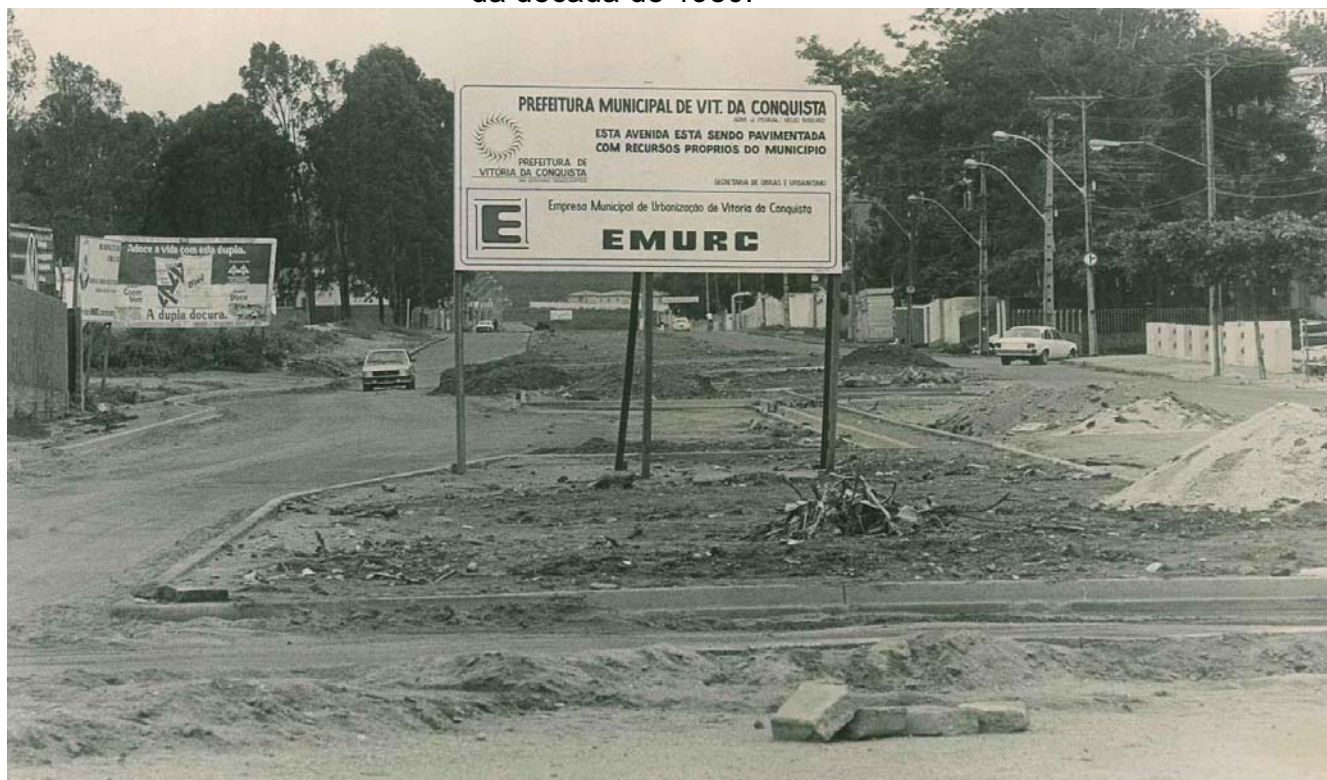
Fonte: Arquivo Municipal

A obra realizada pela EMURC foi inaugurada, em 1980, pelo prefeito Raul Ferraz. Na placa posta pela prefeitura para divulgação da obra podemos ler a seguinte frase: “Nossa cidade está mais bela! Você também é parte desta beleza!” Afirmações como essa foi uma das estratégias utilizadas para convencer a população que toda a cidade seria beneficiada pelas obras.

Além da duplicação da Avn. Bartolomeu de Gusmão, outras avenidas foram pavimentadas, duplicadas e arborizadas. Digno de nota é que somente avenidas no lado leste da cidade o “lado de cá” foram agraciadas com duplicações.

Exemplo disso foi a pavimentação das Avenidas Rosa Cruz (antiga Rua Portugal), Olívia Flores e Brasil nos bairros Recreio e Candeias. Todas essas avenidas foram construídas de forma duplicada, foram arborizadas, além de apresentarem estacionamento e vias para pedestres. Somente nos bairros Recreio e Candeias encontram-se avenidas com essas características.

Foto 15 – Pavimentação da Anv. Rosa Cruz, antiga Rua Portugal, final da década de 1980.



Fonte: Arquivo Municipal

Essas avenidas aumentaram a acessibilidade do Recreio, bairro já consolidado, e Candeias, bairro emergente, ao centro da cidade, como pode-se visualizar no Mapa 06. Assim, podemos perceber uma declarada aliança entre o Poder Público, que investia recursos em favor dessa área privilegiada, as classes que delas desfrutavam e o capital imobiliário, que era favorecido pela valorização proporcionada pelo Poder Público.

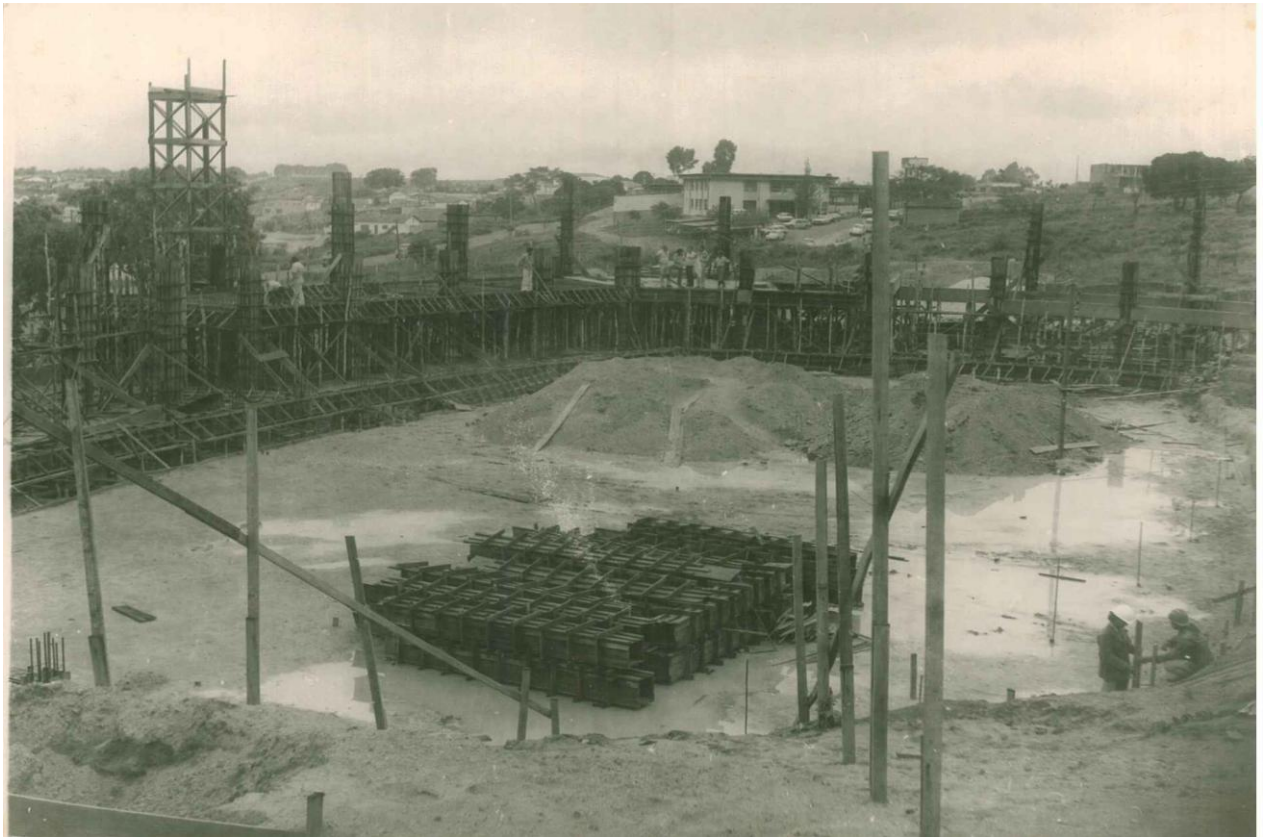
MAPA 06 – Avn. Rosa Cruz, Olívia Flores e Brasil, em Vitória da Conquista.



Fonte: Google maps (2013).

Outra obra de grande impacto para a cidade foi a construção do ginásio de esporte que recebeu o nome do prefeito que o construiu: Raul Ferraz. O ginásio foi construído próximo ao centro da cidade no “lado de cá”, com a finalidade de proporcionar lazer e estimular a prática de esporte amador. O ginásio também passa a ser utilizado para eventos cívicos, culturais e religiosos.

Foto 16 – Construção do Ginásio de Esporte Raul Ferraz (1980)



Fonte: Arquivo Municipal

Também no intuito de proporcionar lazer e incentivo ao esporte foi realizada outra obra de grande vulto: reforma do estádio municipal Lomanto Júnior. O estádio localizado no bairro Candeias também tinha outra finalidade, era proporcionar novas áreas verdes e facilitar a expansão da cidade para aquele bairro.

Foto 17 – Reforma do Estádio Lomanto Junior, 1990.

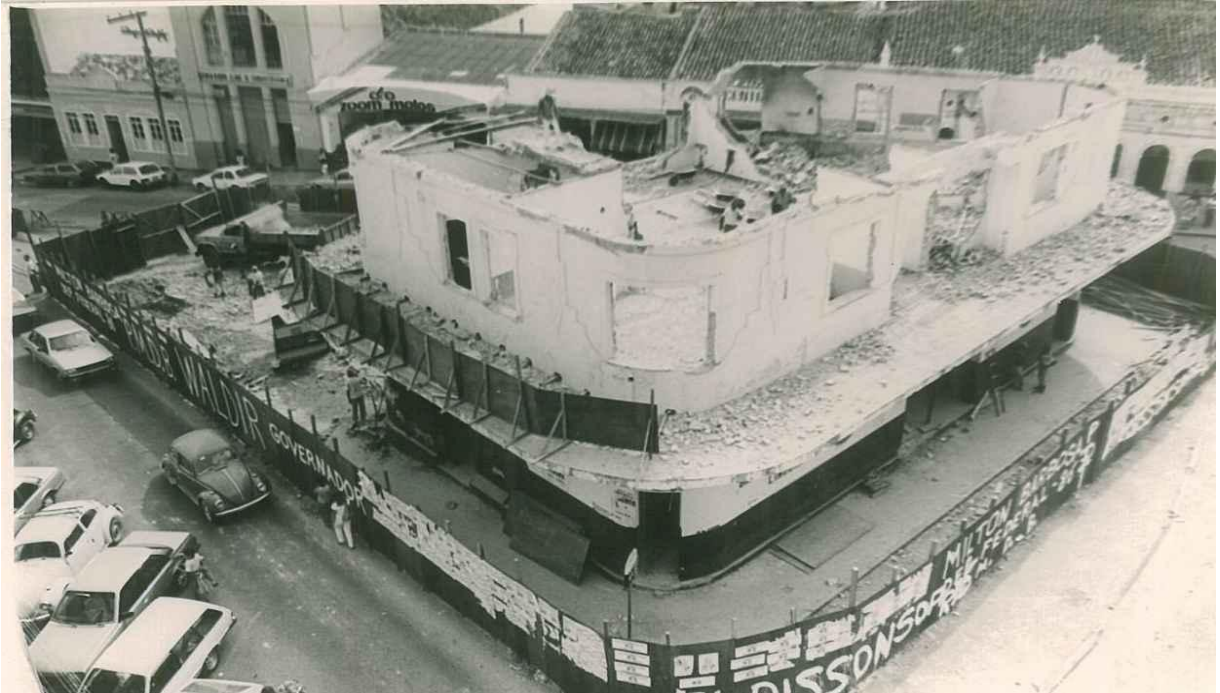


Fonte: Arquivo Municipal

No entanto, ao que se refere propriamente a renovação da cidade, mais especificamente do centro da cidade, que culminou na sua valorização imobiliária e conseqüentemente na verticalização, há três obras que foram legados do PDU de 1976 e que melhor simboliza as transformações urbanísticas até então experimentadas na área central da cidade.

A primeira foi a modernização da Praça Barão do Rio Branco, local onde, historicamente, concentravam-se as instituições financeiras. Para reformar a praça e lhe dar um aspecto de modernidade, além de aumentar a acessibilidade, foi preciso desapropriar e demolir um antigo hotel que existia bem no centro da praça: o Hotel Lindoia.

Foto 18 – Demolição do Hotel Lindoia, início dos anos 1980.



Fonte: Arquivo Municipal

O episódio da demolição do antigo hotel foi um fato marcante no imaginário da população. Esse episódio marcava o início da remodelação das feições urbanas do centro da cidade, como isso seria apagado as marcas da cidade antiga e atrasada que seriam substituídas por uma morfologia moderna.

Foto 19 – Reforma da Praça Barão do Rio Branco, anos 1980.



Fonte: Arquivo Municipal

Contudo, o novo desenho do centro da cidade tinha como maior características ser funcional à reprodução do capital. Com a demolição do antigo hotel as ruas da Praça Barão do Rio Branco puderam ser alargadas e ampliadas as vagas para estacionamento de automóveis.

Assim, o centro passa a ser caracterizado pelos fluxos de mercadoria e de veículos automotores, símbolo incontestável do ideário do progresso e da modernidade.

A outra obra de grande impacto foi a construção da nova feira livre. A Central de Abastecimento de Alimentos de Vitória da Conquista – CEASA – pôs fim a uma antiga reivindicação da população residente no centro da cidade, remover a feira suja e feia da Praça da Bandeira. O local onde foi construída a nova feira foi o designado no Plano Diretor de 1976, um local, também no centro, conhecido como “Mamoneira”.

O Poder Público municipal teve que desapropriar e indenizar as famílias que moravam no local. No entanto, segundo Adriano Alves² o valor da indenização, dada aos antigos moradores, não foi suficiente para que esses moradores adquirissem outras residências no centro da cidade ou pelo menos próximo ao centro. A solução dessas famílias foi comprar novas residências no lado oeste da cidade, pois, com o valor da indenização somente no “lado de lá” era possível adquirir novas moradias.

Foto 20 – Loteamento Mamoneira, atual CEASA – 1986.



Fonte: Arquivo Municipal

As fotos 20 e 21 mostram o nível das residências e de renda dos então moradores. Deste modo, a construção da CEASA não só resolveu o problema da antiga feira suja e feia, como também fez uma higienização do centro, uma vez que forçou um resíduo de famílias pobres a mudarem do centro, além de acabar com o último foco de prostituição que funcionava no local.

² A família de Adriano Alves foi uma das famílias que foram desapropriadas do local em 1985. Entrevista concedida em agosto de 2012.

Foto 21 – Típicas residências existentes na “Mamoneira” antes da construção do CEASA (1985).



Fonte: Arquivo Municipal

A CEASA foi inaugurada no dia do aniversário da cidade, 09 de novembro de 1986, pelo então prefeito José Pedral Sampaio, no local onde a equipe responsável pela elaboração do PDU-1976 tinha sugerido. Além da construção da feira a prefeitura asfaltou toda a área que circundava o local.

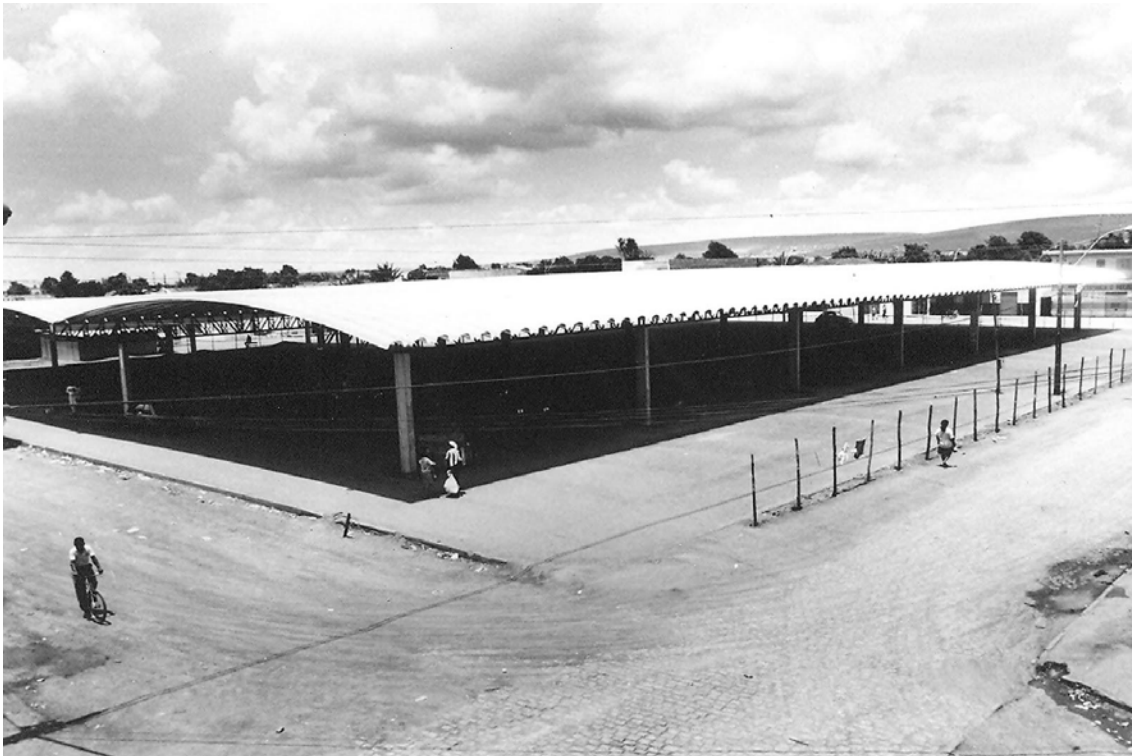
Foto 22 – Central de Abastecimento, CEASA, 1986.



Fonte: Arquivo Municipal.

A construção do CEASA foi uma das obras mais propagadas pela administração municipal e mais festejada pela população. A sua inauguração foi um grande ato público que contou com a presença de lideranças políticas de todo o Estado da Bahia e ainda hoje é dita como uma das obras mais importantes para a cidade.

Foto 23 – Centro de Abastecimento, CEASA,
1986.



Fonte: Arquivo Municipal.

Outra obra muito importante para o embelezamento e modernização do centro da cidade foi a reforma da Praça Jardim das Borboletas que passou a ser chamada de Praça Tancredo Neves. Inaugurada em 1985 pela então prefeito José Pedral Sampaio essa praça foi considerada uma das mais bonitas da Bahia (FERNANDES, 2013).

Foto 24 – Reforma da Praça Jardim da Borboletas (1985)



Fonte: Arquivo Municipal.

A reforma da Praça Jardim das Borboletas começou em 1985 e foi mais uma intervenção feita pelo Poder Público como sugerido pelos elaboradores do plano diretor. A atual Praça Tancredo Neves é palco de concentração religiosa e social, nas suas intermediações acontece as festas nas populares de cidade: o São João e o Natal da Cidade.

Também devido a sua beleza a amenidades, a praça é muito utilizada pela população com lazer, além de ser ponto turístico da cidade. A reforma da praça foi justificada pela ausência na cidade de um espaço adequado para as concentrações cívicas e religiosas, todavia ela foi muito útil para a valorização imobiliária do centro da cidade.

Foto 25 – Praça Tancredo Neves, 2008.



Fonte: Acervo Museu Regional

O prefeito José Pedral Sampaio também foi o responsável pela construção do terminal de transporte público urbano de Vitória da Conquista, em 1985. Essa foi a obra que consolidou o centro como o ponto de maior afluência de pessoas da cidade, com o terminal de ônibus todas as linhas do transporte público municipal iniciava e terminava as viagens na Avn. Lauro de Freitas, no centro da cidade.

Foto 26 – Terminal de Ônibus na Avn. Lauro de Freitas, anos 1980.



Fonte: Arquivo Municipal.

Por causa das obras citadas acima, José Pedral Sampaio foi considerado um tocadour de obras, sua administração, entre 1983 a 1986, foi considerada uma das melhores administrações da história política-administrativa de Vitória da Conquista e também foi considerado o maior líder político da cidade do século XX (FERNANDES, 2013).

No entanto, apesar de no imaginário popular as obras citadas serem importantes para toda a cidade, só uma pequena parte da população, de fato, foi beneficiada. A população trabalhadora expulsa para as áreas longínquas não usufruía das obras que foram responsáveis pela consolidação da área central da cidade.

Entretanto, os custos de produção e renovação urbana do centro de Vitória da Conquista foram pagos por todos os habitantes, em forma de impostos que financiaram a implantação de toda a infraestrutura apresentada acima.

Para finalizar esse tópico, devemos pontuar que a única obra sugerida pelo PDU-1976, para o lado leste da cidade, que não foi levada a cabo pelo

Poder Público foi a construção do Centro Cívico-administrativo. No entanto, essa falta tem explicação, é que de todas as intervenções sugeridas a única que a comissão constituída para examinar o PDU-1976 não recomendou foi justamente o Centro Cívico-administrativo.

Também, não podemos deixar de registrar que **nenhuma** obra relevante sugerida para o lado oeste “o lado de lá” foi realizada. A importantíssima intervenção na BR-116, para separar o tráfego rodoviário do urbano, as passarelas para os pedestres e a via perimetral ou anel viário; a implantação do equipamento esportivo e o parque recreativo da Lagoa das Baterias.

Além da evidente discriminação no direcionamento das obras públicas, a relação de cumplicidade entre o Poder Público e os loteadores, também, foi responsável pela produção de um espaço urbano vergonhosamente segregado, como passaremos a analisar.

3.2 Poder Público e o capital imobiliário

Em una sociedad capitalista, la ciudad y el espacio em general no pertenecen a sus habitantes y no son modelados em función de SUS intereses, sino de acuerdo con los intereses, a veces contradictorios, de una serie de agentes (CAPEL, 1974, p.19).

O processo de produção do espaço urbano ou configuração territorial, conforme a concepção de Santos (2008), de Vitória da Conquista envolve agentes que demonstram interesses diferentes, mas que às vezes são convergentes. Deste modo, os embates e convergências se estabelecem e definem a estrutura urbana.

Na análise da produção do espaço urbano de Vitória da Conquista dois agentes têm papel destacado: o poder público e os agentes imobiliários. Eles estão intimamente relacionados e são mutuamente influenciados. Como a prática de loteamentos foi decisiva para explicar a produção do espaço urbano, analisaremos como o poder público e os loteadores se relacionavam.

No referente ao parcelamento do solo de Vitória da Conquista, foi estabelecida, pelo poder municipal e também federal, normas legais a serem obedecidas pelo capital imobiliário. O instrumento mais destacado foi o Plano

Diretor. Porém, o relacionamento incestuoso entre o poder público e o capital influenciou fortemente as decisões da prefeitura a respeito dos loteamentos.

Ferraz (2001) nos mostra como o Plano Diretor foi desprezado pelo capital e também pelo Poder Público, durante 20 anos, com as justificativas de que se a legislação fosse sempre seguida o crescimento da cidade poderia ficar comprometido, a população pobre não teria lugar para morar e conseqüentemente o número de invasões iria aumentar.

Por isso, a atividade loteadora em Vitória Conquista, em fins dos anos de 1970 e durante a década de 1980, superou em muito tudo que havia sido feito até então. Além disso, os novos loteamentos concentraram-se em áreas afastadas do núcleo urbanizado, locais onde o solo era barato.

Isso determinou um padrão de expansão horizontal, a autoconstrução nos loteamentos populares e a quase total irregularidade perante as leis e códigos que disciplinavam o uso e a ocupação do solo na cidade.

Além dos loteamentos vários conjuntos habitacionais populares são autorizados e implantados na cidade. Essas liberações fizeram parte, não só, da estratégia de revalorização imobiliária do centro e conseqüentemente da ampliação dos lucros do capital imobiliário (uma vez que os pobres e suas moradias precárias foram expulsos dessa área), mas também da ampliação dos lucros do capital mercantil.

Aliás, devemos destacar a forte complementaridade entre essas duas estratégias, pois o capital imobiliário encontrava um público cativo entre os trabalhadores “expulsos” do centro para os novos loteamentos o que se configurava um mecanismo de achatamento de custos para o capital mercantil.

Em trechos das varias entrevistas feitas por Ferraz (2001) como os prefeitos que administraram Vitória da Conquista nos anos subsequentes ao Plano Diretor e com alguns loteadores, percebemos que a ação ilegal na forma de lotear e a construção da cidade ilegal ou do “outro lado” era sempre justificada pelo beneficio da população como nos diz Rocha (1999) *apud* Ferraz (2001, p.149):

(...) lotear eu acho que é assim... uma idéia que todas aquelas **pessoas que se dedicam ao progresso da cidade tem**. Eu acho importante. Eu queria fazer mais outros (loteamentos) para beneficiar como em mesmo tenho certeza que **beneficiei**

muita gente. Tá certo que me beneficiei em alguma coisa, mas beneficiei muita gente, porque pessoas que não tinham condições de fazer uma morada, por meu intermédio conseguiram e continuam conseguindo (grifo nosso).

Em outro trecho da entrevista, Gildásio Cairo, que praticamente loteou o lado oeste da cidade, o “lado de lá”, diz:

Lançava o loteamento, dava as posses de graça pra **ajudar a crescer**, vendia outras. Aí agora, o mais compete ao poder público fazer, que 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 condições 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.152) (grifo nosso).

É nítida, entre os loteadores, a idéia de que a realização das obras de infraestrutura é de competência do poder público municipal. Para defender essa tese eles argumentam que se têm pessoas morando no loteamento ou se a prefeitura cobrar o Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU – o município tem obrigação de realizar as obras de infraestrutura. Também se verifica que os loteadores passam a idéia de que estão fazendo um favor para a cidade quando abrem os loteamentos.

O grande “favor” que o capital imobiliário fazia era tornar possível a aquisição pelos trabalhadores de um lote, mesmo que fosse distante da cidade. Esses lotes só eram acessíveis aos trabalhadores em razão da ilegalidade e também porque estavam no “meio do nada”, em bairros sem água, sem esgoto, sem asfalto e ligados a cidade por um transporte público deficiente.

Devido à “urbanização com baixos salários” Maricato (2003), essa era a solução para a maioria da classe trabalhadora que não tinha condição de morar no centro, ou seja, na cidade, com esclarece o Jornal Tribuna do Café de 19 de junho de 1980.

(...) Perguntaríamos: como um trabalhador que percebe Cr\$ 3 a 4 mil por mês, poderá arranjar a quantidade de Cr\$ 18 ou 20 mil cruzeiros, livres, a fim de poder alugar uma casa?

Outro problema grave: pelo fato da instituição do ciclo do café em Conquista, os proprietários de imóveis aumentaram por conta própria o preço das mensalidades. Qualquer casa, sem grandes acomodações está custando entre 7 a 12 mil cruzeiros – um autêntico assalto à bolsa de uma população sacrificada pelo custo de vida.

Devido a isso, a década de 1980 foi marcada pelo surgimento de inúmeras ocupações Passos (2009) e de loteamentos, que foram abertos indiscriminadamente, sem a mínima infraestrutura física, como na da Foto 27.

Foto 27 - Rua no Bairro Brasil, em 1985.



Fonte: Arquivo Municipal

Quando analisamos as entrevistas concedidas pelos prefeitos subsequentes ao Plano Diretor, percebemos a relação incestuosa entre poder público e capital. Raul Ferraz que foi prefeito de 1977 a 1982 diz sobre o maior loteador da cidade.

Minha relação como Gildásio sempre foi muito boa, eu sempre gostei muito do Gildásio, acho que me ajudou na eleição, era uma pessoa que tinha serviços prestados em Conquista, ta certo, empresarial, mas interessante. Gildásio loteou a cidade, esse lado oeste todo, (...) (FERRAZ, 2001, p. 149).

Gildásio Cairo, o responsável por quase todo loteamento do lado oeste, foi o vice-prefeito de Raul Ferraz e, como admitiu o próprio Raul Ferraz, foi muito útil, pois tinha muitos votos. Esses votos foram adquiridos da prática de doações de lotes realizadas durante os loteamentos.

Outro ex-prefeito de Vitória da Conquista, J. Pedral (1998) *apud* Ferraz (2001, p. 150-151) também demonstrou íntima ligação como o loteador e deixou claro que as normas eram flexibilizadas para Gildásio Cairo.

(...) ele [Gildásio Cairo] fazia o loteamento e a Prefeitura aprovava, **facilitava esse loteamento** para os particulares, no caso desses aqui, ele só vendia um lote para cada pessoa. Essa a primeira característica, não se vendiam muitos lotes a uma só pessoa [...]. Então era um loteamento de pessoas mais carentes.

Segunda coisa, ele vendia em prestações, mas não cobrava. O cara se pagou, pagou; se não pagou deixa pra lá. [...] a cidade deve muito a ele nessa expansão urbana. Ele fazia às vezes como particular para ganhar dinheiro, mas ele influenciou muito na cidade e em função disso a Prefeitura começou a facilitar também determinados loteamentos, até que a Prefeitura endureceu um pouco a lei, exigindo que tivesse água, energia, a coisa foi progressiva, não se podia fazer de uma vez uma legislação que seria punir completamente o crescimento [...].

Desta forma, o loteador foi percebido pelo poder público como um agente impulsionador do crescimento da cidade, por isso os loteamentos eram realizados de qualquer forma e a prefeitura os admitia. Isso explica como apareceram as áreas periféricas, como a cidade cresceu de forma tão desigual, resultando em paisagens tão distintas e foi dividida no “lado de cá” e “lado de lá”.

Além disso, o relacionamento do capital imobiliário com o Poder Público mostra a ineficácia da legislação e a aplicação arbitrária do PDU-1976. De fato, em todo o Brasil, como em Vitória da Conquista a aplicação arbitrária da lei é parte integrante do modelo de desenvolvimento urbano.

Essa ilegalidade, na provisão da imensa parte das moradias urbanas da cidade, é interessante para a manutenção do baixo custo de reprodução da força de trabalho. Também devemos pontuar que não era em toda a cidade que o uso da legislação era arbitrário, no centro e nos bairros ditos “nobres” o

PDU era cumprido. Isso mostra que a aplicação da legislação segue a lógica do direito à cidade restrito apenas a alguns.

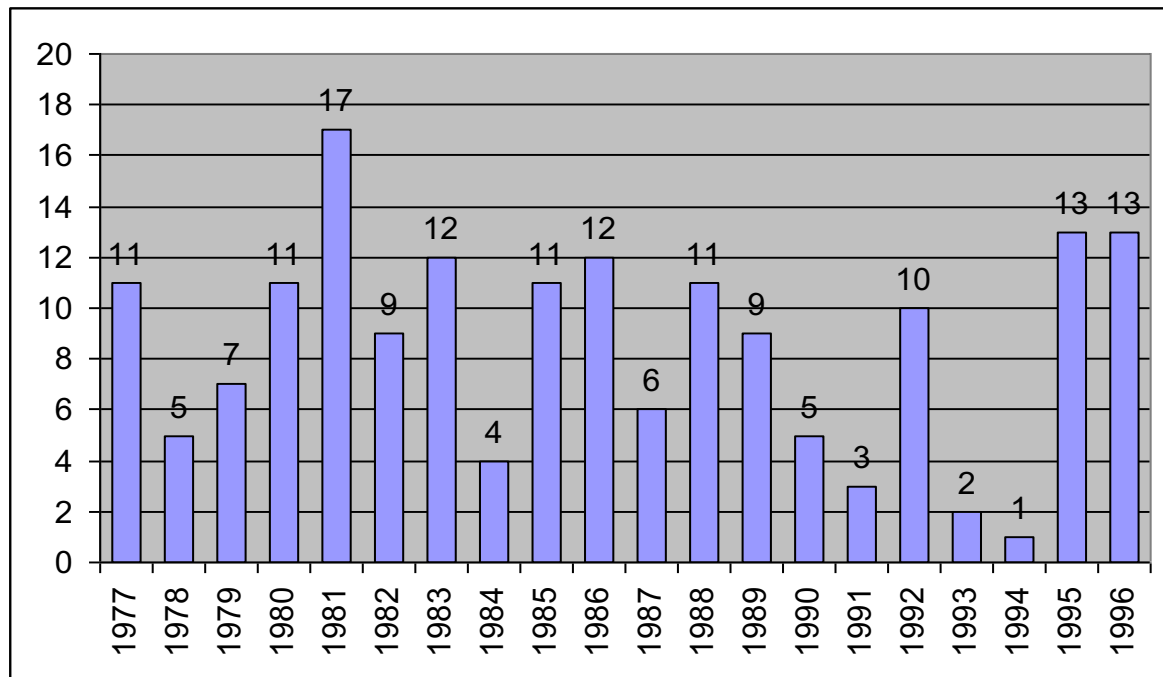
É preciso considerar que a população que ia mora nos loteamentos, devido ao número de pessoas, passa a ter poder de barganha político. Por serem muitos poderiam ser decisivos na eleição de vereadores e até mesmo de prefeitos.

Devido a isso, é estabelecido um pacto, no qual a ilegalidade era tolerada para poder ser posteriormente negociada pelo Poder Público. Uma das condições para que esse pacto pudesse ocorrer era o Poder Público assumir a função do provedor da legalização e os habitantes dos loteamentos ilegais de devedores de um favor do Poder Público. O pacto consolidou-se por que as melhorias urbanas transformavam-se em votos e as lideranças dos loteamentos em cabos eleitorais.

A íntima ligação entre os loteadores e o poder público pode ser vista pelo Gráfico 04, nos anos de 1977, 1981, 1992 e 1996 foram anos em que houve eleições para prefeito e vereadores, coincidentemente foram os anos com maior número de aprovação de loteamentos. Podemos concluir que a abertura de loteamentos e até mesmo a doação de lotes foi utilizada com moeda de troca para obter votos.

O poder público foi cúmplice do capital imobiliário que foi o grande responsável pela produção do espaço urbano e pela segregação sócio-espacial da cidade, como descreve Ferraz (2001).

Gráfico 04 – Quantidade de loteamento aprovados pela Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista, entre 1977 a 1996.



Fonte: Sec. Municipal de Obras e Urbanismo de Vitória da Conquista.

Como os loteadores definiam os preços e o tamanho dos lotes, sem uma explicação lógico-econômica, os preços e tamanho dos lotes eram definidos por questão subjetiva como *status* da vizinhança. Por isso, produziu-se em Vitória da Conquista um ciclo vicioso em que os lotes baratos e pequenos eram abertos no lado oeste, no “lado de lá”, atraindo os pobres. Já os lotes maiores e mais caros eram abertos no lado leste, no “lado de cá”.

São os propósitos dos loteadores que vão definir a configuração territorial de Vitória da Conquista. As suas vontades vão definindo os “bairros de ricos” e os “bairros de pobres” da cidade, na medida em que determinam os valores e tamanhos dos lotes, dependendo da sua localização, isto é, proximidade com loteamentos já estabelecidos (FERRAZ, 2001, p. 99).

Na verdade não foi simplesmente a vontade dos loteadores que definiram os bairros das classes altas. As famílias de grande poder aquisitivo não iriam residir em qualquer lugar, as famílias ricas vão morar nos melhores lugares, melhores em função dos atrativos naturais, valores sociais, as condições de segurança, salubridade e beleza, atendendo sempre o requisito de acessibilidade.

Com sentença Villaça (2001, p. 198) “(...) a apropriação de sítios de melhores atributos naturais por parte das classes dominantes (atendidos os requisitos de acessibilidade) parece ser um fenômeno universal.” Além disso, Milton Santos (1998, p. 89) esclarece “nunca é demais lembrar que mercado e espaço, ou, ainda melhor, mercado e território são sinônimos. Um não se entende sem o outro.”

De fato, assistiu-se, nesse período, em Vitória da Conquista uma verdadeira privatização do parcelamento do solo. Essa privatização resultou de um arranjo sócio-político, em que se uniram o capital imobiliário (agentes sociais proprietários de terras) e o Poder Público.

Os proprietários de terras com interesse na acumulação de capitais que poderiam extrair com a renda da terra, instituem mecanismos para a utilização de “classe” da terra, o que resultou numa extrema diferenciação nos moldes de parcelamento.

Num lado da cidade surgiram os loteamentos dirigidos a um mercado de alta renda, no “lado de lá” os direcionados a população de renda baixa. Aqueles apresentavam lotes maiores, melhor situados em relação ao centro, avenidas largas, praças públicas e áreas de uso institucional. Para os outros loteamentos: reduzida área dos lotes, localização desfavorável ao centro, seja pela distância, seja pela barreira de acesso representada pela BR – 116, reduzidas áreas para praças públicas e de uso institucional.

Essa forma de parcelamento do solo em Vitória da Conquista foi responsável pela segregação característica da cidade. No entanto a segregação não se deu apenas pela condição de confinamento da população de baixa renda em loteamentos afastados do centro da cidade, mas também por um deficiente serviço de transporte público, falta de aparelhos públicos, rede sanitária malha asfáltica etc.

Essa situação é evidenciada em depoimentos como o de Jovelino Pereira (2012)³ um dos primeiros moradores do Kadija:

Aqui tudo era ruim, não tinha nada, se você quisesse comparar açúcar, por exemplo, tinha que ir na Frei Benjamim, uma caminhada de 30 minutos, caminhava uma hora para buscar

³ Jovelino Pereira foi morar no loteamento Kadija, no lado oeste, quando ele foi aberto na década de 1970. Entrevista concedida em 28 de agosto de 2012.

água, para pegar o ônibus tinha que andar 30 minutos e quando ia para festas tinha que voltar andando.

Telma Maria Fontes⁴ que foi morar na Avn. Serrinha – Bairro Brasil (lado de lá) – em 1987 desabafou: “Era horrível meu filho, chegava a faltar água 3, 4 dias seguidos e como a rua era sem asfalto a poeira sujava tudo. Só foi normalizar a água a uns cinco anos atrás”.

Essa espoliação urbana Kowarick (1993) era a realidade de milhares de habitantes de Vitória da Conquista, durante o tempo em que o PDU-1976 foi o plano “diretor” do desenvolvimento urbano da cidade.

3.2.1 Estratégias utilizadas nos bairros voltados para as elites.

Também temos que pontuar as diferentes estratégias utilizadas pelos loteadores em busca de valorização futura dos lotes em loteamentos voltados para as diferentes classes sociais.

O exemplo do conjunto habitacional da URBIS I citado por Ferraz (2001) é esclarecedor sobre as estratégias utilizadas nos loteamentos voltados para a elite econômica. Esse conjunto habitacional foi construído no bairro Candeias que foi destinado à classe média e alta. Como a URBIS era um conjunto habitacional popular o dono do loteamento, Jorge Teixeira, foi contra por pensar que ele poderia desvalorizar o loteamento. O conjunto habitacional só foi construído porque o prefeito, na ocasião, Fernando Spínola convenceu Jorge Teixeira a aceitar para que o município não perdesse a verba do governo do Estado.

A estratégia para que o bairro não se desvalorizar, devido a presença da URBIS, foi de doar lotes para que fosse implementadas escolas, como a Sacramentinas, uma das escolas mais tradicionais da cidade, e também foi doada uma área de 10 alqueires para a construção da escola antiga Agrotécnica Sérgio de Carvalho, onde está localizada a UESB.

Quanto à loteamentos destinados à população pobre as estratégias eram outras, ainda segundo Ferraz (2001) quando se tratava deste tipo de loteamentos era comum os loteadores doarem lotes nas últimas ruas do

⁴ Entrevista concedida em 24 de abril de 2012.

loteamento, as áreas menos valorizadas e mais difíceis de vender. Depois que fossem construídas casas nesses lotes, a área nas primeiras ruas eram valorizadas e assim eram vendidas de forma mais fácil.

Também, como forma de especulação os proprietários de terra loteavam as áreas mais distantes do centro da cidade. Depois que a prefeitura fazia as obras de infraestrutura, eram lançados os loteamentos próximos ao centro já valorizados devido a ação do poder público.

Essa estratégia de valorização do solo resultou na criação de uma “reserva” de lotes em vários loteamentos. As áreas reservadas deveriam ser comercializadas posteriormente, após valorização fundamentada na extensão de serviços e infraestruturas públicas. Isso mostra como a atividade imobiliária realizava-se de maneira sistemática, sendo que através dessa estratégia a extração da renda da terra era feita em fases e durante um longo espaço de tempo.

Essa prática explica o aparecimento dos vazios urbanos que, ainda, podem ser facilmente observados na cidade, mas que já era denunciada desde o início da década de 1980 e tolerada pelo Poder Público.

Terrenos abandonados, sem construção, de acordo com a Lei, devem ser cercados ou murados. O perfeito deveria usar a legislação obrigando os proprietários a preservar seus domínios, evitando problemas para a coletividade.

(...) O prefeito Raul Ferraz deveria fazer uso da Lei e ordenar que cada um procurasse preservar sua propriedade zelando pelas mesmas, sob pena de multa de acordo com a legislação específica.

(...) Matagais em quase todas esquinas dos bairros de Conquista, servindo de covil para marginais, é que não podem continuar (TRIBUNA DO CAFÉ, 1980).

Como o poder público ficou responsável pela infraestrutura dos loteamentos, ela foi feita como sinônimo de modernização urbana. Os gastos públicos foram elevados e muito desigualmente pagos o que muitas vezes causou endividamento municipal. Porém, a realização das obras de infraestrutura favoreceu grupos específicos, normalmente o capital imobiliário e o de transporte.

O favorecimento do capital imobiliário veio da valorização das áreas próximas ao centro. Pois as glebas mais distantes eram as primeiras a serem

loteadas e só depois das obras de infraestrutura feitas pela prefeitura e da disponibilidade de transporte público é que tais áreas eram loteadas.

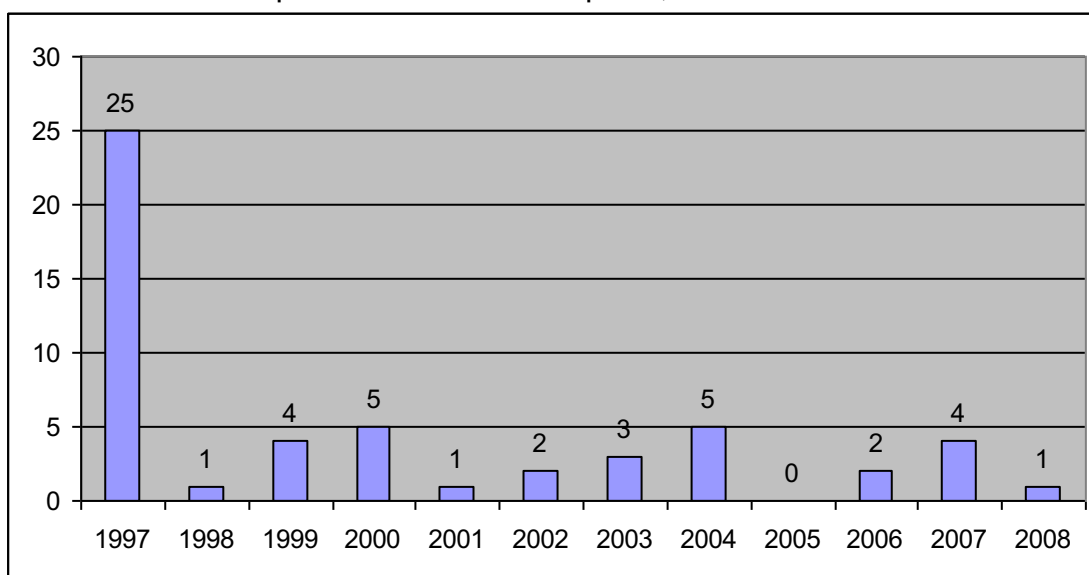
O capital de transporte também foi muito favorecido pela forma como a cidade foi estruturada. Devido à distância para o centro, a população dos loteamentos periféricos que eram abertos, inevitavelmente tinha que usar o transporte público. A grande distância para a economia de comércio e serviços, ou seja, para o centro da cidade, elevava os custos de deslocamento da população. Limitando às camadas populares o usufruto do direito à cidade.

De fato, como foi visto no Mapa 02 evidenciou a questão central na compreensão do modo como foi feita expansão urbana de Vitória da Conquista. De forma contrária ao que poderia parecer numa análise superficial, a “crise urbana” vivida pela cidade nas décadas seguintes não foi exatamente fruto da falta de planejamento, mas sim consequência de um planejamento absolutamente excludente que levou a expulsão da população trabalhadora para áreas distantes do núcleo urbano devidamente ocupado, dotado de infraestrutura e de serviços urbanos.

A partir de 1998 houve uma mudança que interferiu diretamente no lançamento de novos loteamentos na cidade. O poder público passou a exigir dos lotadores o cumprimento da legislação para que fossem aprovados novos loteamentos. Como, a partir de 1998, era preciso dotar o loteamento de infraestrutura física, como pavimentação, rede de esgoto, água e luz elétrica, ficou bem mais caro fazer um loteamento.

Devido a isso, o número de loteamentos lançados caiu consideravelmente, em comparação aos anos anteriores, conforma podemos observar no Gráfico 05.

Gráfico 05 – Quantidade de loteamento aprovados pela Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista, entre 1997 a 2008.



Fonte: Sec. Municipal de Obras e Urbanismo de Vitória da Conquista.

Outra ação do poder público que interferiu decisivamente no lançamento de novos loteamentos foi a promulgação do Decreto n° 11.374/2003 que determinava no seu Artigo 1°:

Ficam suspensas as concessões de licenças para o loteamento urbano em geral, até a aprovação do novo Plano Diretor do Município, e suas leis específicas, exceto para aqueles que integram programas de interesse social, a critério do Município.

Esse decreto foi promulgado por que o Poder Público, de então, considerava a lei de uso e parcelamento do solo urbano, o Plano Diretor de 1976, ultrapassado e não correspondia mais a realidade do município.

Segundo Carlos Nascimento, funcionário municipal da Secretaria de Obras e Urbanismo, os loteamentos aprovados nos anos de 2004 a 2008 foram os que estavam em fase de regularização antes da promulgação do decreto.

No entanto, apesar da proibição de concessão de licenças para novos loteamentos o Poder Público Municipal admite que surgiram loteamentos clandestinos que são resultados de glebas particulares cujos donos resolveram lotear sem nenhuma infraestrutura.

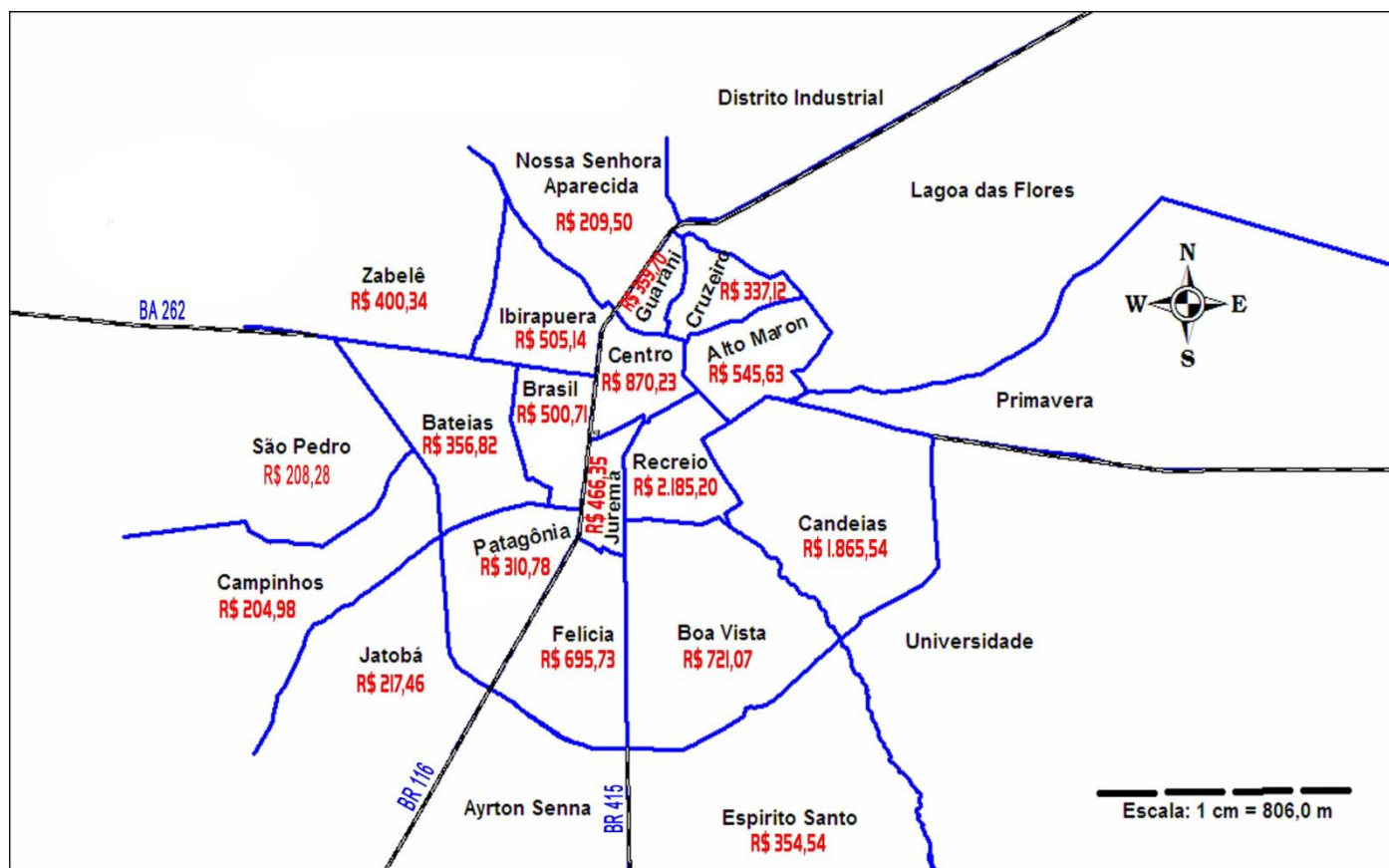
É importante pontuar que não foi somente devido a legislação que o número de loteamentos sofreu grande diminuição. No início da década de 2000

a cidade de Vitória da Conquista já estava por demais loteada e por isso existem muitos espaços vazios e lotes a serem vendidos. Desta forma houve uma mudança na estratégia do capital imobiliário. No lugar de loteadores surgem os construtores habitacionais.

3.2.2 A Cidade dividida.

Apesar da mudança de postura quanto à legislação sobre os loteamentos a cidade já apresentava sua estrutura bem definida. Essa estrutura é caracterizada por uma grande segregação sócio-espacial tendo como símbolo a BR – 116 que divide a cidade em lado oeste (lado pobre) e o lado leste (habitado pelas camadas mais ricas da cidade), como já foi mencionado anteriormente e mostra o Mapa 07.

Mapa 07 – Rendimentos médio dos responsáveis pelos domicílios em Vitória da Conquista, bairros selecionados, no ano de 2000.



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE.

Podemos visualizar no Mapa 07 que a consequência da legislação urbanística, Plano Diretor, de Vitória da Conquista, ou a sua não aplicação, somada como a livre atuação do capital imobiliário produziu uma cidade dividida.

Essa divisão é melhor exemplificada quando comparamos as rendas por bairros. Os bairros “nobres”, assim definidos pelos loteadores localizados na zona leste, apresentam renda muito superior a dos bairros populares ou proletariados da zona oeste, assim definidos pela legislação. A renda de uma pessoa ocupada no bairro Recreio (no lado Leste) em 2000, foi mais de 4 (quatro) vezes maior que de uma pessoa no bairro Brasil (lado Oeste).

Ao compararmos os rendimentos dos moradores dos bairros Candeias (“lado de cá”, leste) e do Zabelé (“lado de lá”, oeste), percebemos que os moradores do Zabelé têm renda equivalente a somente 21% da renda percebida por um morador do bairro Candeias.

Outras informações do censo do IBGE de 2000, principalmente os dados sobre renda dos chefes de famílias e grau de escolaridade, evidenciam a segregação sócio-espacial em Vitória da Conquista e mostram a concentração da classe média e alta no lado leste da cidade.

A Tabela 08 mostra que o Bairro Brasil com uma população de 22.678 habitantes em 2000, respondia por 10,13% da população urbana de Vitória da Conquista e era o segundo bairro mais populoso.

Tabela 08 - População de Bairros selecionados de Vitória da Conquista, em valores absolutos e porcentagem, em 2000.

Bairro	População	Porcentagem (%)
Patagônia	27.147	12,12
Brasil	22.678	10,13
Zabelê	22.166	9,9
Recreio	7.512	3,35
Candeias	12.585	5,6
Centro	12.356	5,5

Fonte: IBGE (censo 2000)

O Bairro Patagônia era o mais populoso com o número 12,12% de habitantes da população urbana e o terceiro bairro mais populoso era o Zabelê,

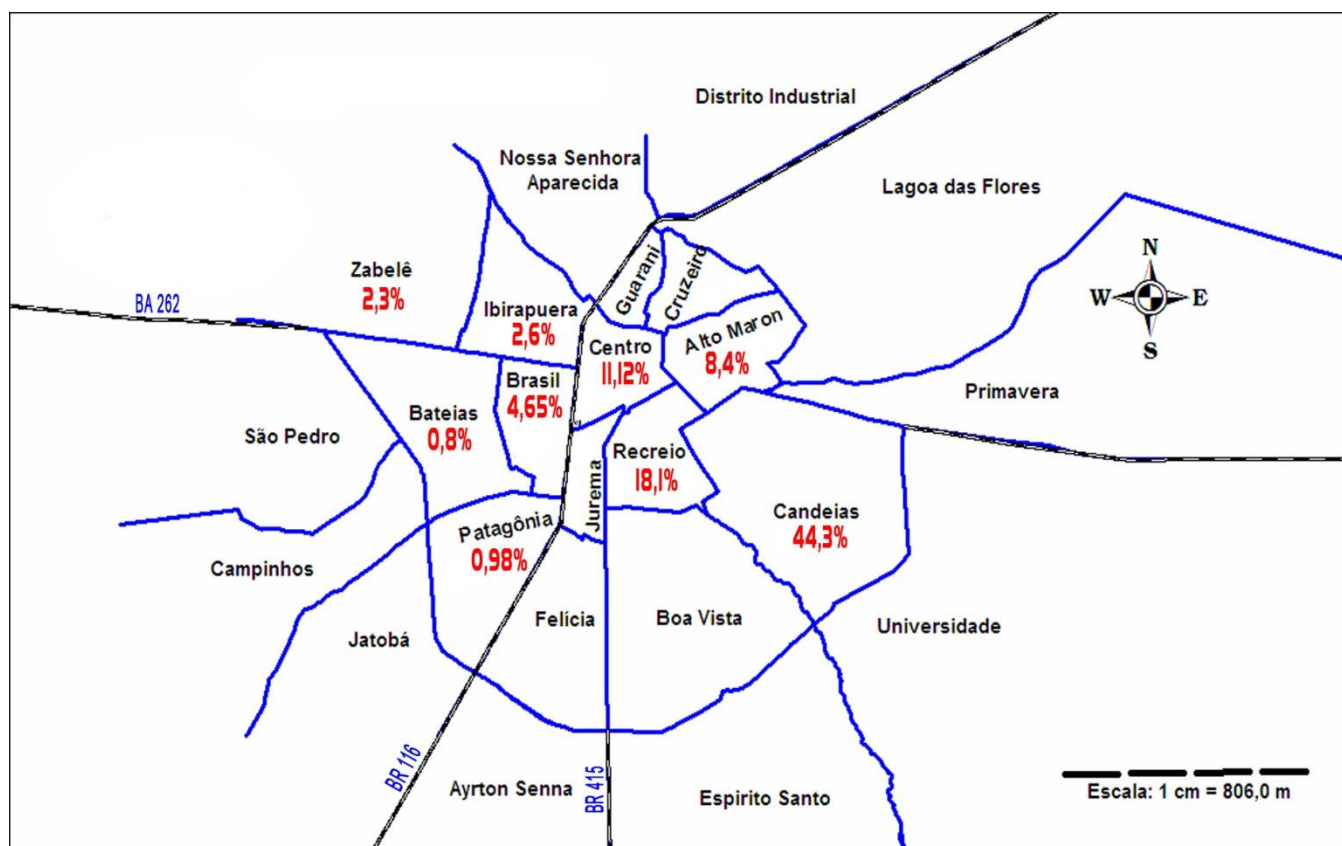
como 22.166 habitantes e praticamente com 10% da população. Dessa forma, os bairros mais populosos são os do lado oeste da cidade.

Quanto aos Bairros Candeias, Recreio e Centro, percebemos que eles respondem por 5,6%, 3,35% e 5,5% da população urbana de Vitória da Conquista, respectivamente.

No entanto, numa comparação entre os chefes de domicílios com curso superior (quinze anos de estudo ou mais), percebe-se uma concentração deles em apenas dois bairros da cidade. Em Vitória da Conquista, em 2000, somente 2.146 pessoas responsáveis pelo domicílio tinham mais de quinze anos de estudo, ou seja, apenas 3,9% dos chefes de famílias tinha curso superior completo.

O Mapa 08 evidencia a segregação sócio-espacial em Vitória da Conquista. Apesar de ter somente 5,6% da população o Bairro Candeias apresentava 44,3% dos chefes de famílias com curso superior.

Mapa 08 – Quantidade de Responsáveis por domicílios com quinze anos de estudo ou mais, em 2000 (em %).



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do censo de 2000 do IBGE.

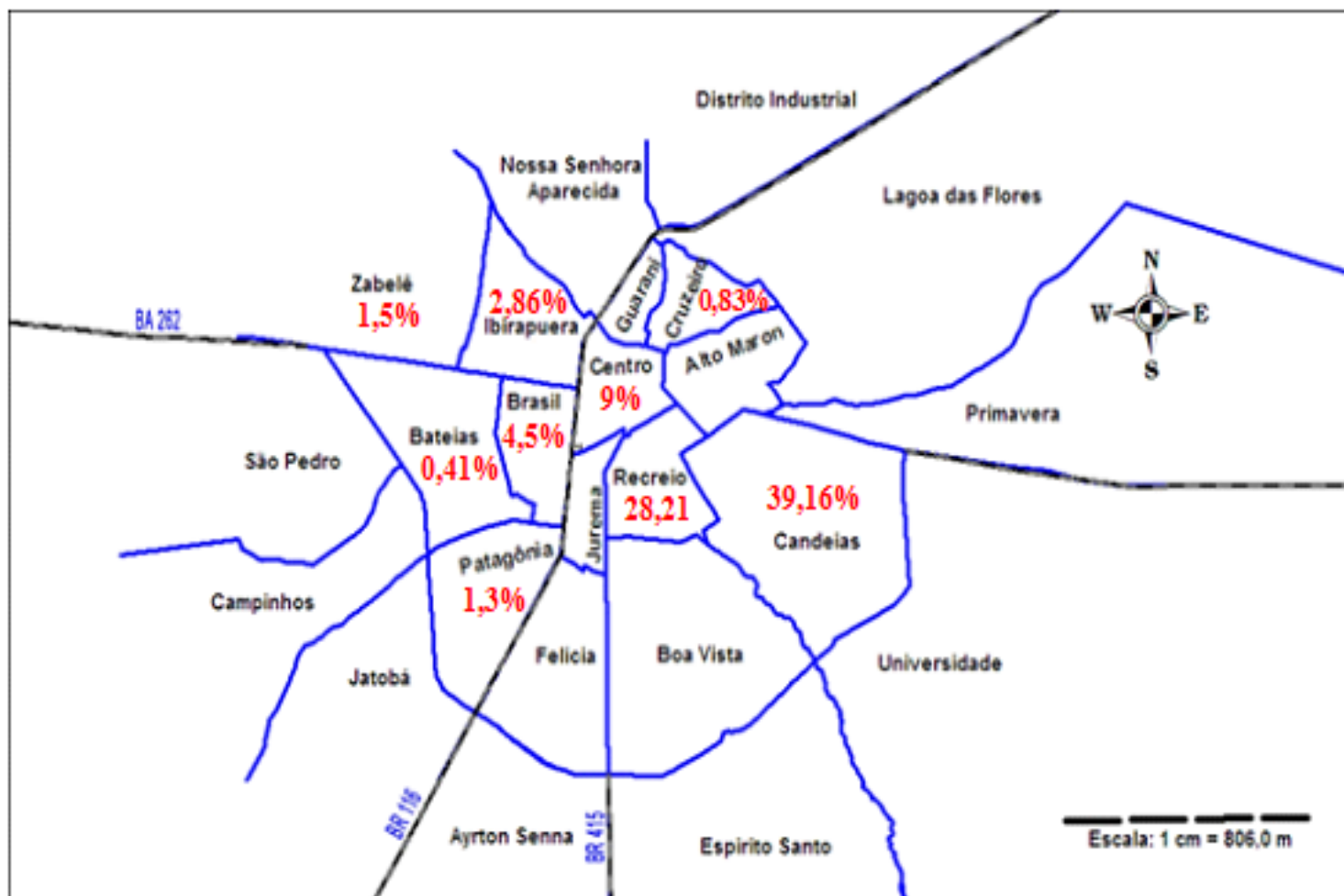
O Bairro Recreio como somente 3,35% da população respondia por 18,1% dos responsáveis pelos domicílios com curso superior. Somente os dois bairros, Candeias e Recreio apresentavam 62,4% dos chefes de famílias com quinze anos ou mais de estudo.

Quanto aos bairros mais populosos da cidade a situação é inversa. O Bairro Patagônia com 12,12% da população só respondia por 0,98% dos chefes de domicílios com curso superior. O Bairro Brasil, o segundo mais populoso, apresentava somente 4,65%. Somando o número de responsáveis pelos domicílios com cursos superior dos três bairros mais populosos, todos do lado oeste, apontaremos um valor de somente 7,93%.

Quando comparamos a localização das famílias ricas da cidade fica evidente ainda mais a segregação sócio-espacial em Vitória da Conquista, para mostrar essa concentração usou-se como linha de corte o salário médio mensal de 20 salários mínimos ou R\$ 3.020,00 no ano de 2000.

Em Vitória da Conquista só existiam 1.223 famílias ricas, ou seja, apenas 2,2% das famílias poderiam ser consideradas ricas no ano de 2000. Além disso, essas famílias estavam concentradas em uma única região da cidade como mostra o Mapa 09.

Mapa 09 – Quantidade de Responsáveis por domicílios com renda de 20 salários mínimos ou mais em Vitória da Conquista em 2000 (em %).



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do censo de 2000 do IBGE.

O Mapa 09 apresenta a geografia dos chefes de domicílios com renda de 20 (vinte) salários mínimos ou mais em Vitória da Conquista no ano de 2000. Percebemos mais uma grande assimetria, o bairro Candeias com somente 5,6% da população, apresentou 39% dos responsáveis pelos domicílios com renda de 20 salários mínimos ou mais. No bairro Recreio esse número foi de 28%, apesar de ter somente 3,35% da população urbana.

Das famílias ricas de Vitória da Conquista, 70%, mais de 2/3 (dois terços), moravam nos Bairros Recreio e Candeias, que representavam menos de 10% de toda a população da cidade.

Em contra partida, os bairros mais populosos, que estão no lado oeste, apresentam números bem diferentes. No Patagônia, apesar de ter 12,12% da

população, só 1,3% dos chefes de famílias com 20 salários mínimos ou mais, da cidade, morava no bairro. Nos Bairros Brasil e Zabelê, esses números são respectivamente, de 4,5% e 1,5%. Ou seja, os bairros mais populosos, com cerca de 32% da população, não apresentava se quer 8% das famílias ricas da cidade.

Nesta perspectiva, a legislação urbana somada a livre ação dos loteadores explica a forte segregação observada em Vitória da Conquista nos anos de 1980 e 1990 e a negação do direito à cidade e da cidade do direito a grande parte dos cidadãos.

Em vista a reverter todo esse processo é que se institui uma nova legislação urbana no Brasil com o Estatuto da Cidade e em Vitória da Conquista com o Plano Diretor de 2006. Passaremos a analisar, no próximo capítulo, as novas peças basilares do desenvolvimento urbano.

4. A Nova Legislação Urbana no Brasil e a busca pelo direito à cidade para todos.

A política urbana no Brasil apresenta mudanças significativas devido ao fato chamado por Maricato (2000) de tragédia urbana brasileira. Essa tragédia também é explicada pela recessão econômica iniciada no fim da década de 1970 e que seguiu os anos de 1980 e 1990.

Nesses anos as taxas de crescimento demográfico foram maiores que o crescimento do PIB, resultando na evolução negativa do PIB *per capita*, esse fato trouxe um forte impacto social e ambiental, aumentando o universo de desigualdade social.

Nas duas décadas, 1980 e 1990, conhecidas como “décadas perdidas” há uma grande concentração da pobreza na zona urbana. Nesse período é que, pela primeira vez, o país apresenta multidões concentradas em vastas regiões (morros, alagados, várzeas, encostas) caracterizadas pela pobreza homogênea.

Também, foi na década de 1980 que a sociedade do Brasil conheceu, pela primeira vez, o fenômeno que ficaria conhecido como violência urbana: o começo de uma escalada de crescimento do número de homicídios, sem precedentes na história do país (MARICATO, 2002).

Somados aos fatos anteriores, o Brasil passa de um regime político militar ditatorial para uma democracia, e essas questões influenciam a legislação urbana que passa a defender uma cidade de todos, uma cidade democrática.

O marco na defesa de uma cidade para todos foi a promulgação da Constituição Federal de 1988, a constituição mais liberal e democrática que o Brasil já teve, daí porque foi denominada de “constituição cidadã”. Essa constituição, além de trazer a redemocratização ao país, consubstancia o respeito à segurança e às liberdades individuais, ou seja, garante o clássico tripé dos direitos – civis, políticos e sociais – que embasam as modernas democracias.

No entanto, como sempre foi praxe no Brasil, esses direitos foram restritos a uma pequena parcela da população. Além disso, voltou-se a

observar a mesma prática do Governo Militar: concessão às massas populares de pequenas fatias de alguns direitos, nesse caso os direitos civis, e a usurpação de outros direitos notadamente os direitos sociais.

Quanto ao alcance dos direitos restituídos pela Constituição Cidadã, Carvalho (2003, p. 194) aponta.

Como consequência da abertura, esses direitos [civis] foram restituídos, mas continuaram beneficiando apenas parcela reduzida da população, os mais ricos e os mais educados [moradores dos bairros nobres]. A maioria continuou fora do alcance da proteção das leis e dos tribunais. A forte urbanização favoreceu os direitos políticos mas levou a formação de metrópoles com grande concentração de população marginalizada. Essas populações eram privadas de serviços urbanos e também de serviços de segurança e justiça.

Já os direitos sociais foram os mais ameaçados, alguns deles genuinamente esquarterados, isso por causa do “desmanche neoliberal”⁵, projeto político que dominou a política econômica nacional a partir dos anos de 1980.

A ortodoxia econômica neoliberal foi a grande responsável pelo papel minimalista do Poder Público brasileiro quanto aos direitos sociais. Os Planos de Ajuste Estrutural – PAE – impostos às nações endividadas pelo FMI e pelo Banco Mundial na década de 1980 exigiram a redução dos programas sociais dos governos e a privatização do mercado habitacional (DAVIS, 2006).

O alinhamento do Brasil com nova ordem política personificada no *Consenso de Washington* mostrou mais uma vez que a extensão de uma das classes de direito se fez ao custo do sacrifício de outra. Na verdade, os avanços democráticos trazidos pela Constituição Federal de 1988, principalmente o referente à gestão democrática participativa, adotam um caráter conservador, uma vez que ocultam o desmantelamento dos direitos sociais.

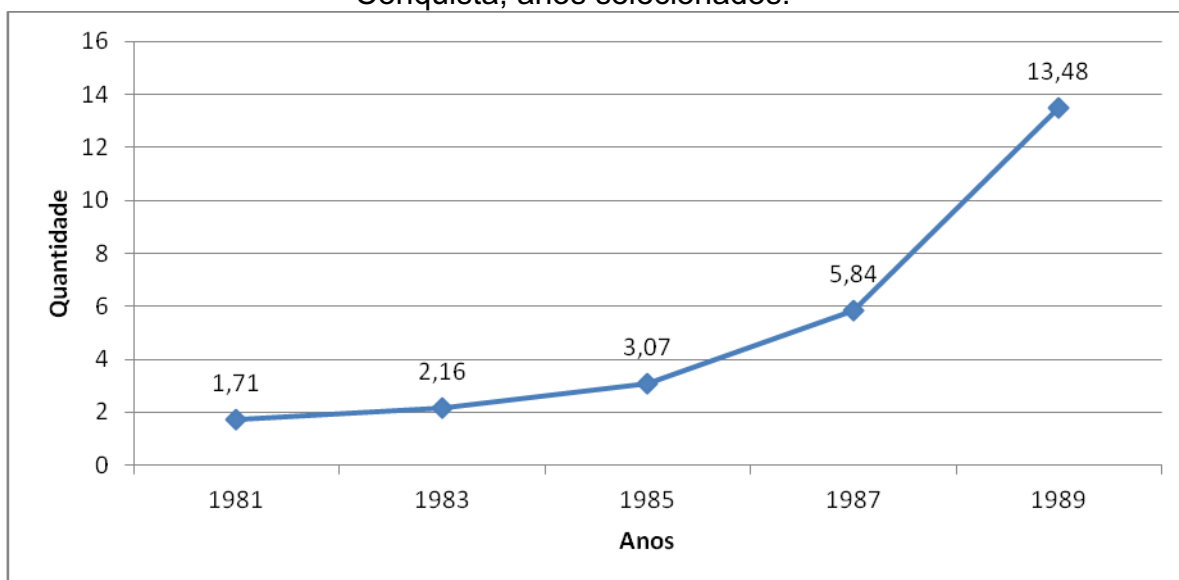
Desta forma, a classe trabalhadora foi impossibilitada, mais uma vez, do usufruto pleno dos seus direitos. Ou seja, a maioria social não foi reconhecido como cidadão pleno, teve seu direito à cidade limitado.

⁵ A expressão “desmanche neoliberal” foi formulada magistralmente por Roberto Schwarz no Prefácio com perguntas constante no livro *Crítica a Razão Dualística/O ornitorrinco*, de Francisco de Oliveira (2003).

Vitória da Conquista também presenciou os problemas trazidos pela urbanização excludente que caracterizou o Brasil e a usurpação dos direitos sociais em vista ao avanço dos direitos políticos e civis. Na década de 1980, a população voltou a escolher diretamente, através do voto, o governador do estado e o presidente da República, no entanto foi severamente penalizada nos seus direitos sociais.

No Gráfico 06 podemos ver o aumento impressionante da violência urbana em Vitória da Conquista, entre os anos de 1981 a 1989 a taxa de homicídio subiu os inacreditáveis 688%, passando de 1,71 homicídios para cada grupo de 1000.000 habitantes, para 13,48 homicídios.

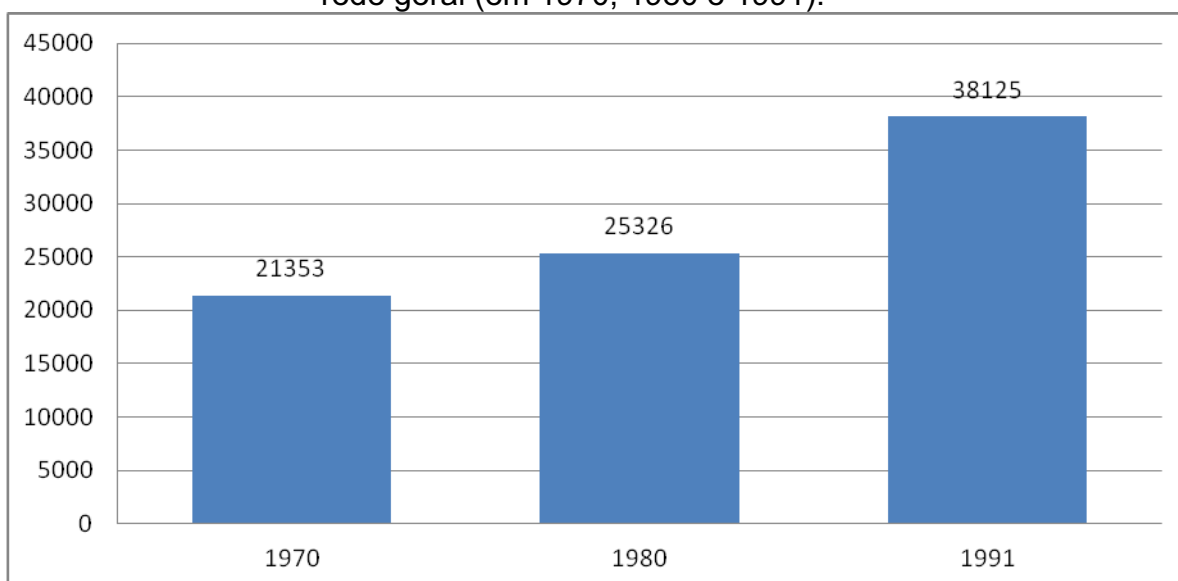
Gráfico 06 – Taxa de homicídio (100.000 habitantes) em Vitória da Conquista, anos selecionados.



Fonte: IPEADATA (2013)

Quanto aos serviços públicos, os anos de 1980, também foram emblemáticos. Como podemos ver no Gráfico 07 no ano de 1980 tinham em Vitória da Conquista 25.326 domicílios sem instalação sanitária adequada, no ano de 1991 esse número foi para 38.125 domicílios, um crescimento de mais de 50%.

Gráfico 07 – Número de domicílios sem instalação sanitária ligada à rede geral (em 1970, 1980 e 1991).



Fonte: Elaboração do autor com base nos dados do IBGE (1973, 1983, 1994).

Além da violência e da falta de infraestrutura urbana, a população conquistense, também devido ao desmanche neoliberal, vivenciou um tímido desempenho na evolução dos salários recebidos e econômico.

Quadro 14 - Valor Total Urbano dos Rendimentos recebidos em Vitória da Conquista - R\$ de 2000(mil)

Ano	Valores
1970	5438,67
1980	22647,92
1991	22580,74

Fonte: IPEA (2013)

Em quanto a população urbana em Vitória da Conquista cresceu 47,5% entre os anos de 1980 a 1991, o total de rendimentos recebidos pelo trabalhador urbano apresentou um decréscimo de -0,2% no mesmo período.

O crescimento da economia durante a década de 1980, também mostra como os direitos sociais foram sacrificados. Entre os anos de 1970 e 1975 o PIB municipal elevou-se 8% ao ano, nesse período o país vivia o “milagre econômico”. Entre 1976 a 1979 a economia de Vitória da Conquista cresce a uma taxa anual de 6,6%, caindo para 5% entre os anos de 1980 a

1985, nos últimos anos da década de 1980 a economia local só cresce 1% ao ano (VITÓRIA DA CONQUISTA, 2004).

Podemos perceber que a população de Vitória da Conquista na década de 1980, apesar de ter vivenciado a volta dos direitos políticos e civis, teve seu direito à cidade subsumido.

No entanto, ainda que de forma incompleta e insuficiente, a redemocratização foi responsável por uma substancial mudança na estratégia das classes dominantes na busca pelo desenvolvimento urbano. Com o intuito de desenvolver políticas urbanas que lhe beneficiasse, mas que aparentemente fosse do interesse coletivo, a elite econômica não poderia mais se utilizar do autoritarismo político.

Assim, depois dos marcos da “Constituição Cidadã” que reintroduziu no ordenamento jurídico brasileiro a iniciativa popular de lei, além dos instrumentos do plebiscito, audiências públicas e referendo, a participação popular da gestão da cidade ganhou força e lugar. Devido a isso, os métodos autoritários tornaram-se mais difíceis, conseqüentemente os pactos coletivos – expressos na esfera do desenvolvimento urbano pela política urbana, por meio de sua principal ferramenta: o plano diretor (RODRIGUES, 2008) – assumem papel de destaque trazendo nova perspectiva na relação entre capital, poder público e população.

Contudo, apesar de reconhecermos que a política urbana e o seu instrumento basilar: o plano diretor, tenha historicamente consagrado os interesses da elite econômica, em detrimento do direito à cidade para a maioria, é necessário compreender como o PDU – 2006 foi elaborado, quais suas bases e qual cidade ele pretende construir. Além disso, é importante analisarmos como o interesse de certos grupos específicos foi maquiado como interesse geral.

4.1 A Política Urbana na Constituição de 1988.

As raízes da ideia de reforma urbana remontam aos anos de 1960. Em 1963, ocorreu o Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana na cidade de Petrópolis (RJ), o encontro contou com a presença de políticos, intelectuais

e técnicos. No seminário foi debatido parâmetros para balizar o crescimento das cidades que começavam a se delinear.

No entanto, com o golpe militar e a instauração do regime de exceção a mobilização da sociedade civil em volta das amplas reformas sociais, inclusive a urbana, foi desmontada e substituída por um planejamento urbano tecnocrático e centralizado. Durante o regime militar as questões urbanas resumiram a legalização de loteamentos clandestinos e construção de conjuntos habitacionais que não beneficiaram a população mais pobre (FERREIRA, 2003).

No final dos anos 1970 e início da década de 1980, os excluídos do “milagre econômico” começam a mobilizar-se em torno da questão urbana. A eleição indireta do primeiro presidente civil após o golpe militar, em meados dos anos de 1980, trouxe uma pequena abertura política e a esperança de uma nova constituição para o Brasil.

Esses fatos serviram como catalisadores para a recomposição do debate da reforma urbana. Nos novos debates sobre a questão urbana foram incorporados à questão da moradia, outras questões como as transformações vividas pelo Brasil em função da acelerada urbanização. Assim surgiu o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU).

Souza (2008, p. 158) resume assim a nova concepção do movimento de reforma urbana progressista:

(...) um conjunto articulado de políticas públicas, de caráter redistributivista e universalista, voltado para o atendimento de seguinte objetivo primário: reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e promover uma maior democratização do planejamento e da gestão das cidades (...). Desta forma, a reforma urbana diferencia-se, claramente, de simples intervenções urbanísticas, mais preocupadas com a funcionalidade, a estética e a “ordem” que com a justiça social (...) não obstante ela conter uma óbvia e essencial dimensão espacial (grifo no original).

O Movimento Nacional pela Reforma Urbana ganha força e passa a ter participação de acadêmicos, entidades profissionais e movimentos populares. Com a oportunidade aberta pelo Congresso Nacional da sociedade civil poder elaborar emendas populares a serem apresentadas à Assembleia Constituinte, o MNRU elaborou a Ementa Constitucional de Iniciativa Popular pela da

Reforma Urbana que foi subscrita por cerca de 130.000 (cento e trinta mil) eleitores (FERREIRA, 2003).

Entretanto, como nos lembra Souza (2008), a obrigatoriedade do Congresso era de receber as propostas e não de incorporá-las integralmente à nova constituição. Por isso, durante os debates e votações no Congresso, a emenda foi sendo “enxugada”, proposições sobre os transportes coletivos e serviços públicos foram excluídos e os terrenos públicos foram suprimidos da aplicação do instrumento do usucapião.

Em 1988, foi promulgada a nova Constituição do Brasil com um inédito capítulo sobre política urbana. O conteúdo, bastante diluído e modificado, da ementa popular está presente nos artigos 182 e 183, vejamos:

CAPÍTULO II

DA POLÍTICA URBANA

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

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, **obrigatória para cidades com mais de vinte mil habitantes**, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

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

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

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

I – parcelamento ou edificação compulsório;

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

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

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua

moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

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

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

§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião. (Grifo nosso) (BRASIL, 1988).

O texto da nossa Constituição demonstra um grande avanço na legislação urbanística com o fim de tornar as cidades socialmente justa e reter a especulação imobiliária. Chama nossa atenção a obrigatoriedade de Plano Diretor para as cidade com mais de vinte mil habitantes e a responsabilidade do desenvolvimento urbano com atividade típica do poder público municipal.

Um desenvolvimento urbano autêntico (...) 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 sócio-espacial na e da cidade: vale dizer, a conquista de melhor qualidade de vida para um número crescente de pessoas e cada vez mais justiça social (grifo do original) (SOUZA, 2011, p. 101).

Para que as cidades brasileiras alcancem um autêntico desenvolvimento urbano é necessária uma reforma urbana. Reforma essa que, como descrito acima, não se refere a uma remodelação do espaço físico urbano, e sim a uma melhora na qualidade de vida população, especialmente a parcela mais pobre, e a elevação do nível da justiça social.

Ciente disso a política urbana da Constituição Federal impõe de forma implícita os objetivos a serem alcançados pela política urbana. Os principais objetivos são: coibir a especulação imobiliária; reduzir o nível de disparidade socioeconômico-espacial na cidade, ou seja, reduzir a segregação socioespacial; democratizar o planejamento e a gestão do espaço urbano e garantir segurança jurídica para as populações residentes em espaços carentes de regularização fundiária.

De forma objetiva a finalidade dos preceitos constitucionais é garantir a função social da cidade e da propriedade. Como função social da cidade podemos entender que:

As funções sociais da cidade estarão sendo desenvolvidas de forma plena quando houver redução das desigualdades sociais, promoção da justiça social e melhoria da qualidade de vida urbana. Esse preceito constitucional serve como referência para impedir medidas e ações dos agentes públicos e privados que geram situações de segregação e exclusão de grupos e comunidades carentes. Enquanto essa população não tiver acesso à moradia, transporte público, saneamento, cultura, lazer, segurança, educação, saúde, não haverá como postular a defesa de que a cidade esteja atendendo à sua função social (BRASIL, 2005, p.45).

Deste modo, a política urbana na busca pelas funções sociais da cidade deve realocar os recursos e a riqueza da cidade de forma mais equitativa com o fim de combater as situações de desigualdade socioeconômica existentes nas cidades brasileiras. Ou seja, é necessária uma distribuição justa dos equipamentos e da infraestrutura urbana pela cidade, de modo que todos os munícipes tem igual acesso a eles.

Fiorillo (2008) vai além e defende que a função social da cidade só estará sendo cumprida quanto seus habitantes tiverem pleno acesso à previdência social, à proteção a maternidade e à infância, à assistência aos desamparados e tiverem garantidos os direitos imateriais como liberdade e igualdade.

Assim, a cidade tem de oferecer condições adequadas para o desempenho das atividades econômicas, sociais e culturais. O cumprimento das funções sociais da cidade está relacionado com o cumprimento da função social da propriedade urbana.

Quanto à função social da propriedade a Constituição determina que ela seja o principio norteador do regime de propriedade urbana. Grau (2012) ao analisar sobre a função social da propriedade aponta a distinção entre o direito individual da propriedade e a função social. O direito à propriedade justifica-se para que o proprietário possa prover a sua subsistência e de sua família, daí porque se justifica a garantia do direito à herança.

Já uma propriedade particular dotada de função social é justificada pelos seus fins e também pelos seus serviços. Ou seja, o princípio da função social da propriedade impõe ao dono, ou a quem detém o controle, o dever de usar a propriedade não só em benefício próprio, mas também de outrem. Assim, a função social da propriedade impõe ao proprietário uma obrigação de comportamento ativo, obrigação de fazer e não meramente de não fazer.

Por isso, o Poder Público Municipal, através do Plano Diretor, pode exigir do proprietário o uso adequado que beneficie a coletividade o que implica numa destinação concerta da sua propriedade para atender um interesse social.

Assim, a Constituição Federal de 1988 impõe um novo conceito de propriedade. Agora a propriedade deve estar vinculada ao seu valor de uso e não ao seu valor de troca, por isso a propriedade cumprirá suas funções sociais quando ela atender as reais necessidades de habitação e o pleno ordenamento da cidade.

Para isso a Constituição estabelece alguns instrumentos que devem ser utilizados pelos municípios com forma de exigir dos proprietários de lotes que promovam seu adequado uso. Tais instrumentos são: parcelamento e edificação compulsória, imposição de impostos progressivos e até desapropriação, limitando, assim, a especulação do solo urbano e aumentando a oferta de terrenos urbanos. Todos esses instrumentos poderão ser utilizados para que os princípios da função social da cidade e da propriedade sejam alcançados.

No entanto, mesmo após a promulgação da Constituição Federal, não foi possível a utilização dessas determinações, de imediato, pois faltava uma legislação que a complementasse, conforme o artigo n° 182 prescreve. Essa lei só foi aprovada em 2001, mais de uma década depois da promulgação da Constituição, depois de muitos debates e negociações foi aprovada a Lei n° 10257\01 conhecida como “Estatuto da Cidade”.

O Estatuto da Cidade estabeleceu diretrizes para o planejamento e desenvolvimento urbano e foi considerado um marco referencial da trajetória da reforma urbana. Para Silva e Araújo (2003) é um instrumento de cidadania, uma vez que pressupõe uma gestão democrática das cidades e veio suprir uma deficiência normativa na área da política urbana apontada pelas cidades,

as quais competem a execução da política de desenvolvimento urbano, imposta da Constituição.

A Lei 10257/01 é dividida em cinco partes que tratam, respectivamente de: normas sobre o uso da propriedade urbana visando ao interesse coletivo, à segurança e ao bem-estar do cidadão e ao equilíbrio ambiental; instrumentos da política urbana; plano diretor; gestão democrática da cidade; penalidade para o não cumprimento da lei e prazo máximo para a elaboração do plano diretor. Como ela determina as diretrizes gerais para a elaboração dos planos diretores das cidades, faremos uma explanação dos pontos que mais influenciam da questão do uso do solo urbano e de construções de residências.

No Capítulo I que trata sobre as diretrizes gerais, o Estatuto institui os parâmetros que devem nortear a política urbana em todas as esferas do Poder Público – municipal, estadual e federal.

As diretrizes gerais da política urbana estabelecida no Estatuto da Cidade como normas gerais de direito urbanístico são, em especial para os Municípios, as normas balizadoras e indutoras da aplicação dos instrumentos de política urbana regulamentados na lei. O Poder Público somente estará respeitando o Estatuto da Cidade quando os instrumentos previstos forem aplicados com a finalidade de atender às diretrizes gerais prevista na lei (BRASIL, 2005, p.31).

Percebe-se que o uso dos instrumentos da política urbana, por parte do Poder Público municipal, está estritamente vinculado a finalidade determinada no Estatuto da Cidade. O uso da legislação urbana que contrarie as diretrizes gerais da Lei 10257/01 passar a ser considerada uma lesão à lei federal de desenvolvimento urbano e às normas constitucionais da política urbana. Fato que poderá ser questionado até por via judicial.

O primeiro artigo a Lei 10257/01 determina:

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

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

O primeiro artigo do Estatuto da Cidade explicita que os preceitos de ordem pública e interesse social, que passam a regular o uso da propriedade nas cidades, deixaram de ter caráter único e exclusivamente individual. A partir dessa lei a propriedade passa a assumir valores metaindividuais, uma vez que seu uso será regulado em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar de todos (FIORILLO, 2008).

Também merece destaque a menção ao equilíbrio ambiental como uma das finalidades do uso da propriedade urbana. O direito a um meio ambiente equilibrado já tinha sido garantido pela Constituição Federal no Art. 225, agora a questão urbana e a ambiental estão unidas como norteadoras do ordenamento dos espaços urbanos.

Passaremos a analisar as principais diretrizes gerais determinadas pelo Estatuto da Cidade a serem observadas pela legislação urbana municipal, que foram arrolados no segundo artigo.

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

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

Esse primeiro inciso resume o objetivo e as diretrizes de todo o Estatuto da Cidade. O direito à cidade, a primeira e também a mais importante diretriz do Estatuto, amplia o conceito de direito à moradia determinado na Constituição Federal de 1988.

O direito a moradia é reconhecido no Brasil deste 1948, ano de Declaração Universal dos Direitos Humanos, pela Assembleia Geral das Nações Unidas que teve o Brasil como signatário. Nesse documento está determinado no Art. 25, § 1º “toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, moradia, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis” (BRASIL, 2012a).

O direito à moradia foi incorporado à Constituição Federal no ano de 2000 por meio da Emenda Constitucional nº 26. Essa Emenda alterou a

redação do Artigo 6º do Título II, Dos Direitos e Garantias Fundamentais, para que fosse incluído o direito à moradia no rol dos direitos sociais da população brasileira (MORAIS et al, 2009).

Segundo Stefaniak (2010, p.241) o conceito de moradia adequada é o definido pelo Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos:

Moradia adequada significa algo mais que ter um teto sob o qual abrigar-se. Significa também dispor de um lugar privado, espaço suficiente, acessibilidade física, segurança adequada, segurança da posse, estabilidade e durabilidade das estruturais, iluminação, calefação e ventilação suficientes, uma infraestrutura básica adequada que inclua serviços de abastecimento de água, saneamento e eliminação de dejetos, fatores apropriados de qualidade do meio ambiente e relacionados com a saúde apropriados; e localização adequada no que diz respeito ao local de trabalho a aos equipamentos urbanos: os quais devem estar disponível a um custo razoável (...).

O direito à cidade vai além do direito à moradia adequada (CAPEL, 2010). O direito à cidade defendido no Estatuto da Cidade é o apresentado por Lefebvre (2011), nessa obra o autor nos mostrar que é possível morar na cidade e mesmo assim não ter direito à cidade.

Talvez devêssemos introduzir aqui uma distinção entre a *cidade*, **realidade presente**, imediata, dado prático-sensível, **arquitetônico** – e por outro lado o “urbano”, **realidade social composta de relações a serem concebidas**, construídas ou reconstruídas pelo pensamento. Todavia, esta distinção se releva perigosa e a denominação proposta não é manejada sem riscos. O *urbano* assim designado parece poder passar sem solo e sem a morfologia material, desenhar-se segundo o modo de existência especulativo das entidades, dos espíritos e das almas, libertando-se de ligações e de inscrições numa espécie de transcendência imaginária. Se se adota esta terminologia, as relações entre “cidade” e o “urbano” deverão ser determinados com maior cuidado, evitando tanto a separação como a confusão (...). A vida urbana, a sociedade urbana, numa palavra “o urbano” não podem dispensar uma base prático-sensível, uma morfologia (LEFEBVRE, 2011,p. 54-55) (grifo nosso).

O autor, apesar de defender que cidade e urbano não são sinônimos, esclarece que o urbano e a cidade são indissociáveis, sendo que o urbano não se realiza sem a cidade, nem a cidade sem o urbano.

Lefebvre (2011) defende, ainda, que pode haver a destruição da urbanidade na cidade. Essa destruição é evidenciada quando existe restrição

aos espaços de encontro e convívio, onde as diferenças se encontram. Também, significa a existência de mecanismo que impedem alguns atores sociais de compartilhar da vida urbana em sua plenitude, fato que acarreta sérios prejuízos ao exercício da cidadania.

O direito à cidade é resumido da seguinte forma:

O direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na sociedade, ao habitat e ao habitar. O direito à *obra* (à atividade participante) e o direito à *apropriação* (bem distinto do direito à propriedade) estão implicados no direito à cidade (LEFEBVRE, 2011, p.134).

Nesse sentido, a cidade é entendida como lugar em que o homem pode desenvolver melhor suas faculdades intelectuais, dada a convivência múltipla de grupos sociais e participar diretamente na produção da cidade. Essa participação é um dos representações dos direitos políticos e implica na construção de uma cidade mais democrática.

A cidade também deve ser o local onde se pode exercitar de forma expandida a opção de um modo de vida mais diverso e, como consequência, a liberdade. Sendo assim, a cidade deve ser o *locus* dos direitos civis.

Não podemos deixar de pontuar que quando o Lefebvre destaca o direito ao habitat e a apropriação está referindo-se aos direitos sociais. Esses direitos devem garantir a participação da riqueza gerada (material e imaterial) pela sociedade. No entanto, a participação não deve ser confundida com ser proprietário.

Desse modo, o direito à cidade deve ser entendido com *cidadania plena*. Ou seja, direito aos meios de subsistência, à moradia, à saúde, ao saneamento, à educação, ao transporte público, ao trabalho, ao lazer. Também tem que incluir o direito à liberdade de organização, o respeito às minorias e a pluralidade étnica, cultural e sexual, o respeito aos imigrantes, a preservação da herança cultural e histórica.

Essa plena participação da vida urbana é sacrificada quando parcelas da população são limitadas de utilizar e apropriar de determinados espaços urbanos e são segregados. Esses fatos não só reforça a distância entre os atores que compõem a paisagem urbana, mas, também estigmatiza as

peças segregadas o que dificulta o exercício pleno da democracia e cidadania, como encontrar emprego, ter acesso à saúde pública, ao transporte público e ao lazer, entre outros.

As outras diretrizes gerais da política urbana, que são consequências do direito à cidade, constantes no Art. 2º do Estatuto da Cidade são:

- gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
- planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;
- ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: a utilização inadequada dos imóveis urbanos; a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana; a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente; a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; a deterioração das áreas urbanizadas;
- justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;
- adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;
- recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;
- simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;
- isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

Com o fim de assegurar o cumprimento dos objetivos propostos pela legislação, foram previstos quatro ordens de instrumentos: o plano diretor, visando garantir o atendimento ao princípio constitucional da participação popular; o parcelamento e edificação compulsória de áreas e imóveis urbanos; a usucapião especial urbana, a concessão de uso especial para fins de moradia e a concessão de direito real de uso; direito de superfície; direito de preempção; outorga onerosa do direito de construir; transferência do direito de construir e operação urbana consorciada.

4.2 Instrumentos básicos da política urbana municipal.

Conforme expomos acima, para serem alcançados os objetivos da política de desenvolvimento urbano que consiste na garantia do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, da garantia de condições dignas de vida urbana para seus habitantes e do cumprimento da função social da propriedade, nos termos do Art. 182 da Constituição Federal, o Poder Público Municipal possui como principal instrumento o Plano Diretor.

4.2.1 Plano Diretor

Conforme a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor obtém uma nova importância como instrumento de política urbana. Ele passa a ser considerado o instrumento básico de política do desenvolvimento e expansão urbana, conforme art.40 do Estatuto. É o plano diretor que deve definir o preceito da função social da propriedade urbana que, assim, passa a ser uma realidade no Brasil.

Além de confirmar a necessidade do plano diretor a ser instituído por lei municipal, aprovado pela Câmara Municipal, o Art. 40 do Estatuto também determina os requisitos indispensáveis à aplicação do Plano Diretor:

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

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

§ 3º A lei que institui o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação os poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

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

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidas;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Conforme o primeiro parágrafo do Art. 40, o plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal. Sendo assim, o PD extrapola o sistema orçamentário, entretanto, algumas diretrizes e objetivos, para produzirem efeitos, dependem de investimentos do Poder Público. Por isso, existe a necessidade de integração do plano diretor com as ferramentas de planejamento orçamentário.

Desta forma, o alcance das diretrizes e objetivos do plano diretor depende da harmonização dele com Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

O Plano Plurianual – PPA – é uma ferramenta de planejamento orçamentário onde se estabelece as diretrizes, objetivos e metas do Poder Público municipal para os gastos de capital e outros deles decorrentes e para as despesas relativas aos programas de duração continuada. É um plano que fornece uma visão daquilo que a administração municipal propõe-se a realizar em médio prazo e que a realização depende da utilização de recursos (CEPAM, 2005).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO – é uma ferramenta de planejamento orçamentário que abrange as prioridades e metas do Poder Público municipal, contemplando as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente. Já a Lei Orçamentária Anual é responsável por estimar as receitas e fixar os gastos para um determinado exercício (CEPAM, 2005).

Conforme o parágrafo 2º do Art. 40, o plano diretor deverá englobar todo o território do município, por isso, o plano diretor deve abranger tanto a zona urbana como a zona rural.

A explicação é que a Constituição Federal ao preceituar que a política de desenvolvimento urbano tenha como objetivo ordenar o pleno

desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de todos os habitantes, não distingue os municípios da zona urbana e da zona rural.

Também, o plano diretor não pode ser entendido como zoneamento urbano que trata somente de normas sobre o uso e ocupação do solo e divide espacialmente o território da cidade. O plano diretor é mais abrangente e engloba outros aspectos tanto administrativo, como socioeconômico, por isso, a política urbana deve ser construída por todos, incluso a população rural.

Além do mais, como lembra Saule Júnior (2002) a realidade de nossas cidades mostra, cada vez mais, uma estreita ligação entre as atividades econômicas urbanas com as rurais.

Outro requisito indispensável do plano diretor que foi determinado pelo Art. 40 do Estatuto da Cidade foi a participação popular, tanto no processo de elaboração como na fiscalização de sua implantação, nos âmbitos dos Poderes Executivo e Legislativo.

O implemento da democratização da gestão urbana veio do reconhecimento de que a dramática situação de grande parte das cidades brasileiras é consequência, entre outros fatores, do tipo de gestão urbana até então utilizada no Brasil. A exclusão de vários setores do debate público sobre a política urbana causou efeitos socialmente perversos. Historicamente, a falta de participação popular produziu planos e leis urbanísticas cujos parâmetros e padrões refletiam somente a maneira como as elites instalam-se na cidade.

A política urbana, até o Estatuto da Cidade, era caracterizada pelo baixo nível de interlocução do Poder Público com os mais variados segmentos da sociedade, exceção era feita por setores específicos que têm suas atividades econômicas diretamente ligadas ao espaço urbano como engenheiros e arquitetos, loteadores e incorporadores, empreiteiros de obras e serviços públicos etc.

A democratização dos processos decisórios – e do controle social de sua implementação – é fundamental para (...) transformar o planejamento da ação municipal em algo não apenas compartilhado pelos cidadãos, mas assumido por estes, produzindo uma interface real com as demandas, pleitos e desejos dos diferentes grupos na cidade. É evidente que este processo é marcado por conflitos – e o papel de poder público (Câmara/Executivo) é promover um processo organizado de escuta e de debate em torno das diferentes opções e suas

implicações para a cidade, viabilizando as escolhas e sua implementação (BRASIL, 2005, p.193 e 194).

A intenção do Estatuto da Cidade foi fazer com que o plano diretor seja um “pacto social” Ferreira (2003), ou melhor, garantir a execução de uma vontade política coletiva de recuperação democrática das cidades. Desta forma, os planos urbanísticos e a regulação devem aproximar-se dos cidadãos estabelecendo forte vínculo com a cidade real.

Além disso, é no plano diretor que será definido as políticas públicas e determinadas as prioridades de investimentos, em razão da realidade local e da manifestação da população. Isso atribuirá legitimidade necessária para rever a ordem da destinação dos recursos, tanto das obras como dos serviços públicos, para satisfazer os verdadeiros interesses dos cidadãos.

Brito (1992, p. 118,119 e 122) endente participação democrática da seguinte forma:

Participação popular, então, somente poder existir com a pessoa privada (individual ou associadamente) exercendo o poder de criar norma jurídica estatal, que é norma imputável à autoria e ao dever de acatamento de toda a coletividade. É igual a dizer: com a pessoa privada influenciando *constitutivamente* na formação da vontade normativa do Estado, que assim é que se desempenha o poder político.

(...)a participação popular não quebra o monopólio estatal da produção do Direito, mas obriga o Estado a elaborar o seu Direito de forma emparceirada com os particulares (individual ou coletivamente). E é justamente esse modo emparceirado de trabalhar o fenômeno jurídico, no plano da sua criação, que se pode entender a locução “Estado Democrático” (figurante no preâmbulo da Carta de Outubro) como sinônimo perfeito de “Estado Participativo”. (destaque no original).

Para isso o Estatuto traz um capítulo (Capítulo IV, Arts. 43 a 45) que trata de forma exclusiva da gestão democrática da cidade. O artigo 43 prevê instrumentos que têm como objetivos expandir a base de conhecimento, planejamento e manutenção da política urbana, permitindo, assim, que parcelas representativas da população possam avaliar e fiscalizar as decisões referentes às diretrizes e investimentos públicos nela definidos.

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

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

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

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

V – (VETADO)

Os órgãos colegiados de política urbana são conselhos colegiados que contam com representação do governo e de diversos setores da sociedade civil. Esses conselhos são parte integrante do Poder Executivo, mas são independente, eles são a oportunidade da sociedade participar dos processos de planejamento e gestão urbana.

Os debates, audiências e consultas públicas são conferências de políticas urbanas e devem ser repetidas periodicamente para alcançar ampla participação popular. A finalidade desses encontros é de discutir e estabelecer prioridades e diretrizes para a política urbana, tanto municipal como estadual e nacional.

Além disso, o Estatuto da Cidade abrange a obrigatoriedade do Plano Diretor, a partir da entrada em vigor do estatuto o Plano Diretor é obrigado para:

Art. 41. O Plano Diretor é obrigatório para cidades:

I – com mais de vinte mil habitantes;

II – integrantes de regiões metropolitanas a aglomerações urbanas;

III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 184 da Constituição Federal;

IV – integrantes de áreas de especial interesse turísticos;

V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significado impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

No Art. 50 o Estatuto estabelece o prazo de cinco anos para a aprovação de um plano diretor para os municípios que não o tinham na data da entrada em vigor do Estatuto da Cidade. Também foi de cinco anos o prazo para os municípios que já tinham Plano Diretor, mas que não atendiam os requisitos constitucionais do Art. 182 da Constituição Federal e os critérios para

sua aprovação constante no Art. 40 do Estatuto, fazerem as devidas adaptações.

Outro ponto importante no plano diretor é seu conteúdo mínimo. O Estatuto da Cidade determina, no artigo 42, qual deve ser o conteúdo mínimo de um PD.

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

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

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

III – sistema de acompanhamento e controle.

Desta forma o Poder Público Municipal tem a obrigação de identificar as propriedades urbanas não edificadas, não utilizadas ou subutilizadas, que não estejam cumprindo a função social. Com essas informações o PD, conforme o inciso I do Art. 42, deve delimitar as áreas urbanas sujeitas à aplicação dos instrumentos de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios.

A demarcação de tais áreas tem que ser compatível com a capacidade de infraestrutura urbana de equipamentos e serviços, além da demanda para utilização. Assim, para que propriedade urbana atenda sua função social é necessário que haja um grau de razoabilidade entre a magnitude de seu uso com o potencial de desenvolvimento das atividades de interesse urbano (BRASIL, 2005).

Podemos concluir que o Poder Público só executará uma política urbana que assevere o pleno direito à cidade para todos se forem definidas as áreas que não atendem a função social da propriedade.

Em decorrência disso, o inciso II do Art. 42 impõe que o Plano Diretor deve contar com os seguintes instrumentos de desenvolvimento urbano: direito de preempção (art.25), outorga onerosa do direito de construir (art. 28 e 29), operações urbanas consorciadas (art.32) e transferência do direito de construir (art.35).

Além dessas coisas é dever do Município, inciso III do Art.42, implantar um sistema de acompanhamento e controle com a finalidade de verificar se o

plano diretor aprovado está de fato buscando o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade.

Como o plano diretor assume a importância central na regulação do uso do solo e da efetivação da função social da propriedade, ele deve explicitar de que forma será feita a recuperação da valorização da terra nas cidades. O Plano Diretor, também, deve determinar a realização das diretrizes gerais do Estatuto e a aplicação dos instrumentos da política urbana no território da cidade. Inclusive, existem instrumentos que só poderão ser utilizados caso estejam apontadas as áreas para sua aplicação no próprio Plano Diretor.

Desta forma, é o Plano Diretor que deve organizar o crescimento e o funcionamento da cidade e, especialmente, é um instrumento que regula o valor do preço de solo. Ele pode acarretar a valorização fundiária, na medida em que sugere alterações na norma urbanística ou mesmo alterações na classificação do solo, fatores causadores de valorização, que deve ser recuperada e distribuída de forma justa com toda a população (LEVY, SANTORO e CYMBALISTA, 2005).

A valorização pode advir de muitas situações como, por exemplo: quando o Plano Diretor muda o uso do solo de rural para urbano ou altera usos permitidos de residencial para comercial; quando determinar formas, parâmetros de ocupação e potenciais construtivos para diferentes áreas da cidade; quando aponta zonas de expansão urbana; quando determina as formas de parcelamento permitidas para cada área da cidade; entre outras.

Sendo assim, como o Plano Diretor pode interferir no valor do solo, nada mais justo que ele incluir elementos que possam fazer a recuperação social da valorização da terra gerada por sua interferência.

Outro ponto importante que o Estatuto da Cidade estabelece para o Plano Diretor é a prerrogativa para evitar a retenção especulativa de imóveis. Gerando, assim a democratização do acesso ao solo e podendo operar de forma preventiva, impedindo posteriores apropriações indevidas da valorização da terra.

Se levarmos em conta as diretrizes gerais (...), um Plano Diretor que interfere nos investimentos públicos ou nas normas de uso e ocupação do solo de forma a promover valorização fundiária, deve prever os instrumentos através dos quais irá

recuperar a valorização fundiária gerada por essas interferências. Da mesma forma, um Plano Diretor que possui instrumentos de recuperação da valorização fundiária deve associar essas receitas ao cumprimento da recuperação para toda a sociedade, como parte da efetiva função social da propriedade e da cidade, exigida por lei, no Brasil, depois de promulgada o Estatuto da Cidade. Caso contrário caberá, inclusive, questionamento judicial (LEVY, SANTORO e CYMBALISTA, 2005, p.21).

Isso se deve ao fato de que o Plano Diretor como principal instrumento da política urbana, tem que respeitar todas as diretrizes gerais estabelecidas pelo Estatuto da Cidade, especialmente a justa distribuição no ônus e benefícios advindos da urbanização e a necessidade de recuperar socialmente a valorização imobiliária decorrente da ação pública.

Passaremos, agora, a apresentar os instrumentos que o Estatuto da Cidade disponibiliza para que seja cumprida a função social da cidade e da propriedade.

4.3 Instrumentos de indução do Desenvolvimento Urbano.

Nos seus artigos iniciais o Estatuto da Cidade deixa claro que a execução da política urbana, exercida pelos municípios, deve regular o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, ou melhor, a propriedade deve cumprir um fim social. O fim social de uma propriedade é atingido quando há equilíbrio entre o interesse público e o privado, sendo que o interesse público é superior ao privado. Assim, a utilização que se faz da propriedade permitirá uma urbanização mais justa e também irá assegurar um equilíbrio nas relações da cidade.

O princípio norteado do regime da propriedade urbana é a sua função social, permitido que, por meio do Plano Diretor, o Poder Público Municipal possa exigir o cumprimento do dever do proprietário, o seu direito em benefício da coletividade, que implica numa destinação concreta do seu imóvel para atender um interesse social (BRASIL, 2005, P.46).

Para isso, o Poder Público deve ordenar e controlar o uso do solo na cidade, de forma a evitar a utilização inadequada ou inconveniente. Também deve impor normas para evitar a retenção especulativa dos imóveis urbanos, que resulte na sua subutilização ou não utilização e, assim, promover a

Reforma Urbana, bem como a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização.

Destarte, o Estatuto da Cidade põe no patamar de normas gerais do direito urbanístico e do planejamento urbano no Brasil o combate à retenção especulativa do imóvel urbano – Art. 2, inciso VI, a – assim como o parcelamento, edificação e uso do solo inadequado ou excessivo em relação à infraestrutura – Art. 2, inciso VI, d.

Como instrumentos para atingir os fins descritos acima, o Estatuto da Cidade abre um leque de opções como o do parcelamento e a edificação ou utilização compulsória, constantes na Seção II, integrante do Capítulo II, artigos 5º e 6º.

O artigo 5º determina:

Art. 5º Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórias do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

Cabe ao Município, através de lei específica, indicar as áreas urbanas sujeitas ao parcelamento, a edificação ou utilização compulsória. Porém, essa indicação está limitada à área constante no Plano Diretor, ele deve definir as áreas em função do planejamento urbano e dos aspectos urbanísticos.

As áreas sujeitas a esses instrumentos devem estar dotadas de equipamentos públicos compatíveis com a utilização desejada e que seja de urbanização prioritária. Assim, é preciso caracterizar uma subutilização de equipamentos públicos existentes em algumas áreas da cidade, resultando no interesse de sua maior utilização.

Portanto, o instrumento dirige-se aos vazios urbanos lesivos, entendidas com propriedades urbanas que nessa condição não está cumprindo sua função social, o que caracteriza imóvel subutilizado. Neste sentido, Guimaraens (2002) alerta para que as áreas vazias, mas que não dispõem de infraestrutura – ou que esteja localizada em áreas que se encontre saturada, ou ainda em locais de preservação ambiental – não deverá estar sujeito a tal instrumento, sob pena de prejuízo à cidade.

O parágrafo primeiro do artigo 5º esclarece sobre o conceito de subutilização:

§ 1º. Considera-se subutilizado o imóvel:

- I – cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no Plano Diretor ou em legislação dele decorrente;
- II – (VETADO)

Como prevê o artigo 5º, o dono do terreno subutilizado será notificado com o fim de que no prazo e condições determinadas promova o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória, conforme parágrafos 2º e 3º. O parágrafo 4º estabelece os prazos mínimos a serem observados pelo proprietário de imóveis caracterizados com subutilizados.

§ 4º Os prazos a que se refere o caput não poderão ser inferiores a:

- I – um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente;
- II – dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras de empreendimento.

§ 5º Em empreendimentos de grande porte, em caráter excepcional, a lei municipal específica a que se refere o caput poderá prever a conclusão em etapas, assegurando-se o projeto aprovado compreenda o empreendimento como um todo.

Nesse sentido, o que o parágrafo 4º determina é que uma vez notificado o proprietário de que seu imóvel urbano está subutilizado, ele tem o prazo de, no mínimo, um ano para apresentar o projeto que reverterá tal situação. Sendo aprovado o projeto pelo Poder Público municipal o proprietário terá dois anos para iniciar a obra necessária. Segundo Guimaraens (2002) a lei municipal não só pode, como deve estabelecer o prazo para a conclusão das obras, sem a qual o objeto da obrigação não será cumprido.

No artigo 6º há uma determinação muito importante para evitar descumprimento da lei através da transmissão da propriedade:

Art. 6º. A transmissão do imóvel, por ato inter vivos ou causa mortis, posterior à data da notificação, transfere as obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei, sem interrupção de qualquer prazos.

Em razão do disposto nesse artigo, eventual transmissão do imóvel, após a notificação, transfere-se também a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar, sem interrupção dos prazos.

Caso o proprietário ou responsável, depois de transcorrido os prazos, não cumpra a notificação o município poderá aplicar a Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo. É o que já estava previsto na Constituição Federal e foi regulamentado pelo Estatuto da Cidade, na Seção III, artigo 7°:

Art. 7° Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do Art. 5° desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5° do art. 5° desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

§ 1° O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado em lei específica a que se refere o caput do art. 5° desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, repetida a alíquota máxima de quinze por cento.

§ 2° Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa prevista no art. 8°.

§ 3° É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo.

Pelo disposto no art. 7°, percebemos que a natureza do IPTU progressivo no tempo é extra-fiscal. Assim, a finalidade do Poder Público municipal com a utilização do IPTU progressivo no tempo não é a de aumentar a arrecadação, mas sim de induzir o proprietário do imóvel urbano a parcelá-lo, edificá-lo ou utilizá-lo de forma a atender sua função social.

Além disso, a artigo acima citado traz normas gerais orientadoras e limitadores para a Lei municipal. Quanto à alíquota do imposto o Estatuto determina dois critérios diferentes para sua cobrança: o primeiro é que a majoração não pode exceder a duas vezes o valor do ano anterior, ou seja, o valor a majorado, de um ano para outro, deverá ser igual ou inferior a 100% do valor original.

O segundo critério refere-se à alíquota máxima do imposto, a Lei Federal determina que em nenhum momento a alíquota seja superior a 15%. O Estatuto também determina que a majoração do IPTU só poderá ocorrer por cinco anos consecutivos, devendo manter a última alíquota até que seja cumprida a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar o imóvel urbano.

Digno de nota é que o parágrafo três proíbe aos proprietários de imóveis que não estejam cumprindo a função social a concessão de isenções

ou de anistia de débitos decorrentes do IPTU progressivo. Essa proibição mostra que o IPTU progressivo é uma sanção, por isso, não é passível nenhuma isenção ou anistia. Além do mais, o proprietário só deve deixar de pagar o IPTU progressivo caso cumpra a obrigação imposta pelo Poder Público municipal.

Na hipótese do proprietário do imóvel urbana não cumprir o determinado pela Lei Municipal após cinco anos de incidência do IPTU progressivo o Poder Público poderá desapropriar o imóvel com pagamento em títulos da dívida pública. É o que dispõe o artigo 8º do Estatuto da Cidade:

Art. 8º Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

Esse artigo veio regulamentar a desapropriação para fins da reforma urbana, como determinado na Constituição, inciso III do parágrafo 4º do artigo 182. Essa desapropriação configura-se com uma sanção, pois o critério definido para fins de pagamento da indenização foi o de títulos da dívida pública (BRASIL, 2005).

No entanto, como mostra Guimaraens (2002) o caráter dessa desapropriação não é meramente punitivo, mas também de adequação do imóvel a sua função social. Isso fica evidente porque o Estatuto além de prever as regras de desapropriação, determina as obrigações do Município decorrente da desapropriação.

O parágrafo 4º do artigo 8º determina: “O Município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de cinco anos, contado a partir da sua incorporação ao patrimônio público”.

Assim, uma vez concretizada a desapropriação, o Poder Público assume a responsabilidade e a obrigação que era do antigo proprietário. No entanto, para o cumprimento do parcelamento, edificação ou utilização, o Estatuto autoriza o Município a conceder ou alienar o imóvel a terceiro, transferindo a obrigação inicial.

A clara intenção desses artigos é evitar a expansão horizontal da estrutura urbana em direção a locais desprovidos de infraestrutura ou frágeis

do ponto de vista ambiental, e também evitar a especulação imobiliária, que tem sua maior caracterização na retenção do solo urbano como forma de reserva de valor, principalmente as áreas ociosas já dotadas de infraestrutura e equipamento.

Campos Filho (2001, p.48) define da seguinte forma a especulação imobiliária:

(...) uma forma pela qual os proprietários da terra recebem uma renda transferida dos outros setores produtivos da economia, especialmente através de investimentos públicos na infraestrutura e serviços urbanos, que são os meios coletivos de produção e consumo ao nível de espaço urbano.

Essa é uma prática muito comum no Brasil e em Vitória da Conquista: os lotes ficam sem utilização por anos, esperando sua valorização para serem vendidos, produzindo os vazios urbanos.

Uma das explicações para esse fato é que o solo não é um meio de produção como qualquer outro, uma vez que ele não se transforma e também não é reproduzível, suas características artificiais, naturais e de acessibilidade não são, normalmente, repetitivas. Por isso, podemos dizer que o preço do solo é determinado pelo poder que tem o proprietário de controlar sua oferta e pela disposição do usuário em remunerar o proprietário.

Fiana (1990) citado por Silva (1992) descreve outros fatores que determinam a valor de um lote, são eles: as atividades que são realizadas em outros terrenos próximos e as peculiaridades das atividades econômicas que competem por seu uso. Assim, cada utilização do solo altera o preço do mesmo e dos demais que estão na sua proximidade, deste modo é o uso do solo que determina os preços fundiários.

Smolka (1983) acrescenta mais dois componentes: o valor potencial e a expectativa de valorização futura. O valor potencial reflete algumas condições histórico-institucionais inseparáveis do mercado do solo urbano e que determina um preço inicial abaixo do qual o mesmo não é vendido. Essas condições facilitam a manipulação de interesses dos donos do terreno enquanto grupo social, pois eles controlam a disponibilidade dos lotes e influenciam a forma de utilização. Assim, o valor potencial tem como base a capacidade dos proprietários em influenciar o uso do solo e o poder de retenção dos mesmos.

A expectativa de valorização futura do solo baseia-se na hipótese do solo sofrer variação ao longo do tempo, em função das vantagens proporcionadas pelo uso e alterações do solo sobre os demais. Assim, no contexto urbano, o valor do solo estará vinculado às modificações ocorridas no ambiente construído, que pode alterar os atributos do lote proporcionando a ele vantagens locacionais na forma de renda fundiária. Além do Estado, o capital privado também é responsável pela transformação do ambiente construído urbano, logo ele tem interesse em apropriar de parte das vantagens locacionais criadas.

Podem concluir das idéias de Fiani (1990) e Smolka (1983), que o proprietário do solo urbano vai ter um ganho maior, ou lucro, quanto maior for o seu poder de reter o lote sem precisar vendê-lo ou utilizá-lo, ou melhor, quanto maior o tempo que ele tiver para especular. É este tipo de especulação que o Estatuto das Cidades tenta combater com os artigos 5º, 7º e 8º, forçando os proprietários dos terrenos a darem uma utilização adequada, aos mesmos, sob pena de desapropriação compulsória.

Analisando mais profundamente os instrumentos de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, do IPTU progressivo no tempo e da desapropriação do solo urbano, podemos verificar certa ineficiência. Detectamos no ritmo de utilização dos instrumentos nas propriedades urbanas que não cumprem adequadamente sua função social, uma complacência descabida, o que atrasa, injustificadamente, o direito de usar adequadamente uma propriedade em flagrante desrespeito aos princípios constitucionais.

Detectando o Poder Público municipal que uma determinada propriedade urbana não esteja edificada, está sendo subutilizada, ou não utilizada, enquadrando-se, desta forma, na hipótese prevista no parágrafo 4º do artigo 182 da Constituição Federal, que também corresponde com aos artigos 5 e 6 do Estatuto da Cidade, o seu proprietário poderá, conforme o caso, continuar com esse uso indevido, *por mais oito anos*, no mínimo, em evidente prejuízo de todos os cidadãos que necessitam do mesmo espaço. Senão vejamos.

É de um ano o primeiro prazo concedido para que o proprietário apresente um projeto de melhor utilização da propriedade, § 4, inciso I do art.

5°. Apresentado o projeto, o proprietário tem mais dois anos para iniciar as obras, inciso II do § 4 do mesmo artigo.

Caso toda a tramitação burocrática, na prefeitura, não apresentar interrupção, inclusive por força de algum instrumento jurídico, já se terão passados três anos daquele uso indevido. Neste caso, não levando em consideração o tempo anterior à primeira notificação do Poder Público.

E, mesmo depois disso, se o projeto apresentado não tiver sido executado – note-se a benevolência da legislação – o proprietário ainda terá mais cinco anos de IPTU progressivo no tempo. Perfazendo assim, oito anos para que o proprietário seja “devidamente punido” por uma desídia resguardada pela legislação.

Somente após tudo isso é que o Poder Público poderá desapropriar tal imóvel através de pagamento em títulos da dívida pública. Digno de nota é que a desapropriação poderá vir depois de uma ação judicial que tramite por mais oito anos.

Deste modo, Alfonsin (2002) destaca que:

(...) enquanto o “devido processo legal” de intervenção do Poder Público sobre o imóvel vai-se processando, o indevido processo social sob o qual o referido bem está sendo usado por um em prejuízo de todos, vai cumprindo o seu sinistro papel no fim do qual ainda será indenizado.

Assim, podemos afirmar que a nova legislação urbana, pelo menos no tocante às intervenções contidas nos artigos 5 a 8 do Estatuto, não é apropriada para impor a função social da propriedade urbana.

Além dessas limitações, Souza (2008) adverte que é raro nas cidades brasileiras a regular e rigorosa atualização dos *cadastros técnicos* – que compreendem desde os simples cadastros fundiários ou imobiliários, que admitam uma visão da estrutura de propriedade, até plantas contendo dados sobre a infraestrutura instalada e os serviços prestados – e *plantas genéricas de valores* – as quais contêm uma divisão da área urbana do município de acordo com o seu *status*, ao fixarem os valores básicos unitários, por metro quadrado, de terrenos e edificações, considerando a realidade do mercado imobiliário e os possíveis fatores de valorização.

A falta de cadastros e plantas de valores atualizados compromete não só a arrecadação do IPTU “normal”, a eficiência do IPTU progressivo no

tempo, mas também a aplicação de vários outros instrumentos (que serão analisados adiante). Esse fato impede que os objetivos mais ambiciosos em matéria de um planejamento e de gestão eficiente e progressista sejam alcançados.

Na verdade, cadastros e plantas de valores são coisas tão básicas que, muito mais que impedir ou dificultar a implantação deste ou daquele instrumento específico, a sua ausência ou a sua desatualização dificultam, pura e simplesmente, qualquer planejamento sério e qualquer gestão minimamente eficiente (SOUZA, 2008, p.306).

4.3.1 Instrumentos para recuperação da valorização fundiária

A aplicação de instrumentos para recuperação da valorização fundiária fundamenta-se no princípio de que em alguns casos a acumulação particular de riqueza é resultado do trabalho coletivo da sociedade. Esse é o caso da formação da renda fundiária urbana, muito comum nas cidades brasileiras, como constata Brown e Smolka (1997) *apud* Bassul (2002, p. 10) “quase todo valor da terra resulta mais do trabalho coletivo que do trabalho individual”.

O esforço coletivo é resultado do meio de financiamento utilizado pelo Poder Público para arcar com os custos de produção dos equipamentos de consumo coletivo como, sistema viário, segurança, lazer, iluminação, entre outros. O financiamento de toda essa infraestrutura vem dos tributos que são pagos por toda a população, no entanto nas cidades brasileiras a distribuição dos equipamentos não é feita de forma equitativa, os bairros da elite econômica sempre foram favorecidos (MARICATO, 2009; VILLAÇA, 2001; LOPES JÚNIOR, 2007; RODRIGUES, 2008).

Entretanto, Singer (1980) pontua que não é o Poder Público o grande responsável pela injusta distribuição dos serviços urbanos, para ele o maior culpado é o capital imobiliário.

Quem estuda um mapa da distribuição dos serviços urbanos de responsabilidade do Estado no território da cidade verifica facilmente que eles se encontram apenas à disposição dos moradores de rendimentos elevados ou médios. Quanto menor a renda da população, tanto mais escassos são os referidos serviços. Isto poderia despertar a suspeita de que o Estado agrava sistematicamente os desníveis econômicos e sociais,

ao dotar somente as parcelas da população que já são privilegiadas de serviços urbanos, dos quais as parcelas mais pobres possivelmente carecem mais. Mas, a suspeita é infundada. Quem promove esta distribuição perversa dos serviços urbanos não é o Estado, mas o mercado imobiliário. Sendo o montante de serviços urbanos escassos em relação às necessidades da população, o mercado os leiloeira mediante a valorização diferencial do uso do solo, de modo que mesmo serviços fornecidos gratuitamente pelo Estado aos moradores – como ruas esfaltadas, galerias pluviais, iluminação pública, coleta seletiva de lixo etc. – acabam sendo usufruídos por aqueles que podem pagar o seu “preço” incluído na renda do solo que dá acesso a eles (SINGER, 1980, p. 89-90).

Concordamos em parte com Singer (1980). De fato, os serviços urbanos são injustamente distribuídos pelas cidades brasileiras, bairros com população pobre, que são os mais populosos, apresentam escassez de equipamentos públicos. No entanto, o Poder Público é responsável, sim, por esse fato, no mínimo ele é cúmplice, pois cede facilmente a pressão de certos grupos ou os representa.

Maricato (2009, p. 157) resume como isso acontece: “Proprietários de terra e capitalista das atividades de promoção imobiliária e construção são um grupo real de poder e de definição das realizações orçamentárias municipais”.

Além da valorização advinda da presença de infraestrutura proporcionada pelo Estado, Bassul (2002) destaca outra tão ou mais injusta que essa. É a valorização resultada pela mudança na legislação urbana, como um acréscimo de área edificável, ou uma alteração do uso original permitido, como por exemplo, a mudança do uso residencial para o comercial.

Também podemos inserir nesse rol a alteração de uso rural, agrícola para área urbana. Nesse caso há valorização da área devido aos ganhos de urbanização.

Como todos os ganhos descritos acima foram resultados do esforço coletivo, ou seja, as valorizações não foram consequência de trabalho individual do proprietário, é justo que o Poder Público faça a recuperação social da valorização do solo. Para isso, o Estatuto da Cidade (trouxe) o instrumento Outorga Onerosa do direito de construir.

4.3.1.1 Outorga Onerosa do Direito de Construir e Alteração do Uso

Nos artigos de 28 a 31 o Estatuto da Cidade regulamenta a Outorga Onerosa do Direito de Construir. Esse instrumento de política urbana consiste na possibilidade do poder público municipal autorizar, de forma onerosa, que se possa construir um imóvel de forma que seja ultrapassado o coeficiente de aproveitamento previsto na legislação urbanística.

A ideia por trás desse instrumento é que a propriedade de um terreno não dar ao dono poder absoluto quanto ao volume de área construída nele. Aliás, a existência de normas urbanísticas – leis de uso e ocupação do solo, leis de parcelamento, entre outros – já é um limitador que impede o proprietário de usar o imóvel como desejar.

Portanto, como o zoneamento pode impedir que em certas áreas da cidade não seja permitido implantar indústria ou atividade ruidosas, o Plano Diretor pode determinar o índice de aproveitamento ou a densidade demográfica em algumas áreas de zona urbana.

Desta forma, o processo de produção imobiliária ou direito de construir passa a apresentar limites constituídos na legislação urbana, principalmente pelas diretrizes gerais do Estatuto da Cidade. Melhor dizendo, o direito de construir passa, assim, a se submeter aos fins da política urbana, conseqüentemente, as funções sociais da propriedade urbana e da cidade.

O artigo 28 do Estatuto dispõe:

Art. 28. O Plano Diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área de terreno.

§ 2º O Plano Diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda zona urbana, ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana.

§ 3º O Plano Diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infra-estrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área.

A Outorga Onerosa de Direito de Construir e o coeficiente de aproveitamento estão relacionados com o conceito de Solo Criado, definido na

Carta de Umbu⁶. A carta diz que “toda edificação acima do coeficiente único é considerada solo criado, quer envolva a ocupação de espaço aéreo, quer a de subsolo” (PIZA, SANTORO e CYMBALISTA, 2005, p.36).

Ferreira (2003) pontua que a Outorga Onerosa de Direito de Construir permite que o poder público onere construções que ultrapassem os limites estabelecidos em lei, possibilitando, desta forma, a regulação de distorções de valorização provocadas por essas intervenções.

A idéia é dar ao Poder Público a possibilidade de recuperar a “mais-valia” obtida pelo proprietário graças à valorização gerada por investimentos públicos urbanos. Ao prover infraestrutura urbana, a ação do Poder Público geralmente provoca imediata valorização fundiária e imobiliária da área, gerando lucros significativos aos proprietários (FERREIRA, 2003, p. 11).

As áreas onde é mais presente o Poder Público, em forma de infraestrutura urbana, são muito demandadas pelo setor imobiliário e disso decorre o interesse em construir em alturas, acima do coeficiente único, aproveitando o máximo do solo. Os imóveis construídos nessas áreas são mais valorizados e essa valorização, em grande parte, decorre da ação do setor público. Como os recursos que o Poder Público utiliza para implementar as redes de infraestrutura são arrecadados de toda a população, nada mais justo que a utilização de instrumentos que possam recuperar essa valorização fundiária.

Nesse sentido, a Outorga Onerosa do Direito de Construir é um instrumento adequado na recuperação, para a coletividade, da valorização fundiária resultante da ação do Estado. Assim, as pessoas que se beneficiarem de uma maior utilização do potencial construtivo e, pois, da infraestrutura urbana terão que dividir parte da riqueza com a sociedade. Desta forma, o Poder Público estará buscando a justa distribuição dos ônus e benefícios advindos do processo de urbanização, como preceitua o Estatuto da Cidade.

No entanto, a contrapartida dada pelos beneficiários não precisa ser necessariamente em dinheiro, ela pode ser também em bens imóveis ou serviços e obras para o desenvolvimento urbano (ROLNIK, 2002).

⁶ A carta de Embu foi resultante do Congresso sobre o Solo Criado na cidade de Embu, São Paulo, de iniciativa da Fundação Prefeito Faria Lima (CEPAM), em 1976.

A utilização desse instrumento depende da pré-definição, no Plano Diretor, do coeficiente de aproveitamento básico, que poderá ser único para toda a cidade ou diferenciado por área, e o coeficiente de aproveitamento máximo. Esses limites deverão considerar a infraestrutura existente e o aumento da densidade esperado em cada área, considerando os objetivos definidos pela política urbana conforme artigo 28 do Estatuto da Cidade.

Desde modo, evita-se o adensamento construtivo sem vinculação a um plano de desenvolvimento urbano e um estudo das condições e possibilidades de previsão de infraestrutura.

O mesmo fundamento é encontrado na Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo. O Estatuto da Cidade prevê no seu art. 29 a possibilidade de mudança no uso do solo, “O Plano Diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário”.

Essa alteração será feita de forma onerosa, a partir da fixação, no próprio plano, das áreas onde poderão ocorrer tais alterações. Assim, estabelece a possibilidade de recuperação social da valorização fundiária resultante da mudança do uso do solo.

Alterações de uso como mudança de zoneamento de uso agrícola para urbano, ou de usos menos valorizados para mais valorizados com residencial para comercial resulta em valorização fundiária. Essas alterações são consequências do processo de urbanização, porém, somente alguns proprietários são beneficiados. Por isso, o Poder Público, na busca pela justa distribuição dos benefícios da urbanização, deve fazer a recuperação social dessa valorização através dos instrumentos de planejamento urbano.

Ponto importante explicitado no Estatuto da Cidade, art. 31, é a vinculação da aplicação dos recursos advindos da Outorga Onerosa do Direito de Construir e da Alteração de Uso as seguintes finalidades:

- I – regularização fundiária;
- II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;
- III – constituição de reserva fundiária;
- IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana;
- V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;

- VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;
- VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico (Estatuto da Cidade, art.26, inciso I a VIII).

Essa vinculação mostra que a Outorga Onerosa não tem caráter tributário e sim a finalidade de planejamento urbano, realização das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Caso os recursos oriundos da Outorga não sejam aplicados nessas finalidades o Prefeito incorre em improbidade administrativa, conforme o artigo 52 do Estatuto da cidade.

4.3.1.2 Operação Urbana Consorciada

Outro importante instrumento que o Estatuto da Cidade disponibiliza para os municípios fazerem a recuperação social da valorização urbana ou dos benefícios da urbanização e a Operação Urbana Consorciada.

Segundo o Estatuto da Cidade, em seu artigo 32:

ART. 32. Lei municipal específica, baseada no Plano Diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas.

§ 1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas, coordenadas pelo poder público municipal, como a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

Essas operações envolvem ao mesmo tempo o redesenho urbanístico/econômico/social de uma área específica; a combinação de investimento público e privado com o fim de implementação e alteração, manejo e transação dos direitos de uso e edificabilidade do solo e obrigações de urbanização (BRASIL, 2005).

Para Ferreira (2003) as Operações Urbanas Consorciadas são:

(...) uma variante da outorga onerosa, em que se especifica uma área dentro da qual os recursos arrecadados com a venda de potencial construtivo deverão ser obrigatoriamente aplicados para a recuperação viária e urbana. O argumento central desse instrumento é o de que dessa forma possibilita-se

“parcerias” entre o Poder Público e o setor privado, através das quais o capital privado, interessado na compra do solo criado, acaba financiando a recuperação da cidade, naquele trecho específico.

A grande finalidade desse instrumento de política urbana é promover a intervenções urbanas, visando obter transformações urbanísticas e estruturais na cidade. Essas intervenções devem alterar a realidade urbana, proporcionando revitalização, melhorias sociais e valorização de áreas urbanas.

Essas intervenções que outrora ficará a cargo do Poder Público foram deixando de acontecer devido à crise fiscal vivenciada pelo Estado brasileiro das décadas de 1980 e 1990. Como forma de enfrentar as dificuldades do Estado, resultante do “desmanche neoliberal”, as ditas parceiras público-privadas ganharam força junto aos agentes responsáveis pela gestão das cidades e passaram a serem vistas com salvação para revitalização de certas áreas nas cidades.

Além do “desmanche neoliberal”, severas críticas ao urbanismo modernista/funcionalista impulsionaram as operações urbana consorciadas. Entre elas destacamos as de Jacobs (2010) que mostra como regras rígidas de zoneamento, que desconhecia rotinas diárias, levaram bairros e áreas das cidades a monotonia, esvaziamento em certos dias da semana e horários, deteriorização e insegurança de bairros.

As operações urbanas consorciadas funcionam da seguinte forma: uma área da cidade que esteja necessitando de intervenção urbanística no intuito de melhorias sociais e ambientais e que esteja prevista em Lei municipal, sofre alterações nos índices e característica de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerando o impacto ambiental delas decorrentes. Também, ainda conforme o parágrafo 2º do Art. 32, pode haver regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.

Tais alterações geram mudanças no valor do solo, nas áreas incidentes, o que atrai o interesse de investidores mobiliários para essas áreas. No entanto, para que essas alterações sejam aproveitadas pelo setor privado

(capital imobiliário) é preciso uma contrapartida dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores, para assim concretizar a revitalização.

A destinação dos recursos obtidos através das OUC deve ser direcionada conforme determina os incisos IX e XI do Estatuto, que são: a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização e a recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização dos imóveis.

Tendo sempre essas diretrizes como meta o parágrafo 1º do artigo 33 determina: “Os recursos obtidos pelo Poder Público municipal na forma do inciso VI deste artigo serão aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada”. Assim, tais recursos devem ter como prioridade o implemento de programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação (BRASIL, 2005).

A Operação Urbana Consorciada (OUC) é um dos instrumentos mais polêmicos do Estatuto da Cidade. Essa polêmica vem do fato das OUC anteriores ao Estatuto, darem-se em áreas onde já havia interesse do capital imobiliário, assim ao terem seus recursos reinvestidos onde já houve valorização, devido a construção, acaba por reconcentrar recursos e reforça o processo de segregação sócio-espacial e exclusiva territorial (LEVY, SANTORO e CYMBALISTA, 2005).

Ferreira (2003) destaca que uma das formas de impedir essas distorções seria a possibilidade de expandir as áreas territoriais destinadas às operações urbanas para além do setor de interesse do mercado imobiliário, incluindo setores com habitações precárias. Deste modo, seria possível criar ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social – dentro da área da operação urbana, e direcionar os recursos adquiridos através das OUC para tais áreas.

Além disso, para que seja garantida a progressividade desse instrumento de política urbana é indispensável a mobilização social. Somente a participação popular pode garantir que as OUC sejam implementadas segundo os interesses da coletividade e não apenas da elite economia (MARICATO e FERREIRA, 2002).

Desta forma, para que a OUC não seja instrumento apenas para responder aos interesses dos setores imobiliários é preciso:

(..) uma visão da cidade em relação à segmentação dos mercados, às formas de produção da cidade e sua relação com o tecido econômico social (..) é pré-requisito para a definição de área que deva ser objeto de uma operação e de seu programa (BRASIL, 2005,p. 81).

4.3.1.3 Transferência do Direito de Construir

A transferência do direito de construir é um dos instrumentos de regulação pública do exercício do direito de construir. Ele pode ser aproveitado pelo Poder Público municipal com o fim de condicionar o uso e edificação de um imóvel urbano as necessidades ambientais e sociais da cidade (BRASIL, 2005).

Através desse instrumento o Município obteve respaldo legal para subordinar o exercício individual do direito de construir a uma necessidade ambiental ou social por meio da transferência do exercício desse direito para outro local.

Esse instrumento foi concebido de modo a consentir que os proprietários de imóveis a serem preservados fossem compensados pelo fato de que nas suas propriedades o coeficiente ou a densidade básicos instituídos para a área não podem ser utilizados para que não seja comprometido o objetivo de preservação de imóveis de interesse histórico, paisagístico ou ambiental. O Estatuto da Cidade também prever a hipótese da transferência nos casos de regularização fundiária e programas de habitação de interesse social.

O proprietário do imóvel sobre o qual ocorre o interesse público de preservação, quer seja por motivo ambiental, cultural, paisagístico e arquitetônico ou ainda um imóvel que esteja ocupado por uma favela que se pretenda urbanizar, pode utilizar em outro imóvel, ou alienar, a diferença entre a área construída do imóvel preservado e o total de área que poderia ser construída no imóvel preservado segundo o coeficiente básico de aproveitamento determinado pela legislação.

O Estatuto da Cidade no seu artigo 35 dispõem da seguinte forma sobre o assunto:

Art. 35. Lei Municipal, baseada no Plano Diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no Plano Diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de:

I – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

II – preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;

III – servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

§ 1º A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao Poder Público seu imóvel, ou parte dele, para fins previstos nos incisos I a III do caput.

§ 2º A lei municipal referida no caput estabelecerá as condições relativas à aplicação da transferência do direito de construir.

Nas situações em que o Poder Público municipal entenda que certos imóveis devam ser preservados devido ao seu valor histórico, cultural, arqueológico, ambiental, ou destinado à implantação de programas sociais, estará limitando o direito de construir dos seus proprietários.

4.3.1.4 Direito de Superfície

Os princípios que fundamentam o Direito de Superfície são: a separação do direito de propriedade do direito de construir e a função social da propriedade.

Esse instrumento parte do princípio que a propriedade de um imóvel não significa poder ilimitado sobre ele. A existência da legislação urbana como os códigos de obras, leis de parcelamento e normas ambientais, já representa uma limitação que evita a utilização do terreno, por parte do proprietário, como bem deseja.

O Estatuto da Cidade ao propor o Direito de Superfície vai além das limitações descritas acima. Ele permite que o direito de construir na superfície, espaço aéreo ou subsolo do terreno, seja independente do direito de propriedade. Ou seja, além de representar uma restrição do direito de propriedade, aquilo que se pode ou não fazer sob ou sobre a propriedade, pode ser separado dela e assim ser conferido a outros, sem que se caracterize a venda do imóvel (BRASIL, 2005).

A Lei nº 10257/2001 define assim o Direito de Superfície:

Art. 21. O proprietário urbano poderá conceder a outrem o direito de superfície do seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública registrada no cartório de registro de imóveis.

§ 1º O direito de superfície abrange o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo relativo ao terreno, na forma estabelecida no contrato respectivo, atendida a legislação urbanística.

O Direito de Superfície pode trazer duas vantagens: aumentar o número de edificações, regularização fundiária e efetivar o cumprimento da função social da propriedade.

O município através do Plano Diretor pode definir áreas consideradas subutilizadas ou não utilizadas, que deverão atender as requisições das diretrizes constitucionais sobre a política urbana. Ou seja, deverão cumprir sua função social sob pena de ficarem sujeitas à aplicação de sanções legais, como IPTU progressivo no tempo e desapropriação para fim de reforma urbana.

No caso em que a edificação seja necessária para se cumprir a função social da propriedade, o proprietário do terreno, caso não tenha recursos para a edificação, poderá conceder o direito de superfície de sua propriedade para que outra pessoa ou empresa construa. Desta forma estará contribuindo para democratizar o acesso à terra urbana e dinamizar o mercado imobiliário, barateando o processo de construção civil e fomentando a produção de unidades habitacionais ou comerciais (OSORIO, 2002).

Esse instrumento também pode ser utilizado para fins de regularização fundiária caso a área urbana seja de propriedade do Estado, esse pode conferir a população beneficiária da urbanização e regularização o direito de superfície para fins de moradia. Se a área urbana ocupada for privada, o proprietário pode ceder o direito de superfície para o Estado promove a urbanização e a regularização. Nesse caso, deve ficar estipulado no acordo que após a urbanização o Estado tem que conferir o direito de superfície para a população ocupante da área (BRASIL, 2005).

Nesse sentido, o direito de superfície não pode ser visto, simplesmente, como um acordo comercial e sim como instrumento com fins de garantir a finalidade social da propriedade. Ou seja, um instrumento que contribua para a democratização do uso do solo urbano.

Devido a todo o exposto, a utilização desses instrumentos deve servir para democratizar as cidades, distribuindo de forma justa os ônus e os benefícios da urbanização para todos os moradores da cidade. Ou seja, tais instrumentos devem servir para que todos tenham acesso ao direito à cidade.

4.4 Instrumentos de Regularização Fundiária

O Estatuto da Cidade inova ao trazer os Instrumentos de Regularização Fundiária e reconhecer a existência da cidade ilegal. Ciente da existência, nas cidades brasileiras, de loteamentos irregulares e ocupações de áreas livres, públicas e privadas, por população de baixa renda, tais instrumentos veio possibilitar novas formas de legalização para essas situações.

Alfonsin (1997) *apud* Brasil (2005, p. 151) define regularização fundiária da seguinte forma:

o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando melhorias no ambiente urbano do assentamentos, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária.

Devemos elucidar que, para as finalidades da aplicação dos instrumentos de regularização fundiária, quando o Estatuto aludir a *urbana* refere-se ao tipo de ocupação dada ao solo, independente de sua localização em zona declarada pelo zoneamento municipal como área urbana ou rural (BRASIL, 2005).

Os instrumentos que podem ser usados para a regularização fundiária são a Usucapião Especial de Imóvel Urbano e a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia.

4.4.1 Usucapião Especial de Imóvel Urbano

A Usucapião Especial de Imóvel Urbano é um instrumento de profunda importância para a regularização fundiária nas cidades brasileiras. Ela exerce

concomitantemente duas finalidades diante da realidade de milhares de famílias brasileiras pobres que, por estado de necessidade social, acham-se vivendo em cortiços, favelas, conjuntos habitacionais invadidos, loteamentos irregulares e áreas particulares ocupadas, na chamada cidade ilegal (BRASIL, 2005).

O primeiro desígnio cumprido é a de ser instrumento de regularização fundiária que assegure o direito à moradia a esses segmentos sociais. Já o segundo é garantir o cumprimento da função social da propriedade por intermédio da promoção de uma política de regularização fundiária.

A usucapião é uma meio original de aquisição do direito de propriedade, legitimamente dada ao possuidor, que ocupe área como sendo sua, sem oposição e pelo prazo fixado pela Lei. O reconhecimento da obtenção da propriedade por usucapião, em solos particulares, induz à aquisição do domínio pleno, ou seja, a aquisição da propriedade com todos os seus atributos intrínsecos de gozo, uso e disponibilidade, desde que seja respeitada sua função social.

A usucapião urbana, como defende Barbosa (1998), ajuda a abortar a questão do acesso a terra urbana, a habitação, como problema associado a esfera pública, percebendo portanto, seu caráter social de serviço, desligando assim, do caráter preço ou mercadoria.

A autora ao discorrer sobre o tema da moradia ou direito a um serviço de habitação referiu-se deste jeito a “forma mercadoria”:

O modo de produção capitalista tem a tendência intrínseca de transformar todos os objetos, seres e processos que lhe estão submetidos em mercadorias; isto é, em objetos possíveis de serem vendidos e comprados num mercado. Para designar esse modo funcional específico de organizar as relações entre pessoas, atividades e objetos, costuma-se falar na **forma mercadoria**. No entanto, nem tudo no capitalismo pode transforma-se em mercadoria: elementos da natureza, sentimentos humanos (...) infra-estruras complexas de produção e consumo, dentre as quais, por exemplo, habitações sociais (...) (BARBOSA, 1998, p. 273). (Destaque no original)

Desta forma, enfatiza a autora a importância de se conceber a habitação como serviço e não na concepção da propriedade privada individualista ou como *forma de mercadoria*.

O Estatuto da Cidade regulamentou a usucapião urbana instituída pela Constituição Federal no artigo 183 da seguinte forma:

Art. 9º. Aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio será conferido ao homem ou mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, a posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura de sucessão.

Nesses termos, a usucapião urbana é possível em áreas ou edificações de até 250m², caso seja ocupada exclusivamente para fins de moradia, pelo prazo ininterrupto e sem oposição, de cinco anos. O estatuto trouxe uma inovação, em ralação ao artigo 183 da Constituição, ao reconhecer esse direito ao herdeiro legítimo a continuidade do prazo de cinco anos, desde que este já estivesse morando no local.

Dallari (1992) lembra que a usucapião tem por objetivo conceder um título jurídico para regularizar a ocupação de uma área em situação de abandono, para aquele que dela necessite e dê-lhe utilidade social. A posse de uma área, em tais situações, não procede de um direito formalmente reconhecido, porém já contém um princípio de direito, gozando em si mesma de proteção jurídica e podendo servir de base ao estabelecimento de um novo direito.

Digno de nota é o estabelecimento de que tanto as mulheres como os homens possam receber o título de domínio da área. B. Alfonsin (2002) destaca que esse dispositivo encrava uma perspectiva transformadora das relações de gênero, dando poder as mulheres com o acesso formal ao título que garanta a segurança da posse.

Isso porque, tradicionalmente as mulheres pobres não tem acesso a qualquer forma de poder ou riqueza o que lhes torna ainda mais vulneráveis socialmente nas relações com seus companheiros. Ao fazer tal inclusão, esse

dispositivo, propõe-se impedir que as mulheres sejam prejudicadas em caso de separação de direito ou de fato, por exemplo.

A autora ainda lembra que até a promulgação da Constituição de 1988, os contratos de política habitacional pública no Brasil eram outorgados em nome dos homens. Esse fato implicava em sérios agravamentos, ou no mínimo cumplicidade, com o estado de opressão social e de gênero vivido pelas mulheres.

O Estatuto da Cidade também inova ao regulamentar a usucapião urbana coletiva.

Art. 10. As áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupados por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são susceptíveis de serem usucapidos coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O possuidor pode, para fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à do seu antecessor, contanto que ambos sejam contínuas.

§ 2º A usucapião especial coletiva de imóvel urbano será declarada pelo juiz, mediante sentença, a qual servirá de título para registro no cartório de registro de imóveis.

Assim, em áreas com tamanho acima de 250 m² e que esteja sendo ocupada em regime de composses, por população de baixa renda para moradia, durante o prazo de cinco anos e sem oposição é possível o uso da usucapião coletiva. A regularização fundiária das áreas urbanas ocupadas por população de baixa renda objetivando à incorporação na cidade formal foi a motivo da previsão da Usucapião Urbano coletiva como instrumento de regularização fundiária no Estatuto.

No entanto, destaca Brasil (2005), que somente as áreas urbanas particulares e com mais de 250 m² ocupados por *população de baixa renda* são passíveis de serem adquiridas através da usucapião coletiva. Caso for uma área urbana ocupada por população de renda média ou alta não é cabível a Usucapião Urbano coletiva.

Em a sua reflexão sobre a usucapião coletiva Dallari (1992, p. 379) esclarece sobre a finalidade do instrumento:

Na realidade, é de bom senso, e o espírito e a finalidade do dispositivo o exigem, que a expressão “aquele que possuir” não implica “possuir sozinho”. Quem possuir em comum, o compossuidor, pode ser referido como “aquele que possuir”, assim como o condomínio estará incluído nos dispositivos legais que fizerem referência àquele que for proprietário.

No caso do artigo 183 da Constituição pode-se afirmar, com absoluta segurança, que o constituinte sabia que a posse urbana para moradia é sempre coletiva, sendo extremamente raras as exceções. Estas, por sua raridade e por sua pequena expressão social, não justificariam uma disposição constitucional inovadora. Assim, portanto, sem qualquer sombra de dúvida, o artigo 183 da Constituição brasileira permite que se use o caminho tradicional do usucapião para, tendo por base a posse comum, se obter o usucapião coletivo.

A usucapião coletiva foi uma inovação muito pertinente, ela é o reconhecimento de que, nas cidades brasileiras, a regra é as ocupações em grupo. Famílias de pessoas pobres unem-se a outras em situações semelhantes para ocupar uma área que não esteja sendo utilizada. Essas famílias agem solidariamente, elas têm consciência de que só conseguirão manter a posse da terra caso permaneçam unidas após conseguir a ocupação. A pobreza das famílias e os riscos comuns a todos contribuem para acentuar a solidariedade e a comunhão de interesses.

Outro ponto importante determinado no artigo 10, parágrafo primeiro, é que para a contagem do tempo necessário, cinco anos, para ter direito ao benefício da usucapião, o possuído pode somar o tempo em que seu antecessor esteve morando no local. Essa norma é muito importante porque nas áreas de ocupação, como as favelas, é muito grande a rotatividade de famílias.

4.4.2 Concessão de Uso Especial para fins de Moradia

O princípio da Função Social da Propriedade, conforme preceituado pela Constituição Federal e depois regulamentado pelo Estatuto da Cidade, como visto acima, é o pilar da Política Urbana no Brasil. Por isso, esse princípio deve ser obedecido não só por propriedades privadas, mas também por áreas públicas.

Com o fim de subordinar as propriedades privadas ao cumprimento da função social, o Estatuto da Cidade estabeleceu sanções aos proprietários de

vazios urbanos e reconheceu o direito das famílias ocupantes de terrenos privados de adquirirem o domínio desses terrenos por meio da usucapião.

No entanto, faltava instrumento que impusesse as áreas públicas, sem utilização ou subutilizadas, o cumprimento da função social. Essa lacuna foi preenchida pela Concessão de Uso Especial para fins de Moradia.

Como o § 3º do artigo 183 da Constituição declarou que os imóveis públicos não serão sujeitos à usucapião, o Estatuto da Cidade valeu-se do § 1º do mesmo artigo, que estabelece a concessão de uso, para impor a Concessão de Uso Especial.

Na redação original do Estatuto os artigos 15 a 20 regulamentavam a concessão de uso especial para fins de moradia. Porém, eles foram vetados pelo Governo Federal sob a alegação de que feriam a autonomia de estados e municípios ao tornar obrigatória, e não mais facultativa, a concessão especial de uso para fins de moradias.

Além do mais, o Estatuto não estabelecia um marco temporal que, conquanto preservando os direitos das ocupações históricas em áreas públicas, estagnasse, dali em diante, a possibilidade ocorrer uma “corrida” de ocupações de áreas públicas (B. ALFONSIN, 2002).

A autora também pontua que o Estatuto restringiu apenas às áreas de risco a permissão do Poder Público transferir as famílias ocupantes para outro local, afim de que o direito de concessão fosse contemplado. Assim, em áreas que fosse de proteção ambiental, por exemplo, o Poder Público seria obrigado a conceder o uso especial.

Devido a isso, o Governo Federal, em 04 de setembro de 2001, editou a Medida Provisória nº 2.220 com a seguinte redação:

Art. 1º Aquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º A concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma gratuita ao homem ou à mulher, ou a ambos, independente do estado civil.

§ 2º O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo concessionário mais de uma vez.

§ 3º Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, na posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.

Art. 2º Nos imóveis de que trata o art. 1º, com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, que, até 30 de junho de 2001, estavam ocupados por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por possuidor, a concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma coletiva, desde que os possuidores não sejam proprietários ou concessionários, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O possuidor pode, para fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

A concessão de uso especial para fins de moradia é o instrumento apto para a regularização fundiária das áreas públicas informalmente ocupadas por famílias de baixa-renda. Desta forma, assim como a usucapião urbana serve para garantir a destinação social para os imóveis urbanos privados, sempre visando o atendimento da função social da propriedade, a concessão de uso serve para obter o mesmo objetivo com relação aos imóveis públicos urbano.

Ainda segundo o artigo 1º, só faz jus ao direito de concessão de uso as famílias que em 30 de junho de 2001 já vinham utilizando por cinco anos ou mais, áreas públicas urbanas para fins de moradia com no máximo 250 m² e que não tenham outro imóvel.

Outra diferença da concessão de uso em relação à usucapião urbana é que, diferente dessa, a concessão não concede ao ocupante a propriedade do imóvel. A área permanecerá em poder do Poder Público, o que se terá é uma concessão de um das faculdades inerentes ao direito de propriedade: concede-se o direito de usar a propriedade.

Quanto aos pontos comuns podemos destacar o critério para aquisição do direito de usucapião e concessão real de uso, de modo individual, a “baixa renda” embora não seja mencionado na Lei. Devido aos objetivos dos instrumentos é óbvio que somente as pessoas de baixa renda devem ser beneficiadas (B. ALFONSIN, 2002).

Não seria concebível garantir direito à usucapião e à concessão a famílias que tenham renda suficiente para obter moradia via mercado formal,

menos ainda para os casos impensados de ocupação de áreas privadas ou públicas por pessoas ricas.

Apesar de todos os avanços trazidos pelo Estatuto da Cidade, devemos pontuar que ele comete um erro contumaz no Brasil. O Estatuto parte da primícia de que a principal razão da exclusão social urbana de parte da população procede da ausência de instrumentos urbanísticos para controlar o mercado, quando a ampla parte da população encontra-se fora do mercado. Além disso, não basta ter boas leis se elas não são postas em prática ou são desrespeitadas sem repreensão.

Após apresentarmos o Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerias, passaremos a analisar o processo de elaboração do Plano Diretor de 2006 de Vitória da Conquista.

5. A Justiça Social e a Cidade: os desafios da política urbana no ordenamento de Vitória da Conquista.

Com o fim de construir uma cidade mais justa, uma cidade para todos, ou seja, uma cidade sem segregação sócio-espacial, onde o direito à cidade seja a regra e não a exceção é que o Poder Público municipal elabora um novo “plano” para orientar o desenvolvimento urbano da cidade.

Como o grande desafio da nova política urbana é combater a segregação e as análises efetuadas até aqui revelaram que a segregação sócio-espacial é um processo essencial para a compreensão da produção do espaço urbano, convém defini-la para melhor entendermos as consequências do Plano Diretor de 2006.

5.1 A segregação sócio-espacial.

“(...) nenhum padrão residencial, quer incentive, quer contrarie a segregação residencial, poderia existir sem uma ação fundamental por parte do Estado” (MARCUSE, 2004. P. 29).

Castells (2009) defende que a segregação é uma das piores questões urbanas e é consequência do processo de produção e consumo. A segregação urbana deve ser entendida como:

Num primeiro sentido, entendemos por segregação urbana a *tendência* [grifo no original] à organização do espaço em zonas de forte *homogeneidade* [grifo nosso] social interna e com intensa *disparidade* [grifo nosso] social entre elas, sendo esta disparidade compreendida não só em termos de diferença, como também de hierarquia (CASTELLS, 2009, p. 250) (destaque nosso).

Da definição de Castells nos chama a atenção três expressões de fundamental importância para entendermos a segregação: tendência, homogeneidade interna e hierarquia.

A tendência evidencia que a segregação não é algo estanque, acabada e sim um processo, ela é construída com o tempo. Desta forma, somente um estudo histórico, de longo prazo, pode caracterizar e descrever a segregação.

A homogeneidade interna evidencia o caráter espacial da segregação. No entanto, como pontua Villaça (1997), a homogeneidade não significa que em certo bairro haja predominância ou exclusividade de um grupo social, mas sim que em nenhuma outra parte da cidade existe uma concentração maior de certo grupo. Essa alta concentração, de uma camada social, também evidencia a heterogeneidade espacial numa cidade.

Quanto à hierarquia, devemos chamar a atenção para o fato de que no Brasil, e particularmente em Vitória da Conquista, é muito comum classificar os bairros em função da classe social predominante e do tipo característico das residências.

Nos bairros residenciais da classe média e alta, onde se encontram residências de alto padrão, é comum denominá-los de bairros “nobres” ou “exclusivos”. Já os bairros cuja população é de baixa renda, denomina-se de populares ou periféricos.

A diferença na denominação evidencia a hierarquia entre os bairros. Os “nobres”, como a nomenclatura designa, guarda uma ideia de superior, de elevação moral, de grande importância e honra. Assim, é de se esperar que os bairros ditos “nobres”, devido sua posição hierárquica, tenham um tratamento diferenciado em relação aos outros. Esse tratamento diferenciado não pode ser questionado, pois se trata da *nobreza*.

A distinção entre os bairros está estritamente vinculada a ideia de auto-segregação e segregação induzida. A auto-segregação ou segregação voluntária é consequência da escolha da classe dominante quando seleciona para si os melhores locais da cidade, excluindo-se do restante da população, ou seja, a classe dominante vai morar onde lhe aprouver.

A auto-segregação é evidenciada no Brasil e, particularmente, em Vitória da Conquista pelo novo estilo de morar e viver das classes de alta renda e os fiéis representantes desse novo estilo de morar são os condomínios fechados (MOREIRA JÚNIOR, 2010).

A proliferação dos condomínios fechados resultou no que Caldeira (2000) denominou de *Cidade de Muros*, essa forma de morar repousa na ideia de convivência entre os iguais e de ter serviços e áreas de lazer exclusivos. No entanto, a cidade de muros é justificada pelo aumento do crime violento nas cidades brasileiras.

Os condomínios fechados, para as classes de alta renda, são a melhor manifestação da auto-segregação que por sua vez expressa a existência dos bairros “nobres”.

Já a segregação induzida ou involuntária ocorre quando a certos grupos sociais é negada a opção de escolha da área de moradia, ou melhor, veem-se obrigados, pelas mais diversas forças, a viverem num local, ou deixar de morar numa área ou bairro da cidade.

De regra, esses grupos sociais são forçados a morarem em áreas periféricas da cidade, formando os bairros hierarquicamente inferiores. Como “Nenhum grupo deseja um status inferior; ele lhe é imposto” Marcuse (2004, p.28) fala-se em segregação involuntária.

A responsabilidade, tanto pela auto-segregação como pela involuntária é da classe dominante, como esclarece Correa (2003, p. 64):

A classe dominante ou uma de suas frações, por outro lado, segrega os outros grupos sociais na medida em que controla o mercado de terras, a incorporação imobiliária e a construção, direcionando seletivamente a localização dos demais grupos sociais no espaço urbano. Indiretamente atua através do Estado.

Desta forma, não se pode falar em dois tipos de segregação, mas num só. A segregação é um processo dialético, posto que a segregação de um grupo impõe, ao mesmo tempo e pelo mesmo processo, a segregação de outro. Segue a mesma dialética do senhor e do escravo (VILLAÇA, 2001).

Sente sentido, também é a formação dos bairros “nobres” e “plebeus”. Quando se produz os bairros “nobres” pelo mesmo processo, dialeticamente, formam-se os bairros “plebeus”.

A disposição das residências na cidade produz sua assimetria social e específica a paisagem urbana, pois as características das residências e de sua população são os suportes do tipo e do nível das instalações e das práticas que se unem a elas.

Segundo Castells (2009), a disposição dos locais residenciais, no sistema capitalista, segue as leis da distribuição dos produtos e, assim, produz os reagrupamentos em razão da capacidade social dos indivíduos, ou seja, em razão de suas rendas, de seus *status* profissionais, de nível educacional etc.

Podemos perceber pelas ideias de Castells (2009) que a segregação é entendida como um processo inerente à ordem de mercado. Conforme a “lógica do mercado”, a segregação é a personificação da distribuição espacial das classes sociais pelo capital imobiliário.

Assim o espaço urbano reflete a organização social da sociedade, portanto, caso a sociedade seja desigual ou assimétrica o espaço urbano também será. Consequentemente será visível a distribuição injusta do ônus e do bônus da urbanização, resultando numa cidade segregada e segmentada.

A apropriação desigual das benesses da cidade é resultado da luta de classes. Evidentemente que se há uma luta, haverá ganhadores e perdedores. Castells (2009, p. 181) resume com propriedade:

(...) toda problemática social nasce da união indissolúvel destes dois termos [natureza e cultura], através do processo dialético pelo qual uma espécie biológica particular (particular, porque dividida em classes), “o homem”, transforma-se e transforma seu ambiente na sua luta pela vida e pela apropriação diferencial do produto de seu trabalho.

O espaço urbano é furto do trabalho humano, de todas as pessoas que vivem na cidade. A luta pela apropriação diferenciada dos benefícios do espaço urbano é o que explica a segregação urbana. Nesse sentido, a segregação tem razões específicas: manter os privilégios por parte da elite econômica, apropriação diferenciada do espaço urbano, e dominar socialmente os outros grupos sociais.

Logo, a segregação urbana deve ser entendida como um processo estrutural, ou seja, os fatores fundamentais que provocam a segregação encontram-se na própria sociedade, na maneira como a sociedade organiza-se e funciona, no estilo de vida e na cultura predominante.

Pelo que foi descrito acima, podemos concluir que segregação urbana não é a melhor expressão para referirmos a divisão observada nas cidades. Denominar de segregação urbana o processo de assimetria observado nas cidades pode levar-nos a pensar que a segregação é algo inerente à cidade e por ela determinada.

As causas da segregação estão relacionadas ao processo da sociedade capitalista de forma geral e, especificamente, a forma da industrialização e de urbanização vivido pelo país e a cidade.

Devido a isso, podemos concluir que a segregação não é urbana e sim socioespacial. Por isso, entendemos que somente quando estudamos o *social* e o *espacial* de forma conjunta podemos entender a natureza complexa da assimetria nas cidades e conseqüentemente a segregação socioespacial.

Desta forma, adotaremos a ideia de segregação socioespacial, uma vez que as relações econômicas, culturais e sociais repercutem-se no espaço e também são determinados por ele. Destarte, o espaço proporciona condições para a vida, alterando o ser humano e suas relações sociais, assim como o homem, por intermédio das suas relações sociais, transformam continuamente o espaço.

Assim, conforme Sposito (2005, p. 102) pode-se dizer que a segregação é:

(...) social, no sentido amplo do termo, nele se incluindo o econômico, o político, o ideológico etc, mas é, ainda, espacial, na medida em que o espaço não é apenas reflexo, mas é também determinação dos processos e dinâmicas que orientam o movimento da sociedade.

Desta forma, a classe dominante lança mão da segregação para dominar as outras classes e para isso é imprescindível o controle da produção do espaço urbano. É através desse controle que as elites segregam involuntariamente as classes de baixa renda e para impô-las tal situação é necessária a utilização de certos expedientes.

Os mecanismos usados pelas classes de alta renda para controlar a produção do espaço urbano e produzir a segregação são três: um de natureza econômica, outro de natureza política e, finalmente, através da ideologia (VILLAÇA, 1997).

O controle através da esfera econômica acontece por meio do domínio do mercado imobiliário. É esse mercado o responsável pela produção dos bairros da classe dominante no local onde ela deseja e conseqüentemente do deslocamento do centro principal.

É através do mercado imobiliário que as elites impõem importantes transformações nos centros principais das grandes cidade brasileiras. Essas mudanças consistem no fato dos centros principais crescerem na mesma direção de desenvolvimento dos bairros das classes de alta renda.

Villaça (2001, p. 336) resume a relação entre a segregação e o controle do mercado pelas elites da seguinte forma:

Quanto ao controle do mercado imobiliário, mostrou-se, por exemplo, que as áreas onde tendem a se segregar as burguesias interagem com o centro principal, fazendo com que este se transforme e simultaneamente se desloque no sentido em que o fazem aquelas classes, revolucionando-o segundo seus interesses e produzindo os centros expandidos ou novos centros.

Portanto, a segregação não se limita somente às áreas residenciais, mas também as áreas de comércio e serviços são segregadas, a explicação é que os ricos ao se deslocarem “puxam” para próximo de si, seu comércio, seus empregos e seus serviços.

Ainda segundo Villaça (1997), o controle da produção do espaço urbano pelas classes de alta renda também tem uma natureza política, uma vez que elas o Poder Público. Esse controle acontece através de três mecanismos: localização de infraestrutura, localização dos aparelhos do Estado e controle da legislação urbanística.

A localização da infraestrutura urbana, principalmente o sistema viário é distribuído assimetricamente pelas cidades brasileiras. Uma simples observação comprova que os sistemas viários privilegiam os bairros de classe de alta renda, tanto quanto a suas localizações como a seus tipos.

Em Vitória da Conquista prioriza cada vez mais sistemas viários adequados para o automóvel, além de atender preferencialmente a região Leste da cidade. Esse fato ficou nítido nos estudos preliminares dos planos diretores de 1976 e 2006, como desenvolvido nas análises precedentes.

O segundo mecanismo por meio do qual se observa o controle da classe dominante sobre o Poder Público, no que se refere à produção do espaço urbano, é a localização dos aparelhos do Estado.

Além do comércio, dos serviços e dos empregos o governo também segue o mesmo deslocamento das classes média e acima da média. Ou seja, o centro (ou aquilo que se convencionou chamar de “centro”) segue o mercado, quando a isso não há grande surpresa. Contudo, é muito estranho verificar que o serviço público, o Poder Público, em todos os níveis, também se desloca espacialmente seguindo o mercado (VILLAÇA, 2003).

O que explica a localização do Poder Público ser guiada pelas leis do mercado é a ideia de eficiência econômica do planejamento estratégico e a localização das residências dos funcionários graduados.

Na busca pela eficiência econômica, ou seja, pela economia de aglomeração ou economias externas o Poder Público julga necessário instalar ou mesmo transferir seus equipamentos para o centro da cidade ou para os bairros com melhor infraestrutura, logo, os bairros das elites. A justificativa é que nesses bairros o acesso é facilitado devido ao sistema viário.

No entanto, não é só devido a infraestrutura que os órgãos do Estado demonstram tendência a localizarem nos bairros “nobres”. A verdade é que os servidores graduados ou o alto escalão dos órgãos públicos moram nos bairros “exclusivos” e devido a isso atraem os equipamentos públicos para tais bairros, próximo de si.

Não seria fácil levar os órgãos públicos para os bairros populares longe do centro e dos bairros das classes de alta renda. Não só porque seus funcionários de nível superior teriam de gastar muito tempo para chegar ao trabalho, uma vez que eles moram distantes dos bairros periféricos, mas também porque tais funcionários não poderiam utilizar seus intervalos para resolverem assuntos particulares, pois nos bairros populares não tem o que lhes interessa como bancos, *shopping centre* etc.

Finalmente as classes de alta renda controlam a legislação urbanística através do Poder Público. É notório que no Brasil que a legislação urbana busca atender predominantemente os requisitos urbanísticos viáveis e desejados pelas e para as classes de alta renda – tamanhos dos lotes, recuos, usos etc. O zoneamento também não foge a regra, ele é preparado tendo em vista unicamente a paisagem e solução dos problemas dos bairros “nobres” (BRASIL, 2005; FERREIRA, 2003; ROLNIK, 2007).

A relação entre a classe dominante o Poder Público e a segregação foi magistralmente resumida por Marcuse (2004, p.30) da seguinte forma: “Assim, se em qualquer sociedade houver segregação ela ocorrerá com a sanção tácita, quando não explícita, por parte do Estado”.

O último e mais importante mecanismo utilizado pela classe dominante com o fim de controlar a produção do espaço urbano é a ideologia. A importância decorre da razão de que é através da ideologia que o Poder Público e o mercado são controlados pelas elites.

A ideologia é a arma utilizada para fazer passar interesses de uma minoria como se fosse interesse geral, com diz Marx e Engels (1998, p.)

(...) representar o seu interesse como sendo o interesse comum a todos os membros da sociedade ou, exprimindo a coisa no plano das ideias, a dar a seus pensamentos a forma de universalidade, a representá-los como sendo os únicos razoáveis, os únicos verdadeiramente válidos.

Neste sentido a ideologia deve ser entendida como um mascaramento da realidade social que permite a legitimação da exploração econômica e dominação política. Esse mascaramento tende a ocultar dos homens o modo autêntico de produção de suas relações sociais e, também, permite a elite econômica legitimar as condições sociais de dominação e exploração, fazendo com que elas pareçam justas e verdadeiras (CHAUI, 2006).

Uma ideologia muito utilizada nas cidades brasileiras é aquela que busca identificar a cidade com um todo com a área da cidade onde se concentram as classes de alta renda. Neste sentido, é desenvolvido preconceitos em relação a outras áreas da cidade que não sejam os bairros dos ricos.

Desta forma, as áreas que estão fora da região onde se concentram as classes de alta renda passam a ser consideradas *longe* ou *fora de mão*. Ideologicamente, áreas que apenas por não estarem na região das elites econômicas são tidas como periféricas, mesmo que estejam próximas ou centro da cidade. Assim, tornam-se *longe*.

Subliminarmente, a ideologia inculca nas mentes da maioria a ideia de que a cidade é aquela parte constituída por onde estão os dominantes. Essa ideologia facilita a ação do Estado, que

privilegia essa parte. Ao investir nela, o Estado está investindo *na cidade*; ao protegê-la através da legislação urbanística, o Estado está protegendo *a cidade*. Quando transfere seus aparelhos para o centro novo criado pelas e para as burguesias, está transferindo-os para o centro novo *da cidade* (VILLAÇA, 2001, p. 350, grifo no original).

Mas quão a razão da segregação? Qual a sua importância para a classe dominante?

Uma das razões da segregação é manter os privilégios por parte da classe de alta renda. Para manutenção desses privilégios é indispensável o controle social sobre as outras classes sociais, especialmente a classe trabalhadora. Tal controle é diretamente vinculado à necessidade de se conservar classes sociais desempenhando papéis que lhes são designados dentro da divisão social do trabalho (CORREA, 2003).

Esses papéis implicam em relações antagônicas de classe e são estabelecidos pela classe dominante. Para manutenção dessa situação é necessário o controle de certos segmentos da sociedade, tanto no presente, como no futuro, uma vez que é preciso a reprodução dessas relações sociais de produção.

Outra razão para a segregação e que reforça a luta de classe é a disputa pela acessibilidade ou pelo controle do tempo (VILLAÇA, 2001). Como o tempo é algo irrecuperável pelo homem, o seu controle ou sua economia é determinante na produção do espaço urbano. Assim, a classe dominante controla a produção do espaço urbano tendo como fim sua melhor acessibilidade aos pontos que lhes são importantes.

A melhor acessibilidade é construída com bom e adequado sistema viário, mas também com aglomeração de equipamentos urbanos no dado local. Essa aglomeração é responsável pela economia de tempo, em apenas um deslocamento é possível satisfazer várias necessidades, essa é a razão da classe dominante controlar a produção do espaço urbano.

Formando seu centro ou trazendo os equipamentos de consumo coletivo para perto de si, as classes de alta renda controlam seus tempos de deslocamento e também os das outras classes. Esse controle, com em outros

casos, trata-se de uma luta pela apropriação desigual do produto do trabalho coletivo (CASTELLS, 2009).

Assim, para garantir a reprodução das classes sociais e o controle dos tempos de deslocamento a classe dominante produz a segregação urbana.

A segregação socioespacial é responsável por graves problemas vividos pela população involuntariamente segregada, entre elas a estigmatização e a imobilidade social. Lefebvre (2011) denominou esse fenômeno de destruição da urbanização ou, para ressaltar o paradoxo, urbanização desurbanizante e desurbanizada.

Com a produção do espaço sob o interesse das elites econômicas é imprescindível a formação de bairros hierarquizados e a distância entre os bairros, não só física, mais sobre tudo social que resulta na falta de convívio entre os seus habitantes tem causado nas cidades do Brasil a estigmatização dos habitantes dos bairros “plebeus”.

Os moradores dos bairros “nobres”, “exclusivos” são reconhecidos com pessoas bem sucedidas, dignas de respeito, em fim: cidadãos. Tais bairros imprimem prestígio social aos seus moradores. Enquanto que as pessoas moradoras dos bairros populares, “plebeus” são os perdedores, rotulados de pobres, sujos, violentos, muitas vezes tratados com não cidadãos (VÉRAS, 2003; FERNANDES, 2005; SILVA, 2007).

Esse fato traz a dimensão subjetiva e mais cruel da segregação. Ela refere-se à percepção que as pessoas desenvolvem de si mesmas por morar em bairros pobres, ilegais, essas pessoas começam a desenvolver o sentimento de ser marginal, de fazer parte de uma espécie de “resíduo social”, de “estar sobrando”. Esse sentimento é a causa da segregação produzir efeitos nefastos de desintegração social como a gravidez indesejada e inação juvenil, a presença, nos domicílios de jovens que não estudam nem trabalham (SABATINI; CÁCERES; CERDA, 2004: SABATINI; SIERRALTA, 2006 SABATINI, 2006).

Harvey (1975) citado por Corrêa (2003, p. 65) descreve como a segregação impõe um ciclo vicioso de pobreza em que entra as pessoas que vivem nos bairros “plebeus”.

- a diferenciação residencial [segregação] deve ser interpretada em termos de reprodução das relações sociais dentro da sociedade capitalista;
- as áreas residenciais fornecem meios distintos para a interação social, a partir da qual os indivíduos derivam seus valores, expectativas, hábitos de consumo, capacidade de se fazer valer (*market capacity*) e estado de consciência;
- diferenciação residencial significa acesso diferenciado a recursos necessários para adquirir oportunidades de ascensão social. As oportunidades, como educação, podem estar estruturadas de modo que um bairro de classe operária seja “reproduzido” em outro bairro ou no mesmo bairro na próxima geração. A diferença social produz comunidades distintas com valores próprios do grupo, valores estes profundamente ligados aos códigos moral, linguísticos, cognitivos, e que fazem parte do equipamento conceitual com o qual o indivíduo “enfrenta” o mundo. A estabilidade de um bairro e dos seus sistemas de valores leva à reprodução e permanência de grupos sociais dentro de estruturas residenciais;
- segregação significa diferencial de renda real – proximidade às facilidades de vida urbana, como água, esgoto, áreas verdes, melhores serviços educacionais etc., e ausência de proximidade aos custos da cidade, como crime, serviços educacionais inferiores, ausência de infraestrutura etc. Se já há diferença de renda monetária, a localização residencial pode implicar diferença ainda maior no que diz respeito à renda real.

Desta forma, a segregação sócio-espacial deve ser entendida como um meio de reprodução social, ou seja, o espaço social atua como um componente condicionador sobre a sociedade. Assim, enquanto o local de trabalho, indústrias, lojas e escritórios, constitui-se em lugar de produção, os bairros, definidos como unidades sociais e territoriais, institui-se como local de reprodução.

Neste sentido, a segregação sócio-espacial não significa apenas uma forma de privilégios para as elites econômicas, mas também uma forma de controle e de reprodução social para o futuro.

Como o fim de quebrar esse ciclo vicioso e distribuir de forma justa os ônus e benefícios da urbanização, buscando a legitimação da função da cidade e da propriedade é que foi elaborado o Plano Diretor Urbano de 2006. Plano que passaremos a analisar.

5.2 O estudo preliminar para elaboração do novo Plano Diretor.

“O plano Diretor tem a finalidade última de contribuir para a construção de uma cidadania plena, que atua como base para as estratégias de desenvolvimento econômico e inclusão social e ao despertar no cidadão a consciência do seu papel como um dos agentes construtores e gestores da cidade” (VITÓRIA DA CONQUISTA - Relatório do Plano Diretor Urbano, 2004, p.40).

No início dos anos 2000 o Poder Público municipal sente a defasagem do Plano Diretor de 1976, por ter sido elaborado em uma época muito diversa. A cidade em 2006 era muito diferente da cidade de 1976, em 1970 o município tinha uma população de 127.528 habitantes e uma taxa de urbanização de 67,5%. Em 2000, a população é de 262.585 habitantes e a taxa de urbanização é de 85,9% (IBGE, 2013).

No entanto, os sinais de que a cidade necessitava de um novo marco de política urbana já se fazia sentir desde o início da década de 1990. Um episódio, tanto dramático como violento, ilustra a situação urbana da cidade e o total esfacelamento do PDU – 1976: trata-se da ocupação de uma área institucional no loteamento Alto da Boa Vista, localizado no bairro Boa Vista e que tinha sido destinada a população de renda média e alta.

Com efeito, essa ocupação ocorrida no final dos anos de 1980 é altamente emblemática da intensificação da pobreza urbana e da precarização das formas e possibilidades de morar, entre a classe social de baixa renda.

Genuinamente, a ocupação no loteamento Alto da Boa Vista, insígnia por excelência das profundas contradições que permeiam a produção do espaço urbano, revela com constrangedora nitidez a polarização entre as demandas sociais inadiáveis – uma vez que diz respeito, essencialmente, ao direito à moradia – e o uso inadequado da terra urbana, ainda que seja pública.

Essa situação é exemplar da luta de classe na produção do espaço urbano (VILLAÇA, 2001). Mesmo mostrando que a expansão urbana de Vitória da Conquista é marcada pela dicotomia déficit habitacional/vazios urbanos, a ocupação no Alto da Boa Vista gerou reação dos proprietários de lotes (vazios) que esperavam por valorização.

A mora em retirar os “invasores”, por parte da prefeitura, fez com que o número de ocupantes e barracos aumentasse no local (FERRAZ, 2001). Por isso, os proprietários de áreas no loteamento, com receio de desvalorização

dos lotes, impetraram uma ação judicial contra a Prefeitura de Vitória da Conquista, para que a mesma removesse os “invasores” e desse o devido tratamento a área.

Na ação, curiosamente denominada de Ação Popular, foram utilizados os seguintes argumentos:

(...) tal área não teve o devido tratamento pelo poder público, culminando por ser invadida por **peessoas estranhas**, ali erguendo barracos e prejudicando o abastecimento local de água, com as constantes perfurações à rede.

(...) A permanência de tais ocupantes em áreas de domínio público, além de representar dilapidação do patrimônio da coletividade, ainda leva insegurança e intranquilidade àqueles residentes nas imediações (VITÓRIA DA CONQUISTA, 1991 *apud* FERRAZ, 2001, p. 74).

No âmbito nacional também ocorreu um fato muito parecido com esse e que mostra como o expediente de ocupações foi algo generalizado no Brasil na década de 1990. O jornal Folha de São Paulo, na sua edição de 20 de julho de 1997, o colunista Elio Gaspari trouxe uma notícia com o sugestivo título: “Ao amigo, tudo. Aos outros, a lei”.

O colunista noticia que o Ministério Público do Rio de Janeiro, por sugestão do então presidente da República Fernando Henrique Cardoso, estava processando João Pedro Stédile, dirigente do Movimento dos Sem-Terra - MST. O motivo seria um conselho que Stédile deu as pessoas sem habitação: “Ocupem os terrenos baldios que estão lá só para especulação imobiliária”.

Indignado com as “invasões” de terras e imóveis vazios na cidade de São Paulo no mês de maio de 1997, o presidente creditou as ações ao conselho do dirigente do MST e afirmou que era preciso cumprir a lei.

Esses acontecimentos mostram com clareza como as camadas superiores veem os excluídos pela urbanização: pessoas estranhas e invasores. Além do mais, os fatos revelam a compreensão do capital sobre a ordem urbanística e natureza do estado de direito.

De fato, como podemos depreender dos acontecimentos, o estado de direito pode ser entendido como um elemento jurídico-político destinado a garantir a segurança da propriedade, sem dela exigir que cumpra sua função social.

Desta forma, assegurar o direito à cidade, à normalidade urbanística e garantir o estado de direito, significa remunerar, de forma adequada, os proprietários dos vazios urbanos, sem levar em conta as necessidades dos excluídos.

Outra questão que merece ser pontuada, principalmente no caso de Vitória da Conquista, é o nome da ação utilizada: Ação Popular. O adjetivo “popular” somado a um argumento utilizado “representa dilapidação do patrimônio da coletividade” camufla a ideia de que a resolução da ocupação pelo Poder Público seria em benefício de todos ou pelo menos da maioria da população.

Outro fato importante sobre o tema em tela é que a ocupação no loteamento Alto da Boa Vista não foi um caso isolado. Devido a grande migração populacional e o pífio desempenho econômico da década de 1980, consequência entre outras coisas da política neoliberal, o número de pessoas sem condições, se quer, de comprar um lote nos loteamentos irregulares, aumentou e as ocupações tornam-se comum em Vitória da Conquista no final dos anos de 1980 (FERRAZ, 2001).

No entanto, das inúmeras ocupações que a cidade foi palco, somente na ocupação do Alto da Boa Vista houve um processo judicial. Em fevereiro de 1991 a Prefeitura foi condenada, por isso, teve que transferir os “invasores” para outra localidade. As famílias ocupantes foram transferidas para o assentamento Conjunto da Vitória, no bairro Patagônia, no “lado da lá” da cidade, longe dos bairros nobres.

Em outras situações o Poder Público municipal transformou as ocupações em assentamentos, sem necessidades de transferência, e legalizou a situação das famílias ocupantes.

Isso mostra que as ocupações urbanas são até toleradas. Porém, não é em qualquer local que as ocupações de terras urbanas são toleradas, nas localizações valorizadas pelo capital imobiliário a lei é aplicada. Devemos destacar que a lei aplicada é a lei do mercado e não a norma jurídica, por isso, nas áreas desvalorizadas ou mesmo inviável para o capital imobiliário a transgressão da lei é admitida.

Maricato (2009, p. 161) resume com muita propriedade situações como essas: “O direito à invasão é até admitido, mas não o direito à cidade. O critério definidor é o do mercado ou da localização”.

Deveras importante é pontuar que, tanto no caso da ocupação em Vitória da Conquista, quanto na situação que teve o Presidente da República como protagonista, somente o desrespeito ao direito à propriedade foi evidenciado.

Quanto ao direito à moradia e às condições de vida dignas das parcelas da população refém da espoliação urbana Kowarick (1993), embora afronte o direito à propriedade (mesmo que seja propriedade urbana especulativa) não houve uma única referência.

Temos que lembrar que em ambas as situações dois direitos fundamentais foram infringidos: o direito à propriedade⁷ e o direito à moradia⁸. No entanto, só houve por parte do Judiciário e da autoridade maior do país – o presidente da República – defesa ao direito à propriedade. Na verdade, esses fatos mostraram que a luta por moradia é “desinvestida” de legitimidade.

Devemos pontuar que a ilegalidade das ocupações não é resultado de uma atitude de confrontação em relação à lei, mas sim resultado da falta de opções e do desrespeito ao direito à moradia digna.

Além do mais, esses acontecimentos sintetizam o repúdio das elites hegemônicas às formas não legais de produção do espaço urbano. Isso é por demais importante em nosso estudo, pois, é um fato peculiar da relação do capital imobiliário com a cidade e também por mostrar, mesmo de forma negativa, a urgência de uma solução negociada entre capital, poder público e população na busca por uma justiça social na cidade (HARVEY, 1980).

Sendo assim, a ciência desse contexto urbano e social vivenciado por Vitória da Conquista nos anos de 1990 e início do século XXI, constituiu o cenário a partir do qual o novo marco da política urbana foi elaborado e sobre a qual nos debruçaremos.

Além do mais, a Constituição Federal de 1988 determinou que:

Art. 30. Compete aos Municípios:
(...)

⁷ CF – 1988, Art. 5º, XXII “é garantido o direito à propriedade” .

⁸ CF – 1988, Art. 6º “São direitos sociais (...) a moradia”

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

De fato, a Carta Magna de 1988 uma vez que reconhece, incontestavelmente, a condição de ente federativo aos municípios, transfere-lhes um conjunto de competências legislativas e materiais. Entre as delegações podemos citar, em especial, o poder gestor sobre habitação, transportes, controle do uso, parcelamento e ocupação do solo.

Embora, a CF – 1988, também assegure aos municípios competência para instituir rendas próprias (Art. 156), bem como a participação no resultado de impostos federais e estaduais (Arts. 157 e 158), a discrepância entre os investimentos demandados pela população e atribuídos os municípios e as receitas arrecadadas abrigou os municípios a reestrutura seus aparatos de gestão.

Neste sentido, Vitória da Conquista não foi diferente de forma que o Plano Diretor de 2006 encarnou distintas estratégias para dar respostas às obrigações do novo pacto federativo. Com efeito, o PD – 2006 assume essa incumbência, ou seja, a legislação da nova política urbana proposta para Vitória da Conquista centraliza suas forças na construção de um planejamento que fosse capaz, ao mesmo tempo, de vencer as demandas sociais da cidade e administrar os poucos recursos disponíveis para atendê-las.

Essas novas mudanças ficam evidentes na fala da secretária municipal de obras e urbanismo de Vitória da Conquista durante a elaboração do PD – 2006. Numa entrevista concedida, Márcia Pinheiro⁹ (2010), expõe que o Plano Diretor de 1976 não atendia mais as demandas da cidade. Ela cita as dificuldades para aprovar alguns tipos de construções específicas como as

⁹ Márcia Pinheiro foi secretária municipal de obras e urbanismo de Vitória da Conquista entre 2002 a 2008. Entrevista concedida em agosto de 2010.

construções das torres de celular, questão que não era contemplada no plano de 1976. Também não havia regulamento sobre construção civil de interesse social.

O Plano Diretor de 1976 não atendia mais as necessidades da cidade, nós já tínhamos dificuldade de aprovar alguns tipos de construções específicas porque o plano não contemplava nem diretrizes nem parâmetros urbanos nem nada, a própria construção civil de interesse social que tem, digamos assim, especificidade, o plano também não atendia então a gente já estava adequando. Eu particularmente enquanto secretária já fazia alguns ajustes mesmo antes do plano diretor acontecer mesmo porque eu já sentia essa necessidade as coisas estavam chegando à secretaria e o plano não atendia. Como exemplo tem as construções das torres de celular não tinha nenhuma legislação municipal sobre isso procuramos a legislação federal e fizemos a adequação a nossa realidade.

Das palavras da então secretária de Obras e Urbanismo levantamos as seguintes questões: Como pode estar defasado algo que não foi posto em prática? Como pode morrer algo que jamais viveu? Sendo assim porque fazer outro?

Podemos perceber que uma das maiores pressões para a aprovação de um novo Plano Diretor era a adequação legislativa para o capital. Como novas empresas estalando-se em Vitória da Conquista, principalmente empresas de construção civil e de comunicação, especificamente as de telefonia móvel, era urgente a renovação da legislação urbana.

Além do mais, era preciso adequar a legislação urbanística municipal com as determinações feitas pelo Estatuto da Cidade. O Estatuto. Art. 41 determina que toda cidade com mais de vinte mil habitantes deveria elaborar seu Plano Diretor, caso a cidade já tivesse Plano Diretor, mas que da sua aprovação não houve participação popular era preciso a elaboração de outro.

Também, era preciso que a nova legislação urbana municipal tivesse como objetivo a função social da cidade e da propriedade privada, além de ter que ser aprovada em cinco anos após a entrada em vigor do Estatuto da Cidade.

Por determinação da Lei 10.257/2001 era imprescindível a participação da sociedade civil na elaboração no novo Plano Diretor, ou seja, até mesmo os

que sempre foram excluídos, a maioria social, teria direito a participação e voz na elaboração da nova legislação urbana de Vitória da Conquista.

Devido a isso, a estratégia do capital imobiliário, no intuito de impor seus interesses, teria de ser radicalmente diferente de como foi na elaboração do PDU de 1976. Para a elaboração do PDU de 2006 o Poder Público assume o papel de mediador entre o capital imobiliário e a população.

5.2.1 A Elaboração e a Participação popular na produção do Plano Diretor de 2006.

*“Enquanto isso, o discurso novo do planejamento – novo mas só em aparência, porque carente de um conteúdo realmente novo – vale-se de acentos retóricos, como, por exemplo, a fastidiosa alusão à **participação**, coisa que, por falta de definição, não se pode ser definida nem implementada” (SANTOS, 2012, p. 150, grifo no original).*

O Plano Diretor de Vitória da Conquista começa a ser elaborado em 2003, através do Grupo de Elaboração e Acompanhamento do Plano Diretor Urbano de Vitória da Conquista – GEAP, instituído pelo Decreto municipal nº 11.273/2003. O GEAP foi formado por representantes de entidades e movimentos sociais, bem como de quadros da administração municipal. No entanto, a coordenação do plano ficou sob a responsabilidade de uma empresa de Salvador: UFC Engenharia LTDA.

Essa “equipe” elaborou o relatório preliminar e os aspectos relativos à gestão do PDU e à legislação urbanística. As discussões com a comunidade foram realizadas entre os meses de setembro e dezembro de 2003, as propostas discutidas foram aprovadas em 06 de março de 2004.

O primeiro aspecto que atrai a atenção, no relatório, é a referência explícita de que o Plano Diretor seria resultado de um pacto construído coletivamente. Ou seja, o desenvolvimento urbano (enquanto expressão, no âmbito urbano, do desenvolvimento local) seria algo definido coletivamente onde os interesses particulares daria lugar aos interesses coletivos.

No relatório resultante do trabalho do GEAP encontramos:

Este relatório se compõe de resultado das consultas à população sobre o futuro do município e da cidade (...). O

Plano Diretor Urbano de Vitória da Conquista nasce então da fusão das propostas atuais da sociedade local para o desenvolvimento urbano no município (...). O PDU-VC busca uma vida urbana mais dinâmica, mais justa e mais aprazível para os cidadãos do município. As preocupações com o aproveitamento de suas potencialidades atuais de desenvolvimento, com a geração local de trabalho e renda, bem como o reforço ao papel de pólo regional de comércio e serviços exercidos pela cidade (...) foram importantes na indicação dos projetos estratégicos.

(...)

O Prefeito apresentou o PDU como um instrumento que proporciona “à cidade apropriar-se das rédeas do seu crescimento”, “um pacto entre os diversos interesses na cidade”, que “pode servir para *empoderar* a sociedade civil” (VITÓRIA DA CONQUISTA, 2004, p. 08 e 13) (Grifo no original).

Dois pontos nesse texto merecem destaque para que seja compreendido o tipo de pacto coletivo proposto no plano e a qual classe de projeto político ele está referido.

Em primeiro lugar chama nossa atenção a ideia de pacto coletivo. De fato, como podemos depreender da fala do prefeito, esse pacto entre os diversos interesses na cidade deixaria em segundo plano os interesses e opiniões individuais visando alcançar um desenvolvimento urbano socialmente justo.

O ponto essencial aqui é como um pacto que deixa de lado interesses e opiniões singulares permite alcançar justiça social, ou melhor, como o dissenso de interesses pode ser incorporado em volta a uma determinada fórmula de desenvolvimento urbano?

O relatório preliminar ao PD – 2006 apresentou metodologia de realização desse pacto coletivo, conforme apresentaremos e analisaremos adiante.

O segundo ponto diz respeito à noção de consenso. Embora o texto não se delongue, está evidente a ideia de que os alicerces políticos do PD – 2006 partem da premissa de que é provável um consenso entre os díspares interesses particulares e que compete ao Poder Público mediar esse consenso.

A ideia de um pacto coletivo ou de consenso de interesses vai de encontro à noção de luta de classe que é responsável pela produção social do espaço urbano (VALLAÇA, 2001).

Passaremos a analisar como se deu essa suposta pactuação coletiva. Com o fim de garantir a participação popular o Poder Público local usou a mesma metodologia do Orçamento Participativo para elaborar o PDU – 2006. Essa metodologia consiste essencialmente na organização de reuniões zonais, em bairros da sede ou nas vilas e povoados, com representantes de todas as localidades, uma pauta de discussão e eleição de delegados para a conferência municipal.

A metodologia escolhida pelo GEAP foi deveras feliz. O Orçamento Participativo é um dos melhores meios para se alcançar a reforma urbana, ele “Trata-se, como nome [o] sugere – pelo menos em uma situação ideal... –, de delegar poder aos próprios cidadãos para, diretamente, decidirem sobre o destino a ser dado aos investimentos públicos” (SOUZA, 2011, p.140).

Nas reuniões e audiências em que foi debatido o orçamento municipal, foi debatido a Plano Diretor. Aliás, o Estatuto da Cidade no Art. 4, inciso III, alínea “f” determina que um dos instrumentos para a política urbana seja a gestão orçamentária participativa.

Depois do estudo foram realizadas muitas reuniões em vários bairros da cidade para que houvesse a participação popular nos debates que serviriam de base para a elaboração do Plano Diretor, como determina o Estatuto da Cidade.

No entanto, essa “suposta” participação popular deve ser entendida com muita ressalva. Pois, a participação popular deve ser entendida como o conjunto de pressões que a população faz sobre o Poder Público, quando se pretende tomar decisões de relevante interesse coletivo.

Sobre isso convém comentar que não existe “população”, o que de fato existe são classes sociais ou grupos ou setores da população. Desta forma, todas as classes sociais têm, em tese, a possibilidade de exercer “pressão” sobre o Poder Público, tendo em vista o alcance de deliberações favoráveis aos seus interesses respectivos.

Entretanto, a capacidade de pressão da maioria social é cronicamente inferior à capacidade de pressão da classe hegemônica. Isso é devido à crônica disparidade entre ambos no que diz respeito à detenção de recursos políticos como dinheiro, meios de comunicação, instrução superior entre outros.

Desta forma, sendo manifesta a desigualdade social, o poder será distribuído desigualmente (BRESSER-PEREIRA, 1997; SAES, 2000; MARTINS, 2000).

Assim os planos diretores são uma falácia, pois são meros instrumentos de legitimação dos ideais das elites e do capital imobiliário. Como pontua Villaça (2005, p.50):

(...) A classe dominante sempre participou seja dos planos diretores seja dos planos e leis de zoneamento. Quem nunca participou foram – e continuam sendo – as classes dominadas, ou seja, a maioria.

(...)

Os debates públicos formais são apenas uma das várias formas de pressão social sobre os encarregados de decisões políticas. Neste particular a experiência do Plano Diretor revelou que as outras formas de pressão – como matérias pagas na imprensa, as pressões diretas sobre os vereadores e sobre o próprio chefe do Executivo – são na verdade muito mais poderosas que as pressões, reivindicações ou “contribuições” manifestadas nos debates públicos formais. (...) A “participação popular” conferiria um toque de democracia, igualdade e justiça às decisões políticas. Ela passou a ser divulgada como uma espécie de vacina contra a arbitrariedade, a prepotência e a injustiça. Com ela, todos tornar-se-iam iguais perante o poder público. É essa ilusão que a recente ênfase em Plano Diretor *Participativo* querendo ou não procura inculcar na opinião pública. O que raramente aparece é que os grupos e classes sociais têm não só poderes políticos e econômicos muito diferentes, mas também diferentes métodos de atuação, diferentes canais de acesso ao poder e, principalmente – algo que se procura sempre esconder – diferentes interesses.

Desta forma, uma cidade desigual como Vitória da Conquista, com uma enorme diferença de influência política entre as classes sociais, alcançar uma participação popular democrática, que significa um mínimo de igualdade, é muito improvável. Por isso que participação popular é uma ilusão.

De fato, houve uma grande quantidade de reuniões para debater o PDU-2006, de certo, nenhuma lei foi tão discutida em Vitória da Conquista como o Plano Diretor. Esse fato pode passar a impressão de que houve ampla participação popular.

É importante pontuar que a falta de participação popular nas reuniões para os debates não decorre do fato de que delas participou uma pequena parte da população. O fato de uma pequena parte ter discutido o PDU, numa

cidade de 306 mil habitantes, não desqualifica o debate. O que desqualifica a discussão é a grande diferença de atuação, influência política e qualificação entre os participantes.

A falta de participação popular na elaboração do Plano Diretor de Vitória da Conquista começou pela escolha da equipe que fez o estudo do diagnóstico da cidade. Foi contratada pela Prefeitura Municipal uma equipe de Salvador, e a UESB, através do departamento de geografia que conta com professores e pesquisadores sobre estrutura e segregação urbana, não teve participação na elaboração do estudo.

Além desse ponto, Ana Emilia Ferraz¹⁰, em uma entrevista que nos foi concedida, descreve da seguinte forma a impressão que teve sobre as reuniões para discutir o Plano Diretor:

Fui a algumas reuniões (...) mas senti que a participação tinha um cunho mais de legitimar o Plano como um plano de participação popular, foi o que efetivamente aconteceu. Minha maior crítica com o planejamento e a forma como foi realizado é esta: existe uma plateia, existe um convite à participação popular, porém, a qualidade dessa participação popular é questionável. Eram pessoas ligadas ao interesse, por exemplo, imobiliário que estavam ali, foi quem efetivamente participou da elaboração, que estava lá em todas as reuniões, lutando pelos seus interesses.

Percebemos que nas reuniões para debater o PDU não faltou participação. Porém, a participação ativa foi de uma minoria organizada e informada da população, amparada de profissionais do setor imobiliário. Assim, a conclusão inevitável é que tais debates estão distantes de serem democráticos ou de terem uma participação popular.

A participação propagada pelo GEAP mostrou-se nitidamente ineficiente. Ela não incorporou instâncias verdadeiramente democráticas de participação da sociedade no processo de planejamento e foi somente mero cumprimento da exigência legal.

Além disso, é necessário pontuar que existe várias modalidades possíveis de participação. Há a “participação consultiva” (ou opinativa) e a “participação deliberativa”, aquela é caracterizada pela fraca participação, pois,

¹⁰ Ana Emilia Ferraz é professora e pesquisadora da UESB, tendo varias publicações sobre urbanização. Entrevista concedida em agosto de 2010.

a rigor, o que ocorre é uma mera ilusão de participação. Só na “participação deliberativa” é que de fato a população toma as decisões.

Além do mais o Plano Diretor de 2006 é uma Lei pouco analisada e discutida pelos estudiosos da formação do espaço urbano de Vitória da Conquista. Entretanto, ela está profundamente associada ao adensamento e a verticalização da cidade, direção contrária a adotada pelo PDU de 1976.

A análise do PDU – 2006 justifica-se pelo que ROLNIK (2007, p.13) chamou a atenção:

Mais além do que definir formas de apropriação do espaço permitidas ou proibidas, mais do que efetivamente regular a produção da cidade, a legislação urbana age como marco delimitador de fronteiras de poder. A lei organiza, classifica e coleciona os territórios urbanos, conferindo significados e gerando noções de civilidade e cidadania (...). Funciona portanto, como referente cultural fortíssimo na cidade, mesmo quando não é capaz de determinar sua forma final.

Por isso, a análise que se propõem aqui é de fundamental importância para a compreensão da mudança observada na formação urbana da cidade e a quem interessava essa mudança. Aliás, é importante lembrar que além de ser a expressão da regulação sobre o espaço, a legislação urbana expressa a correlação de forças dominantes na estrutura social e é por meio dela que uma minoria impõe sua ideologia a toda a população (CASTELLS, 2009).

Porém, antes de analisar o Plano Diretor é interessante estudarmos o seu diagnóstico preliminar, uma vez que ele apresenta um desenvolvimento urbano que convém ser pontuar.

5.2.2 O Diagnóstico Preliminar ao Plano Diretor.

Foi feito um estudo preliminar com o fim de apresentar um diagnóstico da estrutura urbana de Vitória da Conquista para direcionar a elaboração do Plano Diretor. O relatório final descreve alguns aspectos muito parecidos com o relatado pelo estudo feito em 1975 para a elaboração do Plano Diretor de 1976.

Nesse sentido, é importante apontar que, dentre as análises feitas pelo GEAP, as questões referentes à infraestrutura, habitação e transporte foram as mais importantes na indução do desenvolvimento urbano.

Desta forma, a escolha dessa tríade sustenta a ideia de que a política urbana, pretendida pelo GEAP, guarda uma compreensão teórica afluyente da noção de que é o “consumo coletivo” Castells (2009) o verdadeiro elemento estruturador do espaço urbano.

Não obstante ser o consumo coletivo, de fato, um componente estruturado do espaço urbano, não podemos ignorar que a estruturação do espaço urbano também é determinada, efetivamente, pela mobilização das pessoas, ou como defende Villaça (2001,p. 20).

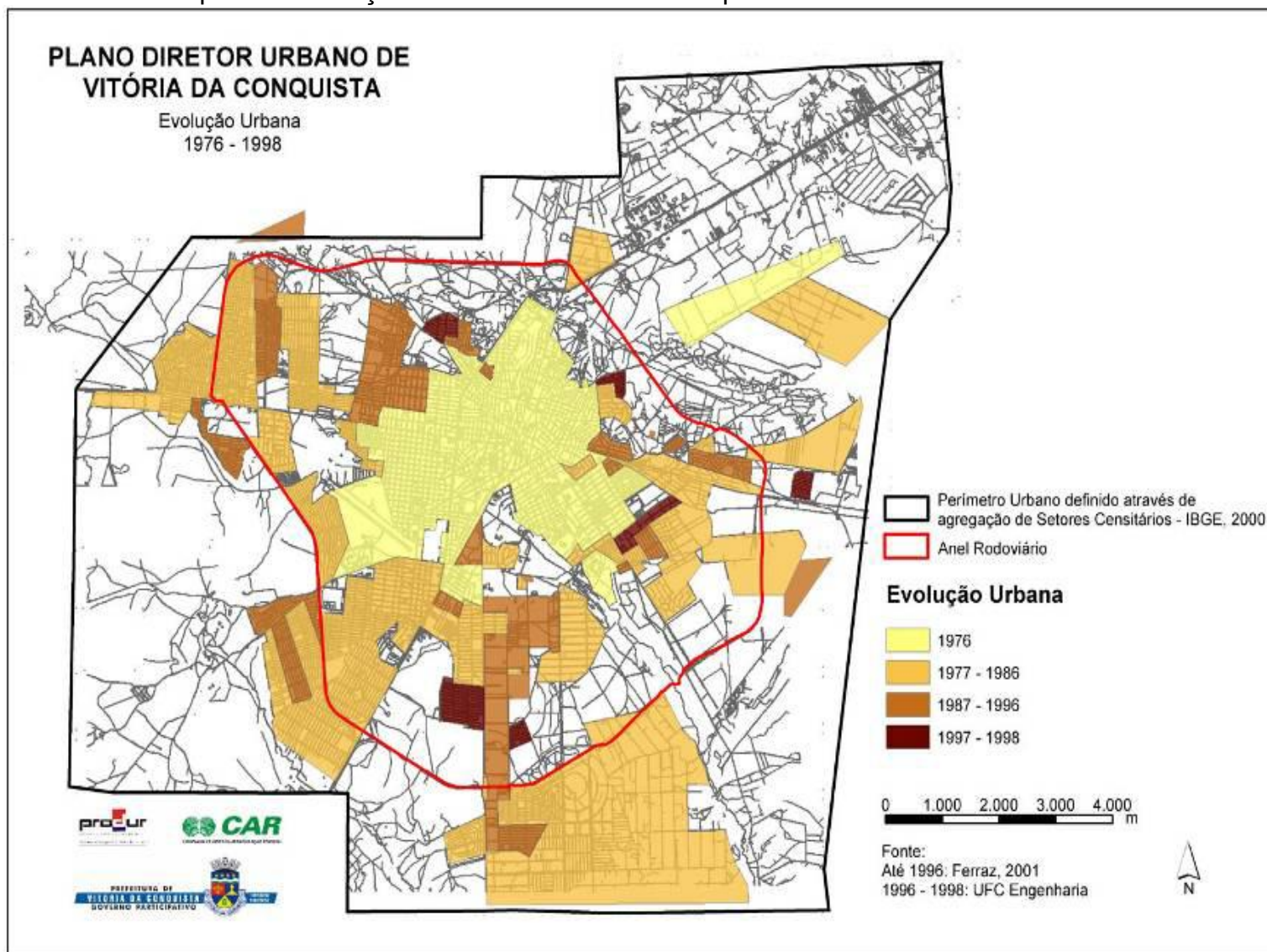
O espaço intra-urbano (...) é estruturado fundamentalmente pelas condições de deslocamento do ser humano, seja enquanto portador da mercadoria força de trabalho – como no deslocamento casa/trabalho -, seja enquanto consumidor – reprodução da força de trabalho, deslocamento casa-compras, casa-lazer, escola etc.

A falta dessa análise no processo de construção da política urbana resultou em uma deficiência importantíssima na busca pelo direito à cidade para todos e no modo de entender a relação capital, poder público e população na formação urbana da cidade.

O estudo preliminar começa descrevendo a evolução urbana. Nesse ponto o diagnóstico feito em 2003 traz a mesma tendência observada no estudo de 1975: a cidade tem estrutura radial, apresenta um centro bem definido, e os vetores de expansão urbana são determinados pelos eixos viários.

O Mapa 10 mostra como a cidade foi crescendo horizontalmente. Essa constatação foi fruto da livre ação dos loteadores durante as décadas de 1970, 1980 e 1990.

Mapa 10 – Evolução urbana de Vitória da Conquista de 1976 a 1998.



Fonte: Vitória da Conquista (2004)

A ocupação do solo mostra estreita semelhança como a evolução urbana e os mesmos problemas existentes em 1975. O estudo para o PD – 2006 detectou que a morfologia de ocupação do solo urbano mostra que Vitória da Conquista desenvolveu-se de forma desordenada e que não foram respeitados critérios nem diretrizes.

A partir do centro antigo, o desenvolvimento do traçado urbano se espalha segundo os eixos viários, deixando grandes espaços vazios, para especulação, espaços que marcam a estrutura urbana da cidade. O diagnóstico chama a atenção para o fato de que esses espaços vazios já são dotados de infraestrutura, enquanto existem áreas periféricas sem qualquer estrutura urbana e já estão habitadas.

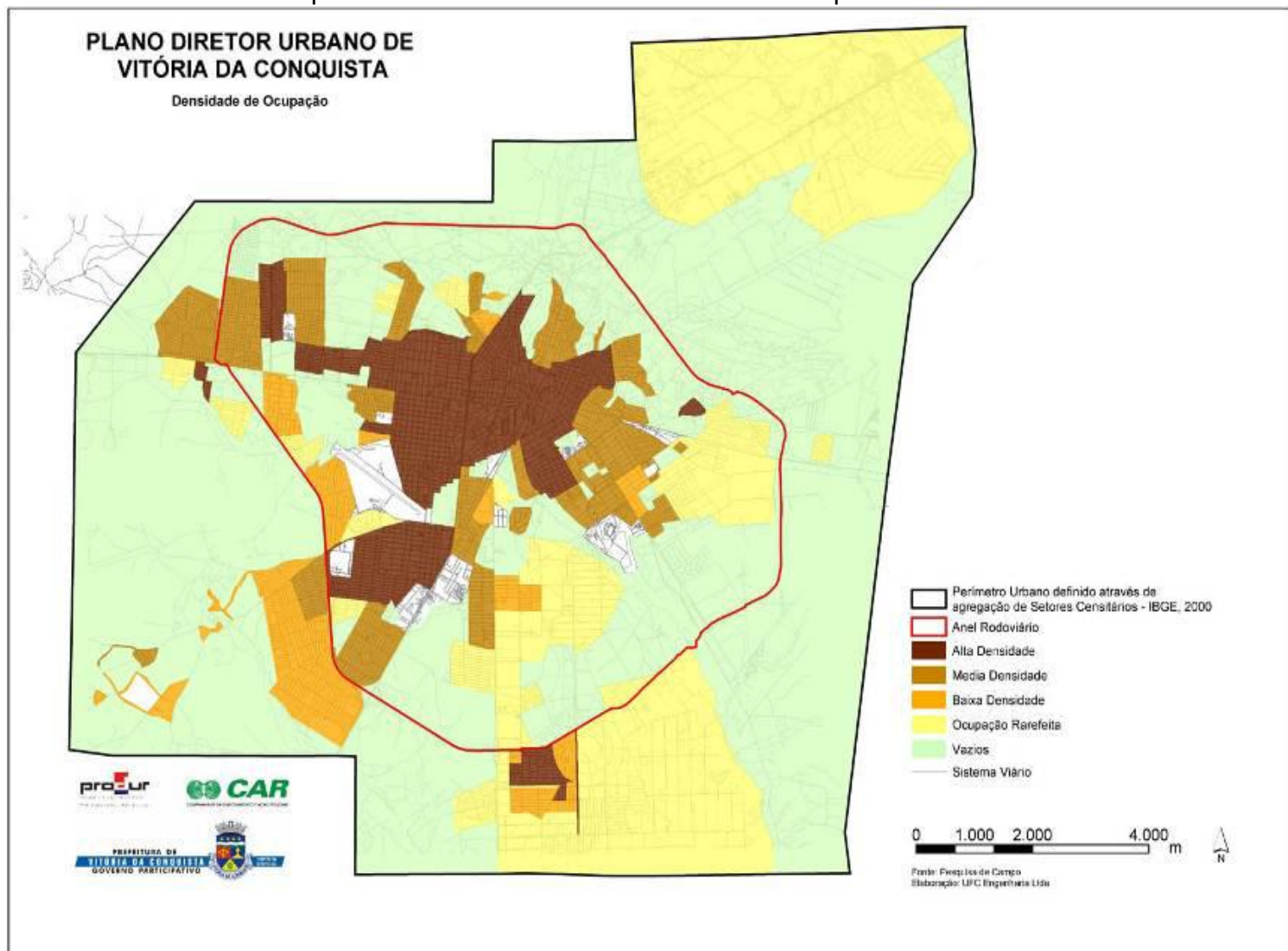
Como podemos visualizar no Mapa 11, e devido a sua forma radial, a cidade apresenta grandes vazios urbano por toda parte do território. Isso demonstra, de forma nítida, os saltos das fontes de urbanização na cidade.

Digno de nota é a quantidade de vazios urbanos dentro dos limites do Anel Viário, enquanto percebemos loteamentos, até de média densidade, fora dos limites do Anel Viário.

O estudo destaca que no eixo viário da Anv. Juracy Magalhães, ao sul da cidade, observava-se um assombroso espraiamento da mancha urbana, imensas áreas desocupadas ou ocupadas de forma rarefeita. Enquanto isso, foram observadas ocupações densificadas em loteamento localizados fora do Anel Rodoviário, como a URBIS VI e o Miro Cairo.

Isso reforça a percepção de que a ação do capital imobiliário, livre de qualquer coação, procedeu em incorporação excessiva de locais ainda não anexos ao perímetro urbano. Esse fato, além de encarecer exorbitantemente os custos de produção social do espaço, dificulta a interligação dessas áreas com o restante da cidade.

Mapa 11 – Vazios Urbanos em Vitória da Conquista em 2003.



Fonte: Vitória da Conquista (2004)

Ainda no tocante aos vazios urbanos, a grande quantidade de lotes vagos nos bairros da população pobre só vem confirmar a intensa especulação imobiliária a que esteve sujeita essas partes da cidade. Eles, também, comprovam que tal urbanização só foi possível devido à subserviência do Poder Público ao capital imobiliário, o que tornou possível a produção de lotes urbanos a custo baixos e com potencialidades crescentes de valorização.

Nesse aspecto, houve o crescimento da manha urbana, porém não de forma contínua. Assim, aparecem as discontinuidades como estratégia da especulação imobiliária que vem se beneficiando com a valorização dos lotes graças à existência da infraestrutura urbana já instaladas.

Podemos concluir que uma das causas dos vazios urbanos e do processo especulativo é a extensão da cidade, somados ao modelo rodoviário urbano de Vitória da Conquista e da implantação diferencial dos serviços coletivos.

Assim, Milton Santos (1998, p.96) resume o ciclo vicioso entre vazios urbanos, crescimento das cidades e especulação: “As cidades são grandes porque há especulação e vice-versa; há especulação porque há vazios e vice-versa; porque há vazios as cidades são grandes.”

O GEAP, como forma de evitar as descontinuidades, os vazios urbanos e a especulação, propõem que as novas construções residenciais tenham com limite o Anel Rodoviário.

O estudo dos vazios urbanos intersticiais, ao mostrar a forma de apropriação do espaço urbano, tem relevante função como subsídio para a proposição das diretrizes de expansão urbana e de aplicação dos instrumentos da política urbana, determinado pelo Estatuto da Cidade. Além dos vazios urbanos outros pontos como verticalização, transporte urbano (...) são fundamentais para definição do desenvolvimento urbano almejado.

No entanto, algumas diferenças podemos pontuar entre o diagnóstico de 1975 e o de 2004. O mais importante foi a consolidação do centro comercial na parte mais antiga da cidade, em 1975 o centro ainda em formação não apresentava distinção entre as funções comercial e habitação, o que conferia dinamismo ao centro. Todavia, a área era habitada pela elite econômica da cidade.

Já o estudo de 2004 pontuou que o centro estava bem definido e abrigava grandes variedades de usos comerciais e de serviço. As melhores e mais sofisticadas lojas, os estabelecimentos de hospedagens, as agências bancárias, a maior parte dos órgãos públicos e equipamentos de saúde, clínicas, um hospital, escolas, igrejas encontravam-se na área central.

O centro também abrigava empresas comerciais e de serviço bastante especializados, o que marcava a função de Vitória da Conquista como centro comercial regional.

Devido à consolidação do centro, na parte mais antiga da cidade, o estudo detectou uma tendência à deslocação da população rica para o bairro Recreio. Esse fato pode ser comprovado pelos dados apresentados no Mapa 03

na seção 2.5., o que evidencia a locomoção das famílias ricas do centro para o bairro Recreio.

De fato, no início da década de 2000, o Recreio já apresentava característica de zona de transição. Não foi só na população rica que se observou o deslocamento, outras atividades notadamente as ligadas ao lazer, como bares e restaurantes começam a deslocar para a Rua Siqueira Campos em direção a Praça Orlando Leito (Praça do Gil), no Recreio (VITÓRIA DA CONQUISTA, 2004).

Aliás, a Praça do Gil, durante a década de 1990, era o local de grande concentração de bares e restaurantes, era também o local de encontro da juventude, palco das comemorações futebolísticas e o ponto de maior concentração durante a micareta¹¹ da cidade.

Dessa constatação do diagnóstico podemos fazer a seguinte apreciação: no final da década de 1990 e início dos anos 2000 o centro era da elite econômica. Nele concentravam-se não apenas os empregos dessa classe, mas também seus lugares de diversão – cinemas, restaurantes, lojas etc. – e seus profissionais liberais.

Apesar da população mais rica começar a concentrar-se no bairro Recreio, ela manteve o acesso ao centro através do melhor sistema viário da cidade: a Rua Siqueira Campos e a Rua Vivaldo Mendes.

Digno de nota é que o estudo para elaboração do PD – 2006 detectou uma tendência muito comum nas cidades médias brasileiras: a formação de subcentros. “O subcentro consiste (...) numa réplica em tamanho menor de centro principal, com o qual concorre em parte sem, entretanto, a ele se igualar” (VILLAÇA, 2001, p. 293).

Assim, o subcentro atende aos mesmos requisitos de otimização de acesso oferecido pelo centro principal. A diferença está em o centro apresentar tais requisitos para toda a cidade e o subcentro apenas para uma parte da cidade.

Quanto às razões para o aparecimento dos subcentros Corrêa (2003) destaca o crescimento da cidade, tanto em termos demográficos como espaciais. São esses crescimentos que ampliam a distância entre o centro

¹¹ Micareta é um carnaval fora de época, uma festa popular que era muito popular na Bahia durante a década de 1990. Em Vitória da Conquista a última micareta aconteceu em 2004.

principal a as novas áreas residenciais e que faz surgir empresas comerciais nos bairros.

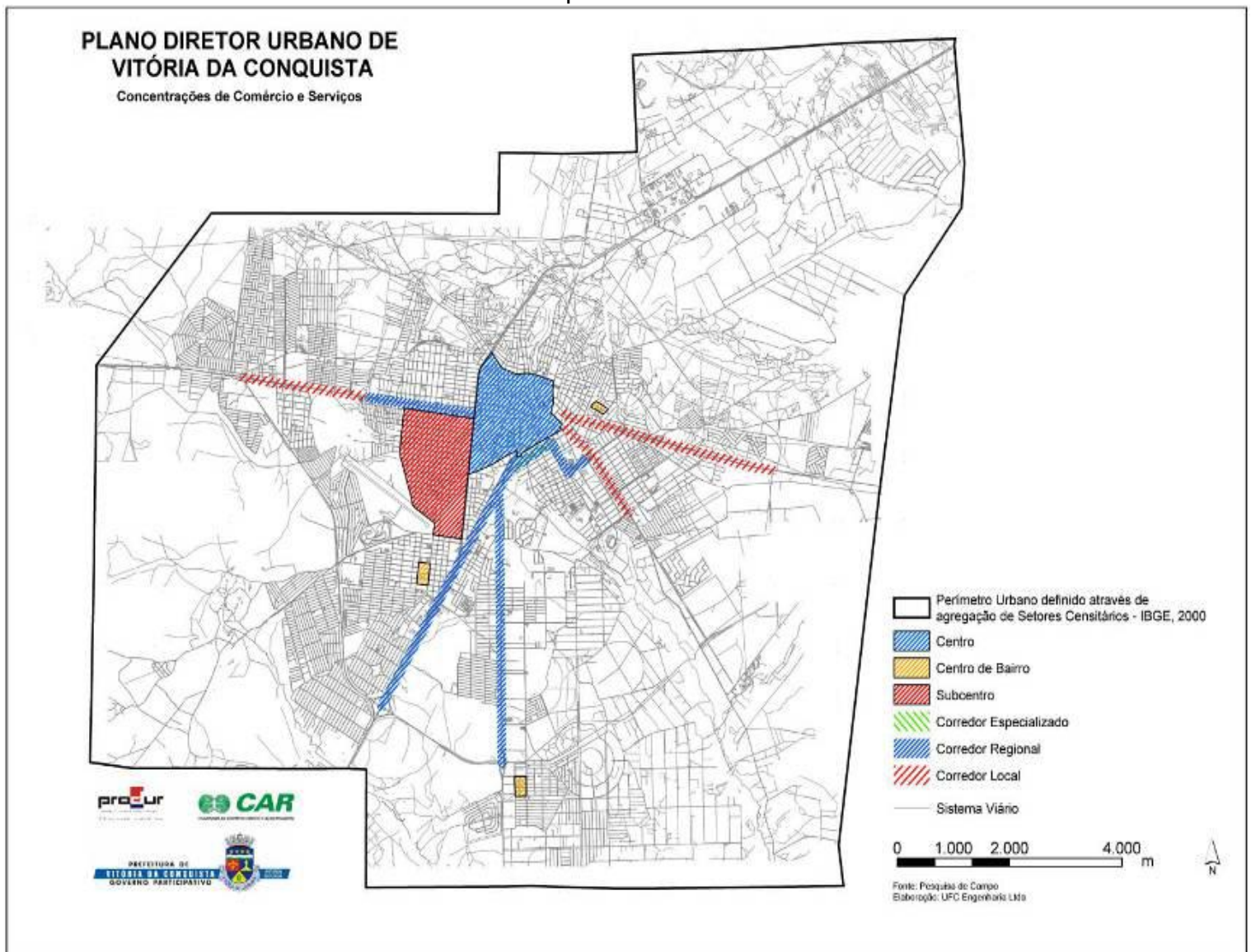
No entanto, apesar da existência de vários centros de bairros, o diagnóstico pontua como subcentro somente o existente no Bairro Brasil. “Este centro opcional não conta com a diversificação do Centro principal, porém demonstra uma especialização maior em termos de usos do que aquele que ocorre nos demais bairros da cidade” (VITÓRIA DA CONQUISTA, 2004, p.77).

Os outros centros de bairros identificados foram os da Patagônia, Alto Maron, Zabelê e Espírito Santos, sendo que entre eles haviam características diferentes. Na Patagônia e no Alto Maron, a concentração comercial ocorre no entorno das feiras existentes no local e caracterizam pelo atendimento local, não demonstrando indícios de alteração de especialização.

Já a concentração no Bairro Zabelê apresenta atributos de corredor e se desenvolve na rota do transporte coletivo até seu terminal que é no próprio bairro. Apesar da intensidade da concentração, seus usos são peculiares de atendimento de bairro.

No bairro Espírito Santo, ao sul da cidade e além do anel viário, a concentração comercial apresenta uma maior diversificação o que resulta no menor deslocamento para a área central da cidade.

Mapa 12 – Concentração de Comércio e Serviços em Vitória da Conquista em 2000.



Fonte: Vitória da Conquista (2004)

Além dos subcentro, podemos ver no Mapa 12 alguns corredores comerciais. Tais corredores desenvolveram-se de forma radial a partir do centro da cidade seguindo os mais expressivos eixos viários e são relacionados ao tráfego de passagem.

O mais importante dos corredores é o da BR – 116 onde são encontrados atividades de hospedagem e institucionais – relacionados ao tráfego rodoviário de grande porte. A Avn. Brumado ou BA – 262 também concentra um comércio varejista de corredor, no entanto não é voltado para o

tráfego rodoviário, lá encontra-se casa de materiais de construção, marmoarias etc.

Também foi detectado pelo estudo outro corredor, mas como menor intensidade: a Avn. Olívia Flores. Nela a aglomeração estava ainda em desenvolvimento, tratava-se de um comércio de apoio ao uso residencial, bares e restaurantes.

5.2.3 Situação habitacional da população no início dos anos 2000.

Quanto ao quesito habitação o diagnóstico do PD – 2006 foi bem mais esclarecedor que o do PDU – 1976, ainda assim foi muito econômico em vazias informações, principalmente no comparativos entre os bairros.

O estudo mostrou que a questão da habitação em Vitória da Conquista no ano 2000 era precária, no entanto era precária para a maioria da população, pois em alguns bairros, os ditos “nobres” os do “lado de cá” apresentou condições satisfatórias.

Resumidamente a precariedade da habitação na cidade foi assim apresentada:

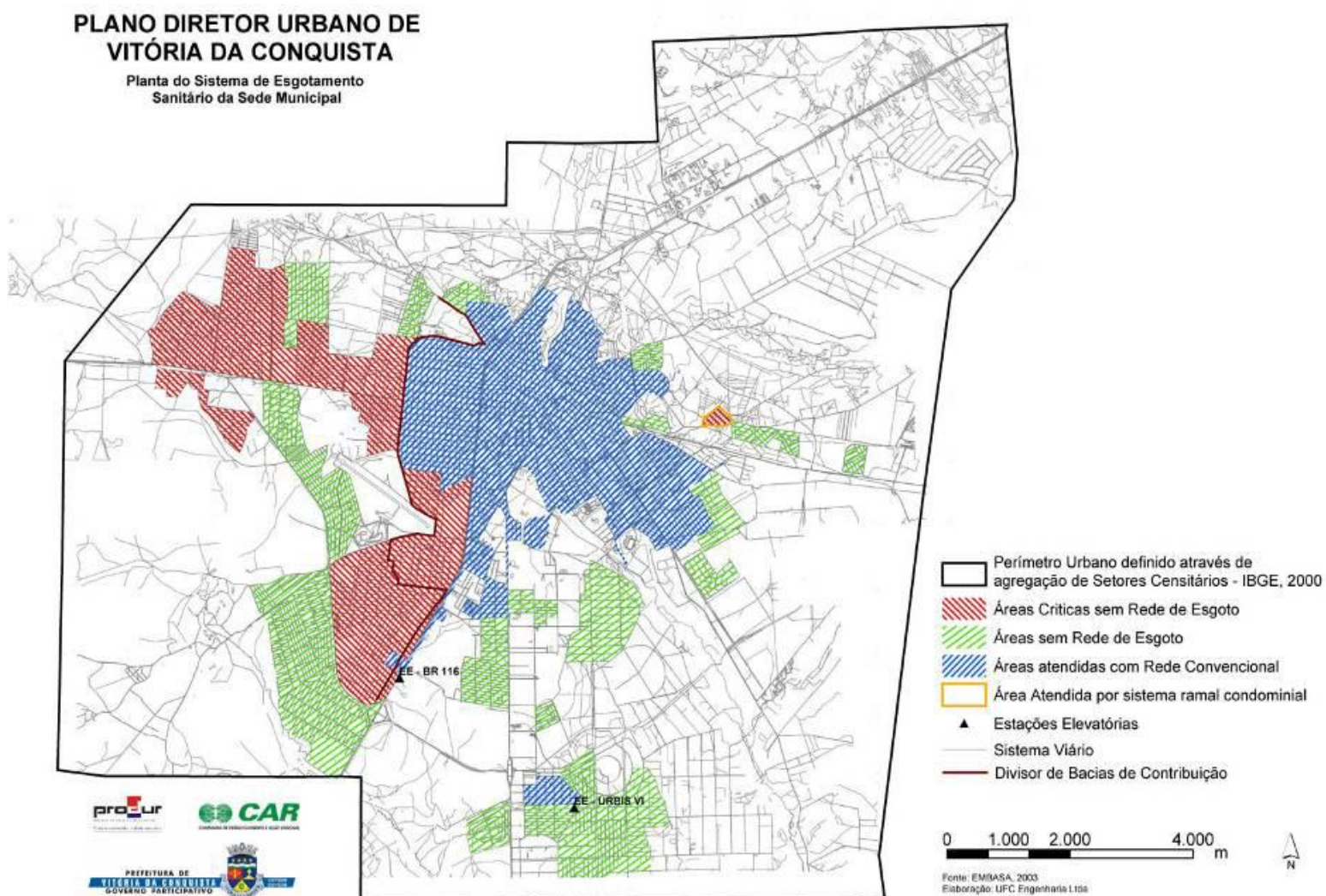
- somente 35% das vias eram pavimentadas.
- 80% das ruas com iluminação pública.
- 20.256 domicílios sem abastecimento de água (98.771 pessoas).
- 37.401 domicílios sem esgotamento sanitário
- 14.670 domicílios sem coleta de lixo adequada.
- déficit habitacional de 10 mil unidades. (VITÓRIA DA CONQUISTA, 2004, p. 91).

As informações sobre o sistema de esgotamento sanitário permite visualizar a assimetria existente na cidade. Com 37.401 domicílios sem esgotamento sanitário a cidade tinha no ano de 2000, 58,2% da população sem rede de esgoto.

O Mapa 13 mostra que, coincidentemente, os bairros com as moradias das famílias ricas, Centro, Recreio e Candeias eram totalmente cobertos pelo sistema de esgoto. Enquanto que os bairros que apresentaram menor renda,

mas que são os mais populosos, como Patagônia e Zabelê ainda não tinham rede de esgoto.

Mapa 13 – Cobertura da rede de esgoto em Vitória da Conquista no ano de 2000.



Fonte: Vitória da Conquista (2004)

Essas informações nos leva a constatar que no início da década de 2000 mais de 50% da população de Vitória da Conquista não tinham acesso a uma moradia adequada, ou seja, a maioria dos cidadãos se quer tinha atendido um critério elementar do direito à cidade: uma moradia digna.

Quadro 15 – Quantidade de residências, por bairros, que eram ligados a rede sanitária no ano 2000 (em %).

Bairro	%
Candeias	77
Recreio	77
Centro	96
Brasil	71
Bateias	14,7
Espírito Santo	44,8
Patagônia	2,6
Zabelê	4,1

Fonte: IBGE (Censo de 2000).

As causas para essa situação são descritas pelo GEAP como as ocupações em áreas inadequadas, a especulação imobiliária que proporciona loteamentos clandestinos ou irregulares, sem infraestrutura adequada e em periferias totalmente desassistida. Também pontua que o Poder Público é responsável, pois se encontra incapacitado para resolver a questão ou é ineficiente no controle.

Como já era de se esperar em 2003 a cidade mostra uma assimetria, quanto ao padrão de construção, parecido com o observado em 1975. Nos vetores Oeste, Norte e Sul o padrão de habitação vai de médio ao precário à medida que a macha urbana vai se distanciando do centro da cidade.

O Estudo chama a atenção para o Vetor Norte, é ele que abriga os bairros mais precários da cidade. Destaque negativo é dado para ao bairro Cruzeiro, mais especificadamente ao loteamento Pedrinhas que foi implantado numa área completamente desestruturada e invadindo o Parque da Serra do Periperi, uma ameaça à reserva ambiental.

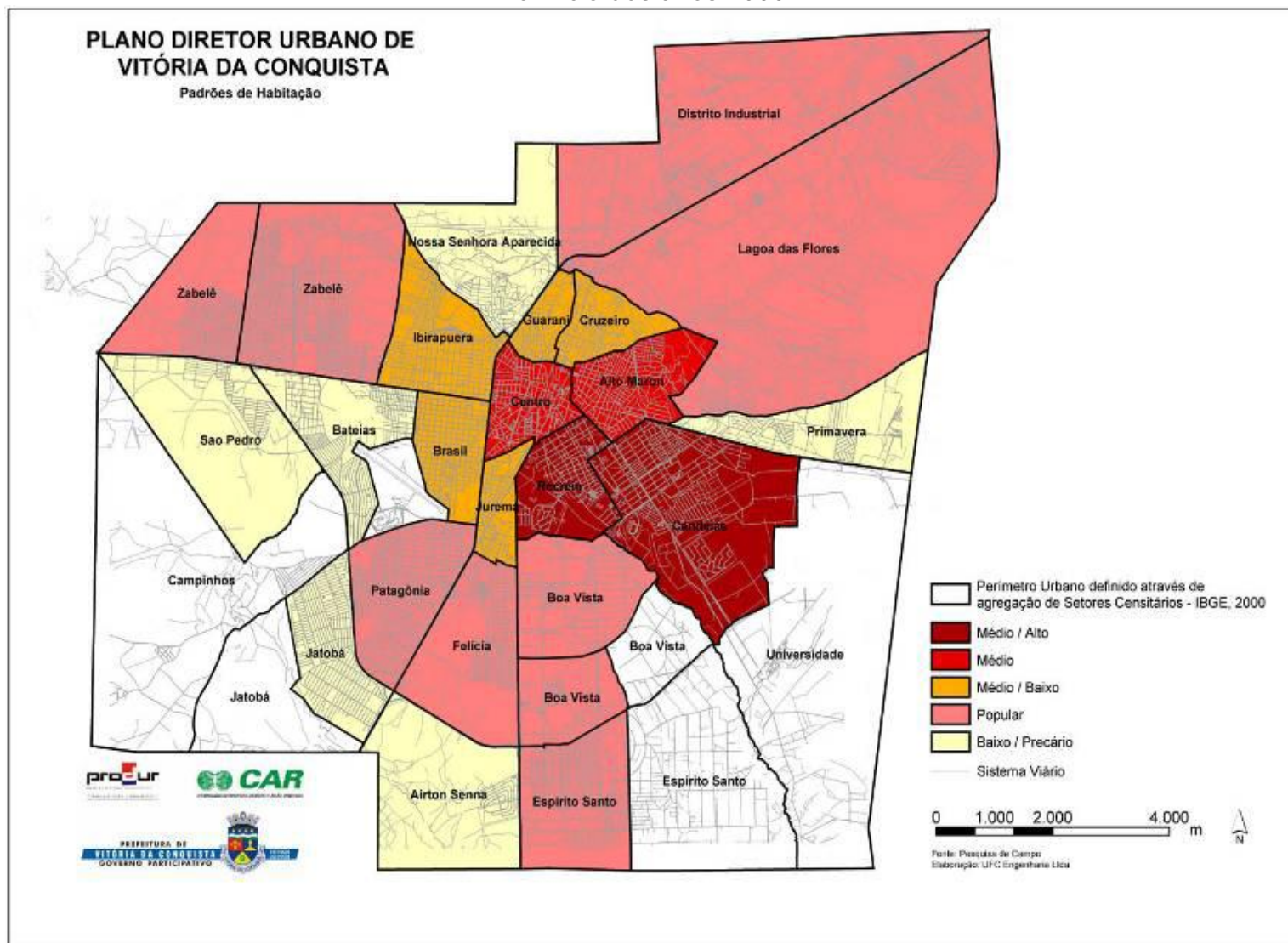
Outro bairro, o Nossa Senhora Aparecida, esse já no outro lado da BR – 116, apresenta padrões baixo e precário de habitação, também não tem pavimentação e as casa são de taipa e dispostas de forma desordenada, sem padrão de arruamento.

Quanto ao Vetor Oeste o estudo destaca que é ele o maior exemplo de expansão desordenada da mancha urbana da cidade. O bairro Zabelê abrigava uma extensa área de loteamentos de padrão popular com lotes relativamente grandes. Esse bairro abriga o Loteamento Senhorinha Cairo, onde não havia

nenhuma infraestrutura, as ruas eram esburacadas de barro, esgoto e drenagem corriam a céu aberto e não tinha coleta de lixo.

Esse mesmos problemas era verificados nos loteamentos Santa Cruz e Cidade Serrinha, no birro Bateias. Também mereceu destaque a situação dos bairros Campinhos e Jatobá que estavam fora dos limites do anel viário.

Mapa 14 – Padrão de habitação, por bairros, em Vitória da Conquista no início dos anos 2000.



Fonte: Vitória da Conquista (2004)

Como se pode observar no Mapa 14, a predominância de altos padrões de construção só foi encontrada no vetor Leste, o “lado de cá” onde abrigava a população de mais alta renda.

O diagnóstico preliminar do PDU – 2006 diz que a explicação para a concentração da população rica no vetor Leste, bairros Recreio e Candeias, é a existência de boa infraestrutura e a oferta razoável de lotes e áreas livres. Também pontua o início de um processo de verticalização nessa área da cidade.

Desta forma, observamos o mesmo problema detectado no estudo para o Plano Diretor de 1976: a distribuição assimétrica de infraestrutura urbana na cidade expressa um nítido viés social. Ou seja, existia na cidade uma forte correlação entre classe social, provimento de equipamentos urbanos e valorização imobiliária.

Esse fato demonstra a injusta apropriação, pela camada mais rica da população, de diferenciais na cobertura da infraestrutura e dos equipamentos urbanos que são financiados pela riqueza gerada por toda a cidade, inclusive pela parte da população que não tem acesso a infraestrutura urbana.

5.2.4. O sistema viário e de transporte.

Outro ponto muito importante para a estruturação do espaço urbano e que foi analisado no estudo preliminar foi o sistema viário e de transporte local.

Os grandes eixos viários pontuados foram a BR – 116 (Rio - Bahia), a BA – 262, BA – 265 e BR – 415. Essas rodovias contribuíram para fazer de Vitória da Conquista um entroncamento de serviços de transportes e foram importantes para a integração e afirmação de cidade como líder regional. No entanto, o sistema viário também é responsável por alguns problemas urbanos como o descrito pelo estudo.

O sistema viário, um dos elementos estruturadores do espaço urbano, deve ser objeto de estudos que possibilitam, de um lado, uma constância na melhoria das condições viárias, a integração entre as diversas regiões da cidade (...). O caso mais expressivo é o da Av. Presidente Dutra (a BR 116), cujos atritos com o tráfego urbano emprestam a este segmento de rodovia o caráter de barreira que segrega a Região Leste da cidade (mais rica) da Região oeste (mais pobre), criando uma periferia interna (VITÓRIA DA CONQUISTA, 2004, p.100).

Esse trecho do estudo mostra uma realidade idêntica à descrita em 1975 pelo estudo feito para o primeiro Plano Diretor da cidade. Percebemos que não foram seguidas as recomendações para que fossem integrados os lados Oeste e Leste da cidade. Por isso o novo estudo faz as mesmas recomendações: transforma a trecho da BR 116 que passa pela cidade em uma avenida urbana.

No ponto em que trata sobre o transporte o GEAP pontua que ele é elemento importante na estruturação do espaço urbano. De fato, o sistema viário, o transporte, a infraestrutura, somados à habitação são os fieis representantes do consumo coletivo (CASTELLS, 2009).

No entanto os indicadores de atendimento do transporte coletivo são os elementos mais importantes para demonstrar os conflitos de classe na apropriação e da estruturação do espaço urbano (VILLAÇA, 2001).

Nesse quesito o estudo foi incompleto, pois não trouxe nenhuma informação sobre quantidades de usuário, itinerários das linhas dos ônibus e atendimento do transporte coletivo. No entanto, dados e informações fornecidos pela Secretaria de Transporte, Trânsito e Infraestrutura Urbana – SIMTRANS – foram úteis para analisarmos a movimentação da população e consequentemente a estruturação urbana de Vitória da Conquista.

Em primeiro lugar convêm chamar a atenção para o número de linhas do transporte coletivo. Segundo o estudo preliminar existia 30 linhas em 2003, e a frota era composta de 109 ônibus. Esses números mostram um significativo avanço em relação a 1975, em 2003 a relação entre a população urbana e a quantidade de ônibus era de 2.054, ou seja, existia um ônibus para cada grupo de 2054 habitantes, no ano de 1975 essa proporção era de 7.083 habitantes para cada ônibus.

Em segundo lugar importa analisar a sistemática de atendimento diário, nas partes da cidade, do sistema de transporte coletivo. Ou melhor, do total de ônibus que circulava na cidade diariamente, importa saber o número de ônibus que circulava, especificamente, em cada área de cidade.

De acordo com as informações do diagnóstico preliminar e de Daniel Botelho¹², das 30 linhas de ônibus que existente em 2003: 23 eram radiais,

¹² Daniel Botelho era o Gerente de Planejamento do SIMTRAS em 2012.

tinham origem ou destino no centro; 06 linhas eram diametrais, tinham origem ou destino entre dois bairros da cidade, mas passavam pelo centro e somente 01 linha era perimetral, 03 ônibus, tinha origem e destino em dois bairros – Zabelê e Espírito Santos – sem passar pelo centro.

Desta forma, 106 ônibus coletivos dos 109, ou seja, 97% dos ônibus do transporte coletivo que circulavam pela área urbana de Vitória da Conquista, diariamente, tinham origem, destino ou passava pelo centro principal.

Não obstante, em virtude de sua localização periférica, a população dessas áreas – que compreende parcela significativa do contingente populacional da cidade – vê-se forçada a percorrer, diariamente, um longo trajeto intra-urbano até o centro principal, local de aglomeração fundamental de serviços e comércio do qual a cidade como um todo é, em certa medida, subordinada.

Tabela 09 – Quantidade de passageiros transportados e distância percorrida pelas linhas de transporte coletivo urbano de Vitória da Conquista (1997 a 2003).

Ano	Total	Quilometragem percorrida
1997	17.142.362	5.002.533,00
1998	19.858.913	5.592.122,90
1999	20.857.891	5.996.019,50
2000	23.777.052	7.421.239,00
2001	23.700.413	7.839.108,70
2002	24.066.680	8.573.081,30
2003	23.378.815	8.557.937,30

Fonte: SIMTRANS

Semente no ano de 1997 foram transportadas 17.142.362 pessoa pela empresa de transporte público municipal, sendo que foram percorridos 5.002.533,00 km. No ano de 2000 foram transportadas 23.777,052 pessoas, um aumento de 38,7% em relação ao ano de 1997.

Como no ano de 2000 Vitória da Conquista tinha uma população urbana de 225.430, o transporte público intra-urbano transportou o equivalente a mais de 105 vezes a população urbana da cidade. Em termos mensais, era

como se o transporte urbano municipal transportasse quase 9 vezes a população urbana total.

Esse números comprovam a importância que o transporte intra-urbano assumiu para a organização das atividades, fluxos de pessoas, produção e consumo em Vitória da Conquista, numa época em que a cidade entrava numa trajetória complexa do seu desenvolvimento urbano.

Quando verificamos o impressionante aumento do número de passageiros e da quilometragem percorridas pelos veículos que circulam cotidianamente pelo sistema de transporte coletivo e a grande concentração da população nos bairros periféricos da cidade, fica mais manifesta a fragmentação do território e a desigual capacidade da população de se apropriar das vantagens e bens que são socialmente produzidos.

De igual modo, conforme o próprio estudo apontou, a excessiva concentração de atividades e serviços na área central da cidade sedimentou uma antiquada rota de operações do sistema de transporte público, marcada pelo quase monopólio do centro principal na estruturação dos itinerários.

Essa estratégia, historicamente, mobilizada pela classe hegemônica com o fim de preservar o valor imobiliário do centro trouxe sérios prejuízos para a população, já que as viagens tornam-se mais demoradas e também mais custosas.

Analisando a quantidade e o movimento de passageiros transportados pelo sistema de transporte coletivo de Vitória da Conquista e sua relação com a intensa valorização imobiliária do centro da cidade e a expansão urbana em direção às áreas periféricas (não urbanizadas), compreendemos como se produziu historicamente a precarização das condições de vida da população trabalhadora.

Essa precarização fica evidente na difícil acessibilidade à riqueza produzida para e na cidade (na forma de equipamentos, bens e serviços), graças ao trabalho de todos. A dificuldade é resultado da localização dessa população nas margens da cidade legal, distante do direito à cidade.

Foi com o propósito de reverter os problemas pontuados acima e garantir a toda a população o direito à cidade e a cidade de direito que a equipe responsável pela elaboração do plano diretor propôs os princípios, objetivos e estratégias que serão discutidas no próximo capítulo.

6. O Plano Diretor de 2006: a árdua legitimação da função social da cidade e a consolidação da segregação.

“Inspirado em conceitos e técnicas oriundos do planejamento empresarial, originalmente sistematizado na Harvard Business School, o planejamento estratégico, segundo seus defensores, deve ser adotado pelos governos locais em razão de estarem as cidades submetidas às mesmas condições e desafios que as empresas.” (VAINER, 2009, p.76).

O GEAP, equipe responsável pela elaboração do Plano Diretor, após o diagnóstico dos problemas urbanos da cidade passa a fazer sugestões no intuito de ordenar o crescimento urbano, de transformar Vitória da conquista em uma cidade moderna, dinâmica economicamente e em uma das melhores cidades médias do Brasil para se viver e investir, com qualidade de vida e competitividade.

Entre os problemas detectados pela equipe foi o da cidade conviver com a ausência de uma política de atração de investimentos e a inexistência de *marketing* institucional. Devido a isso, o GEAP sentencia:

O propósito do planejamento do desenvolvimento urbano de Vitória da Conquista é transformá-la em uma cidade moderna e dinâmica economicamente, justa socialmente e equilibrada ambientalmente. Consolidar sua posição de cidade pólo comercial, de serviços e centro universitário e de tecnologia (VITÓRIA DA CONQUISTA, 2004, p. 15).

O propósito do GEAP mostra que o novo Plano Diretor deveria ser elaborado conforme os ditames do planejamento estratégico. Esse tipo de planejamento ganhou força no Brasil a partir da década de 1990, como uma resposta ou adaptação ao novo ambiente econômico trazido pelo neoliberalismo, a abertura econômica e as novas responsabilidades transferidas para os municípios pela Constituição Federal.

Como consequência do novo ambiente econômico, as cidades passam a serem geridas como empresas e conseqüentemente começam a depender de planejadores estratégicos. Essa passa a ser a nova questão urbana (VAINER, 2009).

A flexibilidade, globalização e complexidade da nova economia do mundo *exigem* o desenvolvimento do planejamento estratégico, apto a introduzir uma metodologia coerente e adaptativa face à multiplicidade de sentidos e sinais da nova estrutura de produção (CASTELLS, 1990 *apud* VAINER, 2009, p. 76).

A ideia de flexibilidade remete à noção de eficiência empresarial indispensáveis na problemática da competitividade urbana. Essa passa a ser o centro do debate da *nova questão urbana* Vainer (2009), em substituição à questão urbana Castells (2009) que debatia sobre segregação urbana, racionalização do uso do solo, equipamentos de consumo coletivo etc.

O planejamento estratégico é o instrumento utilizado para alcançar o novo projeto de cidade. A nova cidade deve ser competitiva e inserida na economia global, além disso, deve apresentar-se como espaço simbólico que dê identidade coletiva a seus habitantes, os integre culturalmente e tenha um valor de *marca*.

Castells e Borja (1996) descrevem as condições para se alcançar tal intento. As cidades devem criar novas centralidades e espaços públicos qualificados, modernizar a infraestrutura urbana (serviços públicos, comunicações e áreas empresariais), reformular política e administrativamente o Poder Público local para obter mais eficiência e buscar um pacto entre agentes públicos e privados.

Um dos porta-vozes dessa nova questão urbana é o Banco Mundial que, ainda segundo Vainer (2009, p. 76 e 77) determina:

Quando a liberação do mercado preside o desenvolvimento da economia global e a privatização, e os mercados financeiros se tornam rotina, as cidades necessitam:

- *Competir* pelo investimento de capital, tecnologia e competência gerencial;
- *Competir* na atração de novas indústrias e negócios;
- *Ser competitivas* no preço e na qualidade dos serviços;
- *Competir* na atração de força de trabalho adequadamente qualificada. (World Economic Development Congress & The World Bank. 1998 – grifo no original).

Podemos deduzir pelos “aconselhamentos” do Banco Mundial que as cidades devem ser geridas estrategicamente, ou seja, devem ser tratadas

como cidade-negócio, cidade-empresa e cidade-empreendimento, onde as palavras de ordem são competitividade e produtividade.

É sob essa visão capitalista de produzir e reproduzir a cidade, agora como empresa e mercadoria, que os planejamentos urbanos, disfarçados na figura do Poder Público, articulam estratégias duvidosas, muitas das vezes fortemente atreladas aos interesses do capital.

“A mercadotecnia da cidade, vender a cidade, converteu-se, portanto, em uma das funções básicas dos governos locais e em um dos principais campos da negociação público - privada” (BORJA & FORN, 1996, p.33, *apud* CAMPANS, 2005, p.121). Essa é atualmente a ideia mais difundida entre os planejadores urbanos no Brasil, ou seja, a cidade como mercadoria a ser vendida.

No entanto, esse mercado apresenta-se muito competitivo, uma vez que outras cidades também estão à venda e disputando os mesmos demandantes. Esse fato explica por que o chamado *City marketing* tem se tornado cada vez mais popular no processo de gestão e planejamento das cidades.

Nessa condição, o que de fato se vende quando se negocia a cidade? Como o público alvo dos planejadores das cidades é o capital global, a cidade tem que vender os atributos necessários para atrair o capital transnacional e criar um ambiente profícuo para a sua reprodução. Por isso, é indispensável que a cidade ofereça espaços para convenções e feiras, parques industriais e tecnológicos, centro empresariais, mão de obra qualificada, além de apresentar espaços para a elite contemporânea como aeroportos, *shoppings centers*, hotéis de luxo etc.

O fato dos atributos oferecidos serem idênticos e os demandantes terem as mesmas necessidades para todas as cidades, explica porque os planos estratégicos são tão parecidos um com o outro. Além de parecidos os novos planejadores estratégicos urbanos deixam evidente qual é a preferência: os investidores internacionais e os visitantes de alta renda.

O governo local deve promover a cidade *para o exterior*, desenvolvendo uma *imagem forte e positiva* apoiada numa oferta de infra-estrutura e de serviços (comunicações, serviços econômicos, oferta cultural, *segurança* etc.) que exerçam a

atração de investidores, *visitantes e usuários solventes* à cidade e que facilitem suas “exportações” (de bens e serviços, de seus profissionais etc.) (CASTELLS & BORJA, 1996, p.160, grifo nosso).

Esse extrato resume com propriedade o receituário do planejamento estratégico para as cidades inseridas na economia neoliberal: a abertura para o exterior. No entanto, essa abertura deve ser muito seletiva, a seletividade fica clara no tipo de usuários e visitantes a serem atraídos, somente visitantes solventes, ou seja, visitantes e usuários de alta renda e o grande capital multinacional.

Os atrativos desses demandantes é uma cidade com imagem forte e positiva, consequência de uma oferta de infraestrutura e de serviços estratégicos. A imagem da cidade é um dos pontos críticos para os novos planejadores urbanos, vender uma imagem de cidade positiva, pressupõe uma cidade estruturada, rica e segura.

Todavia, a impressão de cidade bem estruturada e segura não significa que toda a cidade, de fato, seja segura e estruturada para todos que nela habita. É plausível criar áreas de segurança e bem estruturada para o capital externo e para os visitantes.

Devido ao desmanche neoliberal, a participação do Poder Público na economia diminuiu e as receitas não são suficientes para garantir infraestrutura e segurança de igual modo a toda a cidade. Por isso, a menção a uma cidade que seja atrativa e segura evidencia a insinuação de que se deva garantir ao capital externo e aos visitantes ricos (solventes) uma segurança maior que a oferta de segurança média garantida aos habitantes da cidade e aos visitantes insolventes (podres).

Desta forma, o planejamento estratégico impõe aos municípios a formação de verdadeiras “ilhas de prosperidade” em meio a uma cidade de pobres. Além disso, o direito à cidade fica condicionado ao índice de solvência dos visitantes e dos moradores da cidade. Assim, como pontua Vainer (2009), aquilo que, de certa forma, já era uma realidade (a segregação), transforma-se agora em projeto, em estratégia de promoção da cidade.

Em resumo, podemos afirmar que a cidade transformada em algo a ser vendida e comprada, conforme os ditames do planejamento estratégico, não é uma simples mercadoria é, sobretudo, uma mercadoria de luxo, destinada a um

público consumidor muito qualificado e específico: o capital internacional e usuários e visitantes solváveis.

Além da cidade-mercadoria (para ricos) o planejamento estratégico também concebe a cidade com empresa. Assim, a cidade deve passar de uma forma passiva e transformar em forma ativa de sujeito econômico, ou seja, deve transforma-se em cidade-empresa. Borja e Castells (1997, p.190) citado por Vainer (2009, p.84) resume a nova fase inserida pelas cidades: “as grandes cidades são as multinacionais do século XXI”.

A transmutação da cidade política, social para a cidade-empresa exige mudanças na gestão cidadina. Para assegurar que a cidade seja gerida e planejada estrategicamente como empresa e alcance a competitividade e produtividade devida é necessário que se recorra aos empresários, ou seja, para um novo conceito de cidade, novos atores se impõe. Assim, ao invés de políticos, são os empresários que devem ser protagonistas das ações e decisões referentes à cidade.

Para garantir a gestão da cidade como empresa e que os interesses do mercado estarão devidamente presente no processo de planejamento e decisão da cidade, estabeleceu-se as parcerias público-privada. Borja (1996, p.16) *apud* Borges (2007) esclarece “O Plano Estratégico é seguramente a formalização mais acabada da cooperação público-privada”.

Castells e Borja (1996, p. 159) são mais claros ao defender que o novo projeto de cidade deve ser responsável pela superação da “separação rígida entre o setor público e o privado”.

De fato as parcerias público-privadas vêm ganhando destaque no planejamento urbano em todo o Brasil. Entretanto, a expressão privada (nas parcerias) deve ser entendida com muito ressalva, pois ela não fazer referência a interesses de grupos privados em geral, também não se refere ao privado enquanto esfera da vida social.

Se assim fosse, ela consideraria todos os cidadãos, visto que todas as pessoas, na qualidade de indivíduos, são portadores de interesses privados. Vainer (2009, p.88) descreve com propriedade o sentido de provado nas ditas parcerias.

Mas abandonemos a ilusão: ao propor o fim da *separação rígida entre o setor público e o privado*, é outra coisa que se tem em vista – *privado* aqui é, claramente, o interesse privado dos capitalistas e, neste sentido, comparece no mesmo campo semântico de expressões como *iniciativa privada*, *privatização* e *outros*, que evocam ou remetem a capital, capitalistas, empresários capitalistas (grifo no original).

Harvey (1996, p.127) também esclarece:

Muito da parceria público-privada decantada hoje em dia se resume a uma subvenção a consumidores afortunados, a firmas e funções de comando para que permaneçam na cidade às custa do consumo coletivo local da classe operária e dos pobres.

Desse modo, a superação da “separação rígida” entre o setor público e privado quer dizer participação direta, sem intermediários, do capital e empresários no processo de decisão referente ao planejamento urbano, ou melhor, é a consolidação da cidade como empresa.

No entanto, não é nenhuma novidade que a cidade seja tomada com arquétipo de uma empresa. Prova disso é que o urbanismo modernista tomou como paradigma ideal a fábrica fordista, com sua funcionalidade, racionalidade e regularidade.

Esse é a ideia mais difundida pelo urbanismo modernista:

Conforme Taylor, Le Corbusier, que o cita permanentemente, é obcecado pela desordem, pela perda de tempo, pelos desvios; na cidade moderna, como na fábrica taylorizada, não se cogita andar fora dos locais permitidos, cada qual reservado a sua função. Lendo a Carta de Antenas, cremos às vezes estar lendo uma transposição quase direta das teses de Taylor ao urbanismo.

(...) A cidade adquiriu o caráter de uma empresa estudada de antemão e submetida ao rigor de um plano geral... a cidade não será mais o resultado desordenado de iniciativas acidentais... o acaso cederá ante a previsão, o programa sucederá a improvisação. (ASCHER, 1995, p. 87 e 88, grifo no original).

No entanto, o fato dos modernistas tomarem a cidade como uma fábrica fordista não deve servir de justificativa para aceitação irrestrita do planejamento estratégico. Pois, enquanto o planejamento modernista invocava noções de ordem, racionalidade e funcionalidade, conceitos poucos

questionáveis, o planejamento estratégico invoca os conceitos de competitividade, produtividade e subordinação à lógica do mercado, o que Campans (2005) denominou de empreendedorismo urbano.

Outra diferença é que os planejadores modernistas foram atraídos pela unidade de produção da empresa, ou seja, foram os princípios de organização da produção, da economia interna, que foram adaptados para o plano urbano. Já os novos planejadores tomaram com modelo a empresa enquanto unidade de negócios e gestão, buscaram as economias externas.

Deste modo, conceber a cidade como empresa denota, fundamentalmente, concebê-la e instaurá-la como agente econômico que opera no contexto de um mercado e que descobre no mercado os preceitos e o paradigma do planejamento e de suas ações. Proceder empresarialmente, estrategicamente, significa, antes de tudo, ter o mercado como rumo e tomar decisões a partir das perspectivas e informações geradas pelo mercado.

Como já vimos a maior evidência de que a cidade inseriu-se na lógica do planejamento estratégico são as instituições das parcerias público-privadas. Todavia é importante pontuar que, apenas, alguns interesses e grupos privados estão sendo contemplados, uma vez que não é toda a população que é contemplada. As “parcerias” propostas evidenciam como o Poder Público difere os vários tipos de cidadãos e limita o direito à cidade, a cidadania, a uma parcela considerável da população.

“A constituição e legitimação da nova cidadania conferida aos segmentos estratégicos caminha *pari passu* com a destituição dos grupos com “escassa relevância estratégica” (VAINER, 2009, p.89).

Além disso, devemos destacar que comparar a cidade a uma empresa, nos ditames do planejamento estratégico, não se resume a uma proposta simplesmente administrativa ou, como é pregado pelos seus defensores, meramente operacional ou gerencial. De fato, o que está sendo redefinido é todo o conjunto da cidade e do poder local.

É o conceito de cidade e também o de poder público e de governo local estão sendo investidos de novos significados. Em uma intervenção que tem como um das bases a transformação da cidade em um ator econômico e, mais precisamente, num ator cuja natureza empresarial e mercantil instaura o poder de uma nova lógica. Essa nova lógica é a responsável por legitimar a

apropriação direta dos aparelhos do Poder Público por grupos empresariais privados (VAINER, 2009).

Não é só isso, a cidade-empresa inserida num mercado extremamente competitivo e tendo de ser ágil, flexível e competitiva, ver-se tendo de abandonar os controles políticos. Num ambiente onde o que conta é a produtividade, a competitividade e os resultados, os controles políticos vão sendo substituídos pelos controles econômicos.

Como pontua Castells e Borja (1996, p. 159) “As formas de gestão e de contratação devem assegurar a agilidade e a transparência e responder a critérios de eficiência econômica e eficácia social e não de controle político ou burocrático.”

Desta forma, é todo um conceito de cidadania e direito à cidade que está mudando.

6.1. A Lei 1385/2006: O novo plano para direcionar o desenvolvimento urbano de Vitória da Conquista.

“Pacotes agrícolas (...) pacotes urbanos, como a propositura de uma reforma urbana sem objetivos sistemáticos; pacotes de transporte, que se apresenta desligados das outras realidades geográficas (...) são apenas pacotes, embriões de novos pactos territoriais funcionais, cujos desdobramentos, por não manterem coerência entre si, levarão à anulação recíproca dos resultados porventura obtidos e ao fortalecimento das mazelas estruturais que dizem combater” SANTOS (2012, p. 133-134).

Após as reuniões e os debates foi aprovado em dezembro de 2006 a Lei 1385/2006 que instituiu o Plano Diretor do Município de Vitória da Conquista, no Artigo 4º diz:

Art. 4º. O Plano Diretor Urbano tem como princípio:

I. Promoção da justiça social e a redução das desigualdades sociais;

II. Inclusão social, compreendida como garantia de acesso a bens, serviços e políticas sociais a todos os munícipes (...)

III. Estimulo ao desenvolvimento socioeconômico em bases sustentáveis, contemplando a equidade social e a melhoria da qualidade de vida da população, bem como a valorização dos recursos naturais e culturais.

IV. **Direito à Cidade para todos**, compreendendo o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer;

V. Respeito às funções sociais da Cidade e à função social da propriedade;

(...)

X. **Visão estratégica de planejamento**, respaldada num projeto de cidade, construído pela sociedade e caracterizada pela viabilidade e oportunidade das propostas.

(grifo nosso).

Os artigos citados mostram que o Poder Público Municipal demonstrar grande preocupação com a justiça social, o direito à cidade e a recuperação da valorização imobiliária.

Quanto aos objetivos o Artigo 5º do Plano determina:

Art. 5º O Plano Diretor Urbano tem como objetivos:

I. Consolidar e projetar Vitória da Conquista como:

a) **pólo comercial** e prestador de serviços, potencializando o desenvolvimento do setor industrial e do agronegócio;

b) **centro universitário**, educacional e de ciência e tecnologia;

c) **centro regional de serviços de saúde**, projetando-a como centro de referência estadual.

(...)

IV. **Combater as distorções e abusos do mercado imobiliário** urbano e o **uso especulativo da terra como reserva de valor**, de modo a assegurar o cumprimento da função social da propriedade;

V. **Recuperar os investimentos do Poder Público** que resultem na valorização de imóveis urbanos; (grifo nosso).

O artigo 5º, ao definir os objetivos da política urbana, é bastante emblemático quando aos meios para se buscar a justiça social. Nele pode-se perceber a referência a certa dimensão da cidade muito específica, a que se identifica com apenas uma pequena parcela da população.

Na verdade, pólo comercial, centro universitário e centro regional de saúde explanam o orgulho, o imaginário e evidentemente os interesses da classe dominante e da classe média, altamente qualificada, cujas ocupações estão inseridas nesse universo.

Desse modo, a noção de cidade expressa no parágrafo primeiro do artigo 5º do PD-2006, cidade economicamente eficiente, já é excludente. Nele não é representados ou mesmo envolvidos amplos segmentos da sociedade.

Nesse sentido, a cidade é vista com um enorme potencial econômico a ser explorado pelo capital, mas de maneira a se obter uma cidade justa e equilibrada, com base nos princípios da sustentabilidade. Bases sustentáveis

com potencial que deve ser útil para reprodução do capital e ao mesmo tempo alcançar a justiça social parece ser algo contraditório.

A contradição é mais evidenciada quando somamos outra ideia inerente à cidade desejada: a competitividade. O PDU – 2006 explicita a necessidade de estabelecer as ferramentas para que Vitória da Conquista torne-se competitiva e se insira na economia global.

Logo, o que se busca é promover a cidade competitiva, a qualquer custo e sob a insígnia da sustentabilidade, pois as benesses geradas irão atender toda a cidade. Por isso, o PD-2006 evidencia que uma cidade capitalista e competitiva é adequada na busca pela justiça social.

Verdadeiramente não é necessário muito esforço para a revelação dessa falácia. Uma cidade competitiva sacrifica seus habitantes, ou melhor, sua classe trabalhadora em benefício da reprodução do capital e os benefícios advindos desse processo não torna a vida urbana mais suportável, pelo menos para a maioria social.

Santos (2012, p. 161) resume com muita propriedade o paradoxo entre cidade competitiva e justiça social:

Falta o discurso coerente da cidade, pois o discurso incoerente, fragmentado e analiticamente indigente, já existe. Os próprios intelectuais ainda buscam as variáveis adequadas para escrever essa pedagogia do urbano que codifique e difunda, em termos didáticos e de maneira simples, o emaranhado de situações e relações com que o mundo da cidade transforma o homem urbano em instrumento de trabalho e não mais em sujeito.

Na luta para alcançar os objetivos e diminuir a segregação socioespacial a Lei 1.385/2006 no Capítulo V que trata do Partido Urbanístico, no Artigo 18 pontua que o planejamento da organização territorial observará as seguintes diretrizes:

- I. Ocupação e densificação compatíveis com a qualificação da estrutura urbana local, com vistas à maior eficiência na distribuição dos equipamentos e serviços públicos;
- II. Organização das atividades econômicas comerciais e de serviços e dos equipamentos, com prioridade para as consideradas estratégicas para o desenvolvimento municipal;
- III. Melhoria da mobilidade urbana e consequente melhoria das condições de moradia da população;

- V. Distribuição dos equipamentos comunitários, de forma atender as regiões da Cidade e do Município, reduzindo a segregação socioespacial; e
- VI. Racionalização da aplicação dos recursos públicos, de forma a maximizar os benefícios e minimizar os custos sociais da urbanização.

O art. 18 mostrar como PDU-2006 pretende atacar uma das mais terríveis consequências do PDU-1976: a expansão desordenada da cidade. A abertura indiscriminada de loteamentos em Vitória da Conquista, somado a concentração de equipamentos públicos no centro da cidade fez de Vitória da Conquista uma cidade extremamente injusta e segregada, impondo a grande maioria da população, principalmente do lodo oeste, longas viagens para terem acesso aos equipamentos de consumo coletivo.

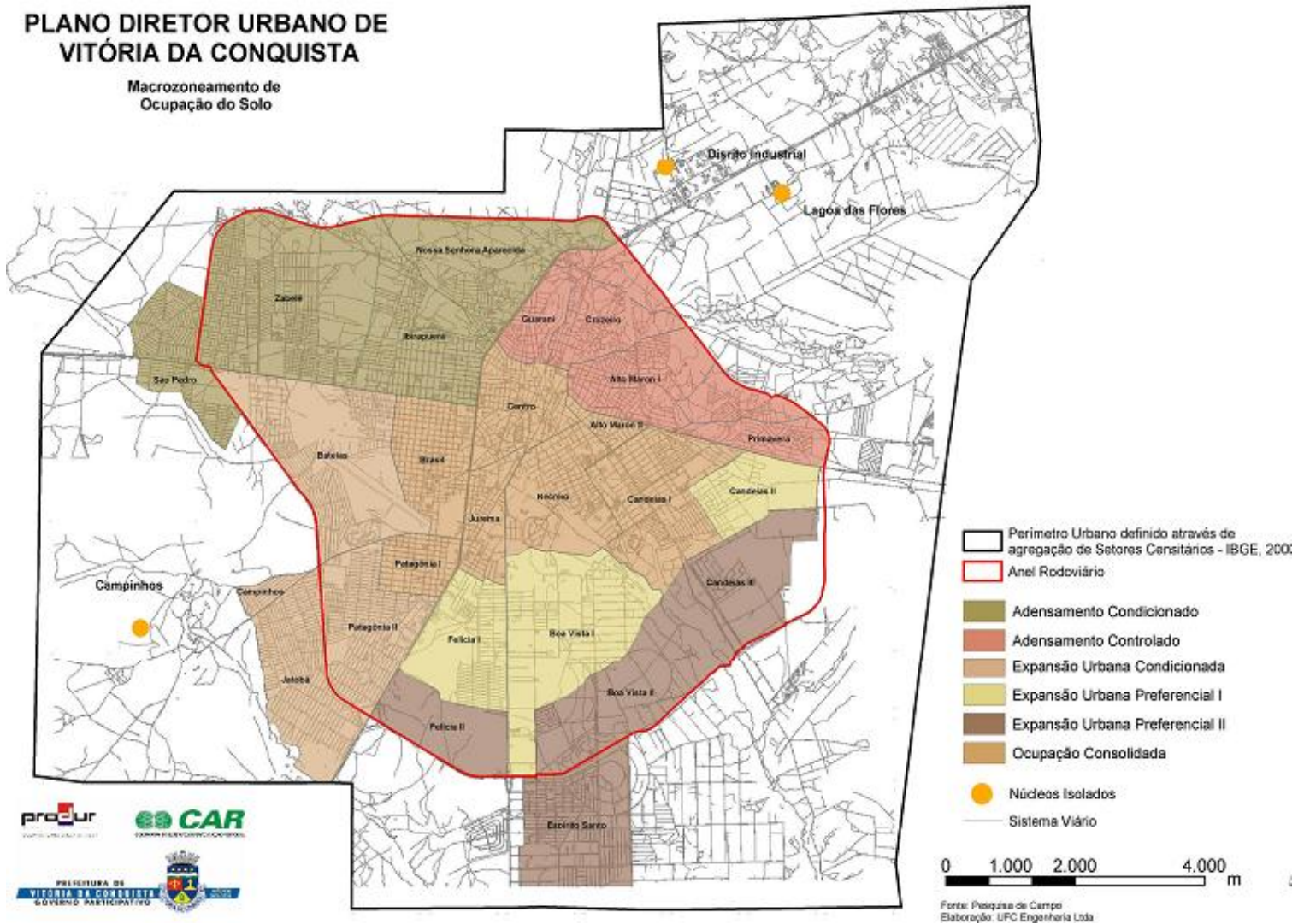
Ao propor uma distribuição mais eficiente e a melhoria da mobilidade urbana o plano diretor propõe levar para os bairros longínquos ao centro os equipamentos e os serviços públicos, assim democratizando o direito à cidade.

No intuito de organizar o território e a ocupação do solo na cidade o Plano Diretor, no Artigo 22, institui as macrozonas de ocupação que são: Ocupação Consolidada, adensamento controlado, expansão urbana condicionada, expansão urbana preferencial e expansão urbana rarefeita. O Mapa 15 mostra o macrozoneamento da ocupação do solo na cidade.

Mapa 15 – Macrozonas de Vitória da Conquista

**PLANO DIRETOR URBANO DE
VITÓRIA DA CONQUISTA**

Macrozoneamento de
Ocupação do Solo



Fonte: Extraído do Plano Diretor Urbano 2006, Anexo I

As áreas de Ocupação Consolidada são os setores com infraestrutura básica, equipamentos urbanos implantados e sistema viário regional. O PDU-2006, Art. 23, definiu, entre outros, os seguintes objetivos para as áreas de Ocupação Consolidadas: adensar a ocupação, controlando-a nas áreas onde haja saturação de infraestrutura e estimular a intensificação do uso institucional, da atividade imobiliária e de comércio e serviço.

As áreas de ocupação consolidadas foram definidas em função da existência de infraestrutura básica, isso evidencia que o poder público favoreceu alguns bairros em detrimento de outros.

As áreas de Ocupação Consolidada são compreendidas pelos bairros Centro, Recreio, Brasil, parte do Patagônia e parte do Candeias. Porém, mesmo tendo se inserido como ocupação consolidada as diretrizes são diferentes e os bairros mais valorizados foram os mais beneficiados.

Para o Centro foram definidas as seguintes diretrizes Art. 23, § 3º:

- I. Expansão do limite sul e sudeste do Centro para parte do Bairro Candeias e Recreio.
- II. Adensamento e consolidação da ocupação nos limites desejáveis, visando a otimização da infra-estrutura existente e evitando a saturação, observando-se:
 - a) Densidade Bruta Média: 150 hab/ha;
 - b) Densidade Líquida Máxima de 300 hab/ha;
 - c) Coeficiente de Aproveitamento Básico: 1,0;
 - d) Coeficiente de Aproveitamento Máximo de 3,0;(...)
- VII. Fortalecimento do Centro Tradicional de comércio e serviço, promovendo sua requalificação e melhoria e a implantação de empreendimentos privados.

Para o Bairro Recreio foram definidas as seguintes diretrizes Art. 23, § 4º:

- I. Alteração do limite do bairro para expansão do Centro Tradicional.
- II. Adensamento em limites desejáveis, visando a otimização da infra-estrutura existente, **permitindo a verticalização**, observando-se:
 - a) Densidade Bruta Média: 250 hab/ha;
 - b) Densidade Líquida Máxima: 400 hab/ha;
 - c) Coeficiente de Aproveitamento Básico: 1,0;
 - d) Coeficiente de Aproveitamento Máximo: 3,0(...)
- IV. Incentivo à utilização dos lotes vazios; (grifo nosso).

Para o Bairro Brasil foram definidas as seguintes diretrizes, Art. 23, § 5º:

- I. Consolidação nos limites desejáveis, visando a otimização da infra-estrutura existente, observando-se:
 - a) Densidade Bruta Média: 150 hab/ha
 - b) Densidade Líquida Máxima: 300 hab/ha;
 - c) Coeficiente de Aproveitamento Básico: 1,0;
 - c) Coeficiente de Aproveitamento Máximo: 2,5;
- II. Consolidação do centro do Bairro;

Para o Bairro Patagônia foram definidas as seguintes diretrizes Art. 23, § 6º:

- I. Adensamento nos limites desejáveis, visando a otimização da infra-estrutura existente , observando-se:
 - a) Densidade Bruta Média: 150 hab/ha;
 - b) Densidade Líquida Máxima: 300 hab/ha;
 - c) Coeficiente de Aproveitamento Básico: 1,0;
 - d) Coeficiente de Aproveitamento Máximo: 2,5;
- II. Consolidação do centro do Bairro;

Para o Bairro Candeias foram definidas as seguintes diretrizes, Art. 23, § 7º:

- I. Alteração do limite do bairro, para expansão do Centro Tradicional;
- II. Adensamento nos limites desejáveis, visando a otimização da infra-estrutura existente, **permitindo a verticalização**, observando-se:
 - a) Densidade Bruta Média: 250 hab/ha;
 - b) Densidade Líquida Máxima: 400 hab/ha;
 - c) Coeficiente de Aproveitamento Básico: 1,0;
 - d) Coeficiente de Aproveitamento Máximo: 3,0;
 - (...)
- IV. Incentivo à utilização dos lotes vazios.

Um resumo das diretrizes que o Plano Diretor determina para os bairros de ocupação consolidada pode se visto no Quadro 16. Percebe-se que os bairros mais beneficiados foram o Recrio e o Candeias.

Quadro 16 - Comparativo entre as diretrizes do Plano Diretor para os bairros de ocupação Consolidada

	Centro	Recreio	Candeias	Patagônia	Brasil
Densidade máxima	300	400	400	300	300
Coeficiente de aproveitamento	3,00	3,00	3,00	2,5	2,5

Fonte: PDU, 2006.

Além de determinar o Bairro Recreio e o Candeias como de expansão do Centro Tradicional, fato que por si só valorizaria qualquer setor, o Plano Diretor definiu uma densidade líquida máxima de 400 habitantes por hectare para ambos os bairros, a maior densidade da cidade, em nenhum outro setor é definido densidade igual.

Também, o Plano Diretor foi muito generoso com os bairros Recreio e Candeias definindo um coeficiente de aproveitamento máximo de 3,0. Isso significa que em um terreno de 360 m² é permitido construir um imóvel de

1.180 m², ou seja, é permitida a criação de solo de 720 m², é o maior coeficiente de aproveitamento permitido. Além desses bairros, só no centro tradicional é permitido tal aproveitamento.

Digno de nota é que só para os Bairros Recrio e Candeias é que o PDU-2006 faz referencia a permissão de verticalização.

Os Arts. 22 e 23 são emblemáticos para entendermos a organização do espaço urbano pretendido pelo PDU-2006 para Vitória da Conquista. Um ponto crucial é o referente a expansão do centro antigo ou tradicional, os bairros Recreio e Candeias, os bairros “nobres”, foram os escolhidos para a expansão do centro tradicional. Com isso o Poder Público chancela o deslocamento do centro ou criação de centro expandido, centro novo, coincidentemente nos bairros da elite econômica.

Para os bairros Brasil e Patagônia, bairros do “lado de lá”, também no rol das áreas de ocupação consolidada, as diretrizes foram diferentes. Para ambos os bairros o PDU-2006 sugere a consolidação dos subcentros, mantendo, assim a diferenciação e a hierarquia em relação ao centro principal. Essa diretriz, principalmente quanto ao bairro Brasil, é deveras estranha, uma vez que tal bairro é mais próximo, fisicamente, do centro tradicional que o Candeias, além de apresentar uma população maior.

Percebe-se a sutil intenção de não misturar o centro tradicional ou o novo centro com os subcentros dos bairros do lado Oeste da cidade. O plano diretor do desenvolvimento urbano de Vitória da Conquista não propõe um subcentro nos bairros “nobres” e sim a transferência do centro principal para tais bairros.

Além disso, como os objetivos de consolidar e projetar Vitória da Conquista como pólo comercial, centro universitário e centro regional de saúde e sendo que essas atividades, historicamente, estiveram no centro é de se esperar que a expansão ou consolidação destas atividades sejam nas áreas destinadas a expansão do centro tradicional: bairro Recreio e Candeias.

Essas diretrizes do Plano Diretor têm como consequência o aumento da demanda por lotes nos bairros Recreio e Candeias, como a oferta do solo é limitada, ou melhor, fixa, a valorização do solo nesses bairros é inevitável.

Com o intuito de executar o determinado pelo Estatuto da Cidade, a respeito da função social da cidade, da propriedade e do direito à cidade para todos, o Plano Diretor institui os instrumentos necessários para que o poder público tenha capacidade de intervenção no uso, ocupação e rentabilidade do solo urbano. Quando bem aplicados esses instrumentos promovem uma gestão urbana mais democrática e participativa, determinando a função social da cidade e da propriedade privada.

Em Vitória da Conquista, devido à ação indiscriminada dos loteadores e da omissão do poder público, formaram-se muitos vazios urbanos. Esses lotes vazios são usados como reserva de valor, ou seja, para especulação.

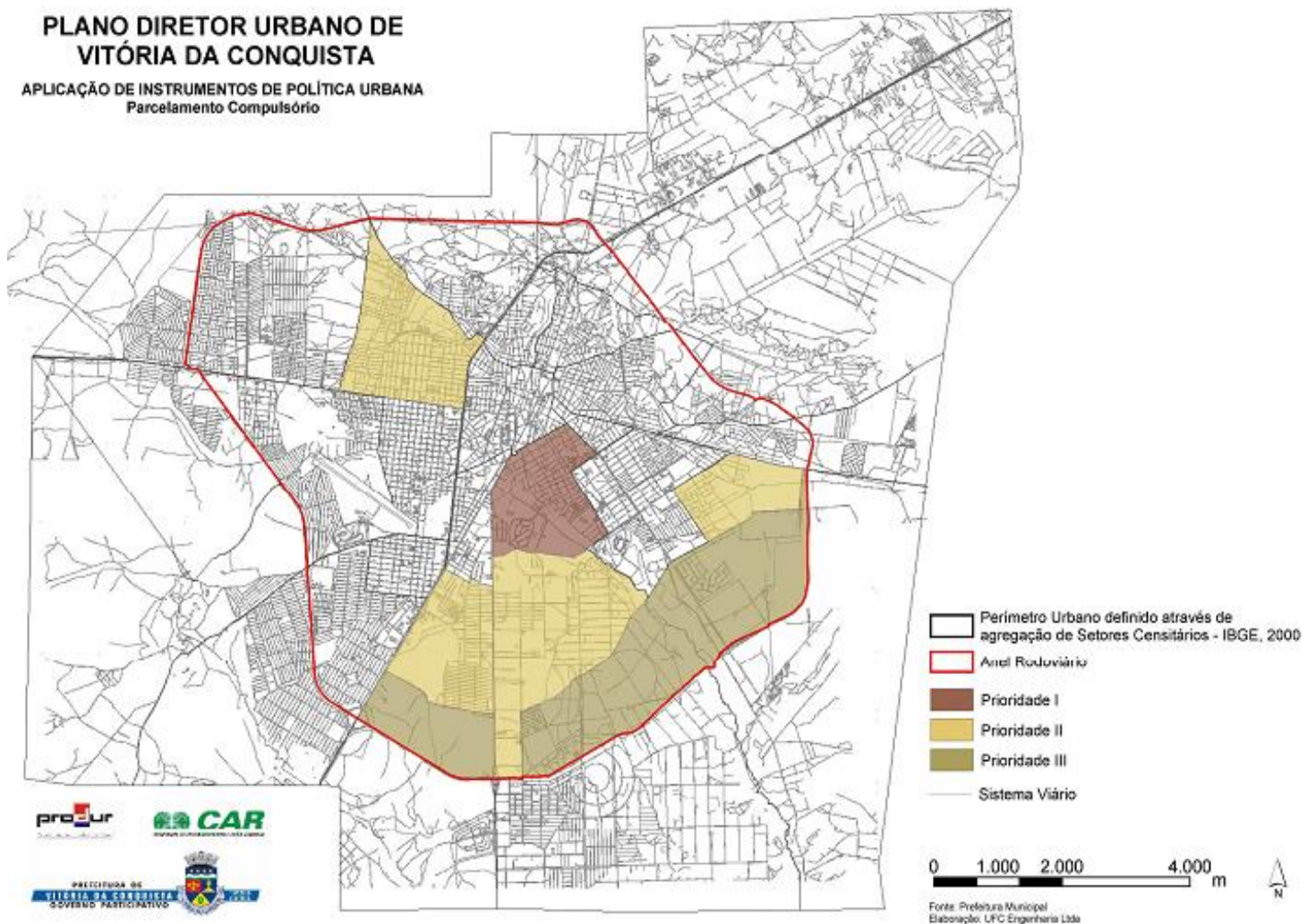
Com o objetivo de evitar a especulação urbana e diminuir os vazios urbanos, conforme o Art. 5º do Estatuto da Cidade, o Capítulo VI, Das Diretrizes para Aplicação dos Instrumentos da Política Urbana, da Lei 1.385/2006 impõe no seu artigo 52:

Art. 52. Os proprietários do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado deverão promover seu adequado aproveitamento, em conformidade com as diretrizes desta Lei, sob pena de aplicação sucessiva dos instrumentos indicados a seguir, em conformidade com os arts. 5º a 8º do Estatuto da Cidade:

- I. Parcelamento, utilização e Edificação Compulsória;
- II. Imposto Territorial urbano (IPTU) Progressivo no Tempo;
- e
- III. Desapropriação como Pagamento em Títulos da Dívida Pública.

O PDU-2006 define como subutilizados, para fins do parcelamento, utilização e edificação compulsórios, os imóveis que não estão exercendo a função social. Também determina que os instrumentos da política urbana sejam utilizados com prioridade nos terrenos e lotes vazios das áreas de ocupação consolidada, e depois nas áreas de adensamento controlado, áreas de adensamento condicionado e áreas de expansão preferencial I, respectivamente como nos mostra o Mapa 16.

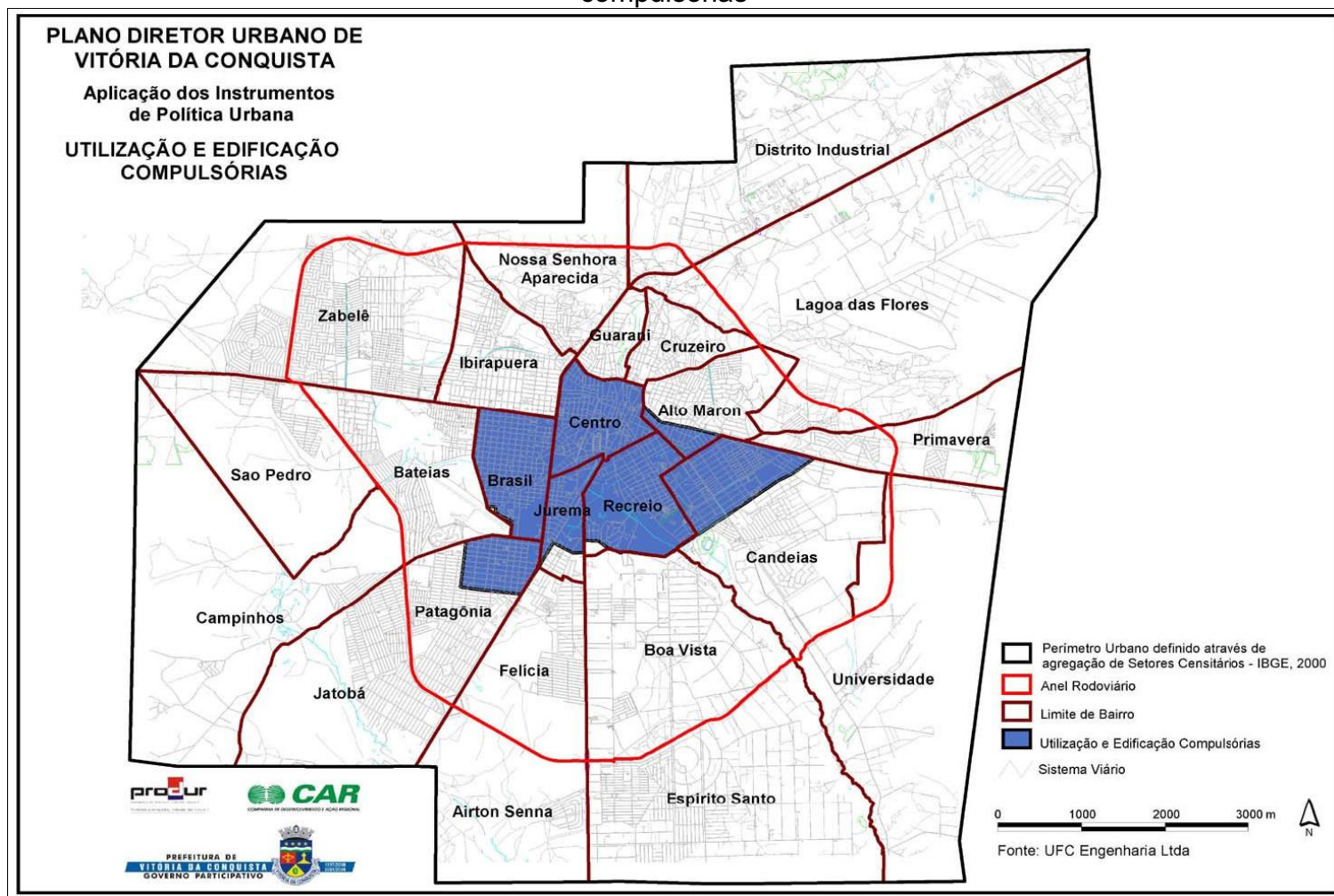
Mapa 16 – Áreas Prioritárias de aplicação dos Instrumentos da Política Urbana



Fonte: Extraído do Plano Diretor Urbano 2006, Anexo I

Como mostra o Mapa 16 e 17 o Plano Diretor incluiu os Bairros Recreio e Candeias como áreas sujeitas a aplicação dos instrumentos da política urbana caso os imóveis estejam sendo subutilizados. Esse ponto levamos a pesar que o Poder Público, em fim, iria redistribuir os benefícios da urbanização, aumentando a oferta de lotes e levando o direito à cidade Lefebvre (2011) a toda a população, uma vez que esses bairros foram os mais beneficiados pelo macrozoneamento e pelo coeficiente de aproveitamento.

MAPA 17 - Áreas Prioritárias de aplicação da utilização e edificação compulsórias



Fonte: Extraído do Plano Diretor Urbano 2006, Anexo I

Ainda com o objetivo de uma cidade mais justa o PDU-2006 determina:

Art. 57. O Poder Público terá preferência, pelo prazo de cinco anos, para aquisição de imóvel urbano, objeto de alienação onerosa entre particulares, conforme disposto nos arts. 25, 26 e 27, do Estatuto da Cidade, das áreas demarcadas na Planta 07, do Anexo I desta Lei, compreendidas:

I. Nas Áreas de ocupação Consolidada, Áreas de Adensamento Condicionado e Controlado e Áreas de Expansão Preferencial;

O Plano Diretor de 2006 também deu um passo muito importante para a recuperação da valorização fundiária, resultante de ações do Poder Público e que são apropriadas desigualmente. Em conformidade com os artigos 28 a 31

do Estatuto da Cidade a Lei 1.385/2006 institui a Outorga Onerosa do Direito de Construir.

Art. 59. O Poder Público poderá autorizar o exercício do direito de construir acima do Coeficiente de Aproveitamento Básico (CAb) estabelecido para a Macrozona, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário, condicionado ao parecer do órgão competente e de acordo com os arts. 28 e 30 do Estatuto da Cidade, mediante a Outorga Onerosa do Direito de Construir.

O objetivo é que para construir acima do coeficiente básico que nas áreas mais demandadas pelo capital imobiliário é igual a 1, é preciso uma contrapartida do beneficiário, a finalidade dessa contrapartida é beneficiar a coletividade.

Esse instrumento é um dos mais importantes para a recuperação da “mais-valia” urbana e na distribuição dos benefícios e ônus da urbanização (FERREIRA, 2003). Somada a Outorga Onerosa do Direito de Construir, e com o mesmo objetivo, o PDU-2006 também instituiu a Outorga Onerosa de Alteração do Uso.

Art. 61 O Poder Público poderá autorizar o uso, em condições diversas, do estabelecido em Lei para a Macrozona/zona, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário, o que ficará condicionado ao parecer do órgão competente e de acordo com os art. 29 e 30 do Estatuto da Cidade, mediante a Outorga Onerosa de Alteração do Uso, desde que tenha aprovado o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) e com a anuência do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano.

Desta forma, tanto a aludida gestão democrática da cidade, como as inovações jurídicas trazidas pelo PDU-2006 procuram confrontar, simultaneamente, a acumulação de demandas sociais causadas pela injusta divisão dos bônus e ônus advindas do processo de urbanização, como as distorções nutridas pela legislação urbana em vigor, que legitimava a injustiça social.

Além desses instrumentos de política urbana o PDU-2006, em sintonia com a tese do planejamento estratégico, institucionaliza as “parcerias” público-privadas. As Operações Urbanas Consorciadas é um grande exemplo.

Art. 67. O Poder Público poderá instituir Operações Urbanas Consorciadas, com o objetivo de alcançar, em determinada área, transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental, em conformidade com os arts. 32, 33 e 34 do Estatuto da Cidade, e as disposições desta Lei, atendendo às seguintes finalidades:

- I. Implantação e consolidação de centro de bairro e de vizinhança;
- II. Recuperação, proteção ambiental de áreas cuja ausência ou insuficiência de infra-estrutura e padrões de uso e ocupação do solo venham implicando na degradação de recursos ambientais;

O Capítulo VIII, denominado Dos Projetos Estratégicos, mostra com toda a precisão como o PDU-2006 incorpora as ideias do planejamento pós-moderno ou estratégico.

Art. 84. Ficam estabelecidos os projetos estratégicos constantes do Anexo II, desta Lei, em acordo com as seguintes prioridades estratégicas:

I. No Distrito Sede:

- a) implantação e consolidação;
 1. de um novo aeroporto;
 2. de um Centro de Convenções e Feiras;
 3. de um Centro de logística;
 4. de Cidade universitária;
 5. do Eixo Industrial, Comercial e de Serviços Sul
- b) transformação da BR-116 em avenida urbana;
- c) criação da Área de Proteção Ambiental/APA das Lagoas e Vales de Vitória da Conquista;
- d) habitação de interesse social no Cinturão Panorama/Santa Cruz.

É verdadeiramente impressionante esse rol de prioridades estratégicas pautadas como suposição de um plano coletivamente pactuado de desenvolvimento urbano.

O constrangedor rol de prioridades estratégicas é descrito como necessário para uma adequada política de desenvolvimento urbano, econômico e social. Além do mais, observa-se claramente que a maioria, 75%, das prioridades tem em vista o equacionamento de problemas referentes à ampliação da acumulação e reprodução do capital.

Essa observação fica mais nítida quando analisamos as descrições contidas no Anexo II do PDU-2006. Para justificar a construção de um novo aeroporto é enfatizado: “favorecendo o acesso de investidores e usuários de

serviços de diversos pontos do País, fortalecendo o papel de pólo regional da Cidade” (VITÓRIA DA CONQUSTA, 2006/LEI 1.385/2006, Anexo II, s/p).

Nada mais em harmonia com a ideia de cidade empresa e mercadoria que a justificativa de atração de investidores e usuários (solventes) de serviços. Essa também a justificativa para a implantação de um Centro de Convenções e Feiras.

A razão para um espaço como esse é que Vitória da Conquista não dispõe de um lugar para convenções, feiras, festas e manifestações culturais, auditórios com dimensões variadas e com possibilidade de abrigar atividades de suporte como postos de informações, restaurantes etc.

Vitória da Conquista, como pólo da região Sudoeste, já sedia os principais eventos e conferências de caráter político, social, religioso, econômico e outros, ocorridos na região, mas não dispõe de espaços adequados para abrigar essas atividades. Como pólo regional de comércio e serviços deve se estruturar para a promoção de grandes férias de negócios e diversas convenções, atraindo o turismo de negócios (VITÓRIA DA CONQUSTA, 2006/LEI 1.385/2006, Anexo II, s/p).

Esse trecho constante na justificativa para a implantação do Centro de Convenções e Feiras mostra com toda nitidez a real finalidade desse espaço. Não se busca um local de festas ou manifestações culturais, a razão de ser do Centro de Convenções será a atração de turistas solventes (turismo de negócios) e encontro de empresarial.

Também com a finalidade de tornar Vitória da Conquista uma cidade mais competitiva foi sugerido como projeto estratégico um Centro de Logística. Esse centro deve servir como um complexo de atividades de suporte à função de passagem, envolvendo a organização do serviço de transporte, de armazenamento e do atacado. Integrado a esse complexo estará uma Central de Abastecimento voltado ao comércio atacadista com função de organizar e distribuir mercadorias para o comércio, mercados e feiras.

A justificativa apresentada é que a condição de entroncamento rodoviário de Vitória da Conquista tem impactado sua dinâmica urbana, principalmente pela desorganização das atividades de distribuição que traz grandes problemas de tráfego e estacionamento. Esse fato implica na ineficiência da distribuição na cidade o que aumenta o custo para as empresas.

O quarto projeto estratégico sugerido no PDU-2006 foi a implantação da Cidade Universitária. Tal projeto contempla uma gama de ações articuladas de estímulo e gestão, destinadas à implantação de empreendimentos educacionais de nível superior, tanto público como privada.

A Cidade Universitária trará um impacto positivo para a economia local uma vez que a educação é um setor intensivo em mão de obra, com demanda garantida a médio e longo prazo, assim com a saúde. Essa é a justificativa constante no PDU-2006 para a implantação da Cidade Universitária.

O projeto estratégico de Transformação do Sub-trecho Urbano da BR-116 em Avenida Urbana é mais uma constatação de que o Plano Diretor de 1976 não foi levado a sério, pelo menos quanto às recomendações feitas para levar o direito à cidade para a população do “outro lado da cidade”. A recomendação do PDU-2006 é praticamente a mesma do de 1976, integrar esse segmento rodoviário de forma mais franca à vida urbana utilizando projetos de engenharia de tráfego, instalação de conjuntos semaforicos, viadutos, túneis e passarelas, com o fim de permitir transposições em desnível.

A justificativa descrita parece uma transcrição do PDU-1976:

A expansão da malha urbana e a conseqüente incorporação à mesma de sub-trechos das rodovias fizeram com que a Cidade se ressentisse do pesado tráfego de passagem, cujos atritos com o tráfego urbano emprestam a este segmento de rodovia o caráter de barreira que segrega a Região Leste da Cidade (mais rica) da Região Oeste (mais pobre), criando uma verdadeira periferia interna (VITÓRIA DA CONQUSTA, 2006/LEI 1.385/2006, Anexo II, s/p).

No entanto, percebe-se uma sutil diferença entre as razões apresentadas nos planos diretores. Em 1976, ficou nítida a intenção de melhorar a acessibilidade da população do “lado da lá” ao centro da cidade e evitar mortes na BR-116, ou seja, a resolução do problema tinha em vista o homem como cidadão. No PDU-2006 o que se busca é aumentar a afirmação de Vitória da Conquista como líder regional, por isso a necessidade de melhorar a transito da cidade a fim de diminuir custos e transtornos para o transporte de mercadorias.

O último projeto estratégico no rol de implantação e consolidação do PDU-2006 é Eixo Industrial, Comercial e de Serviços Sul. A intenção dos

planejadores é de impulsionar uma nova área de expansão comercial na cidade no trecho urbano da BR-415, Avn. Juracy Magalhães. Essa área foi escolhida devido a existência, na época, de projetos de instalação de um *shopping Center*, indústria de calçados, confecções e artigos esportivos e de empreendimentos habitacionais.

A justificativa apresentada para o projeto estratégico era de ordenar o uso e a ocupação do solo no principal vetor de expansão da Cidade, assim evitar congestionamentos futuros da avenida.

A falta de preocupação com as demandas sociais e a nítida finalidade com a reprodução do capital fica explícita quando observamos os objetivos e justificativas para a Cidade Universitária. A educação superior deveria ter como principal finalidade a formação de pessoas capazes de se posicionarem corretamente no mundo e de implicar o aperfeiçoamento da sociedade.

Essa seria a única prioridade possível de promoção do munícipe como potencialidade que foge a sua condição de consumidor ou de força de trabalho, elencada no rol de prioridades. No entanto a educação superior foi vista com um setor gerador de emprego e de formação de mão de obra qualificada para a reprodução do capital.

Santos (2012, p. 154) descreve o perigo de se tomar a educação como fez o PDU-2006:

A educação feita mercadoria reproduz e amplia as desigualdades, sem extirpar as mazelas da ignorância. Educação apenas para a produção setorial, educação apenas profissional, educação apenas consumista, cria, afinal, gente deseducada para a vida.

Deve ser destacado que em todos os projetos foi evidenciada a parceria público-privada como necessária para que os projetos fossem postos em prática. Os setores mais citados como “parceiros” foram o setor imobiliário, setor hoteleiro e as agências de viagens. A inclusão desses “parceiros” mostra com precisão a cidade que o PDU-2006 pretende construir, é, também, com esses “parceiros” que o Poder Público pensar em fazer de Vitória da Conquista uma cidade justa socialmente.

De fato, é constrangedora a defesa de que uma cidade socialmente justa pode ser alcançada e que um projeto de desenvolvimento urbano pode ser pactuado pela coletividade tendo como parceiros o capital imobiliário e o

capital turístico. Os parceiros apresentados pelo PDU-2006 evidencia, conforme Santos (2012), o hábito de tudo pensar em termos econômicos o que impede que outras causas sejam levadas em consideração.

6.2 O Plano Diretor urbano de 2006 e a consolidação da segregação.

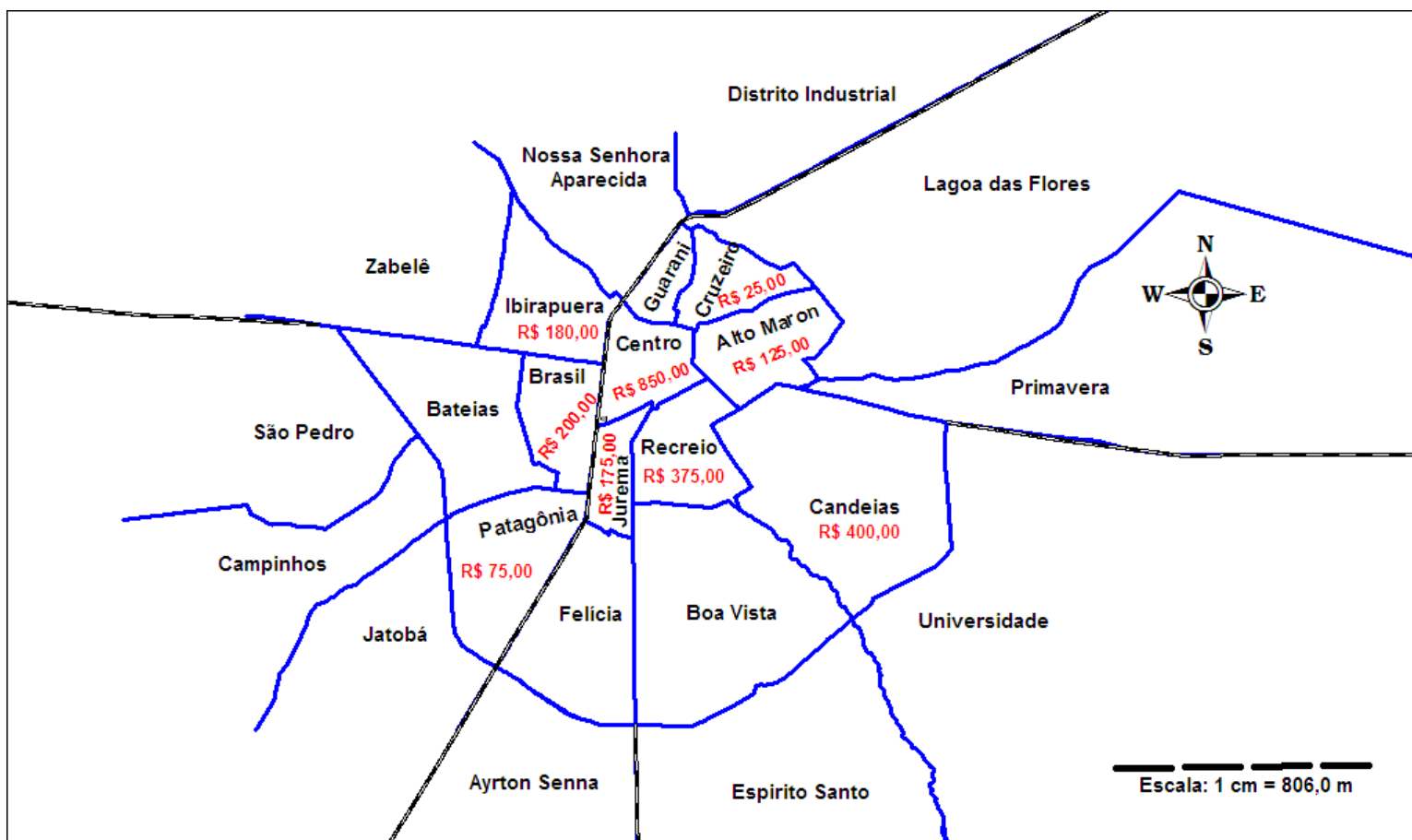
“A segregação é portanto, aquela forma de exclusão social que apresenta uma dimensão espacial. (...) A segregação, como um mecanismo de dominação e exclusão, sempre impede ou dificulta o acesso dos segregados a algum serviço, benefício, direito ou vantagem, seja público, seja privado” (VILLAÇA, 2003, p, 341-342).

Para melhor compreendermos as consequências que o PDU-2006 trouxe em relação à valorização do solo em diferentes bairros foi elaborado o Mapa 18 que mostra o valor do m² em alguns bairros da cidade.

Como nenhum outro bairro da cidade foi tão agraciado pelo Plano Diretor como os Bairros Recreio e Candeias, a maior parte da valorização imobiliária da cidade fica restrita a esses dois bairros. Essa é a explicação para que um lote de 525 m², no Recreio, que em 2005 foi negociado por R\$ 35.000, em 2010 só seria vendido por R\$ 150.000, uma valorização de 328% em cinco anos.

No entanto, essa valorização não ocorreu em todos os bairros da cidade, ficou restrito, basicamente, ao Centro, Recreio e o Candeias, bairros que foram beneficiados pela nova política urbana. Um dos resultados do PDU-2006 ou de sua não aplicação pode ser vista no Mapa 18.

Mapa 18 – Valor do solo em m², por bairros selecionados, em Vitória da Conquista, em 2010.



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa de campo.

O solo é mais valorizado no Centro, Recreio e Candeias. No bairro Recreio o preço do m² é em média R\$ 375,00, em quanto que no Jurema o preço do m² é de R\$ 175,00 e no bairro Cruzeiro é de R\$ 25,00. Assim, o valor do solo no bairro Recreio é 115% mais valorizado que no Jurema e em comparação ao cruzeiro observamos que o m² no Recreio é 1400% mais elevado.

No bairro Candeias o preço médio do m² do solo é de R\$ 400,00, já no bairro Brasil é de R\$ 200,00 e no Ibirapuera o valor do m² é de R\$ 100,00. Desta forma, observamos que o bairro Candeias apresenta uma valorização da ordem de 100% em relação ao bairro Brasil e de 300% em relação ao Ibirapuera.

O alto preço do solo leva ao uso da verticalização como forma de melhor viabilizar economicamente a ocupação de áreas privilegiadas. Por isso, a construção de prédios de apartamentos são mais comuns nos bairros

Recreio e Candeias. Além disso, o PDU-2006 só incentivou a verticalização nesses bairros.

Muitos são as explicações para o aumento dos condomínios fechados verticais, entre eles podemos citar o da segurança, pois o medo de crimes violentos, que tem aumentando, atrai as famílias para esses condomínios com guaritas, vigilância 24 horas por dia e câmara de filmagem. Transformando os condomínios em verdadeiros “enclaves fortificados” (CALDEIRA, 2000).

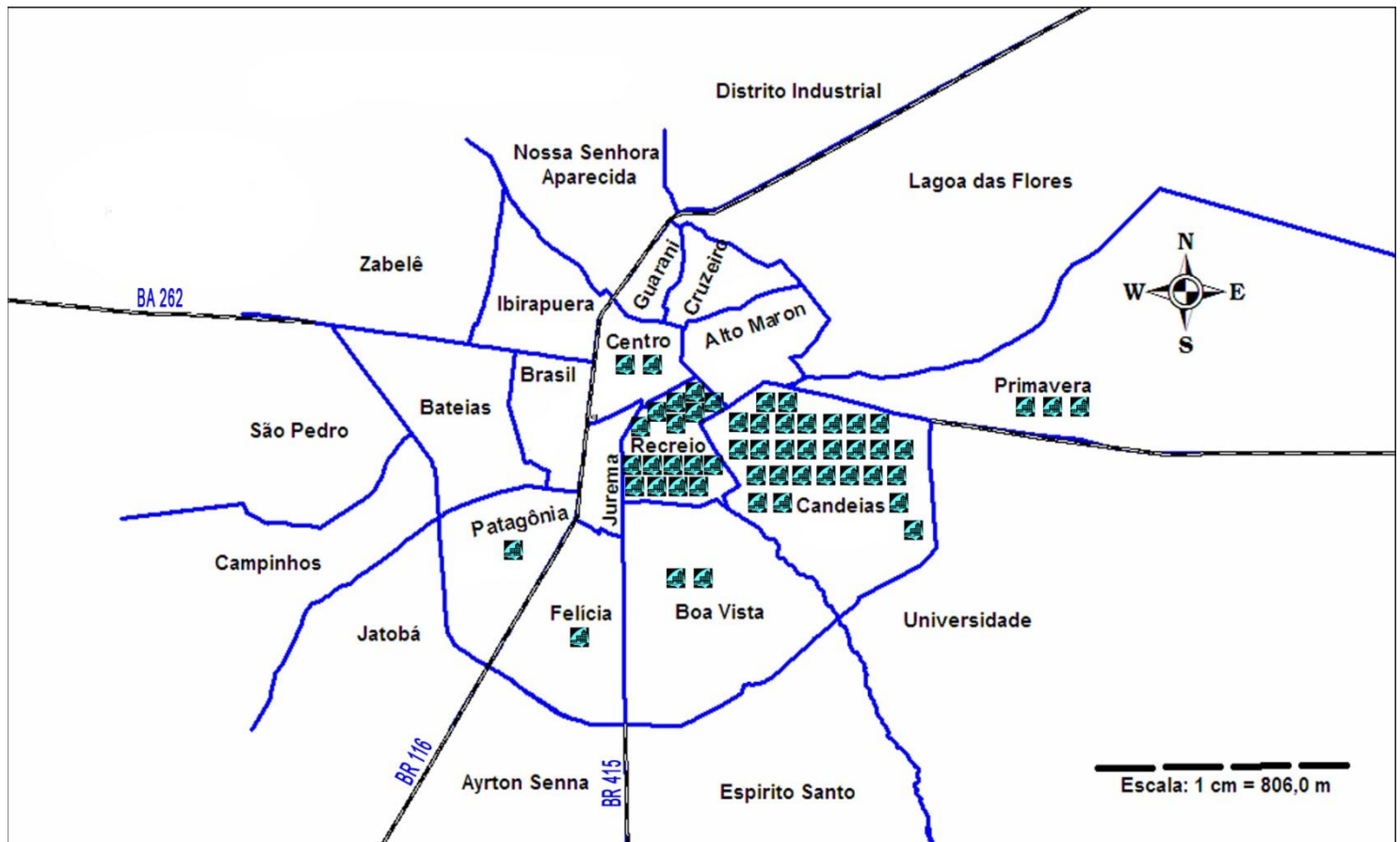
Outra importante explicação é que o capital imobiliário tem explorado a ideia de uma nova “forma de morar e viver” que é corporificado nos condomínios fechados. A estratégia de comercialização desses condomínios é explorar elementos de modernidade, de viver com “estilo”, de primeiro mundo, associa os condomínios à tranquilidade, a qualidade de vida, ao meio-ambiente em meio ao caos urbano.

Como descreve Sposito (2006,p.176) é um novo *habitat* urbano “porque rompe com os princípios de unidade e de integração socioespaciais que sempre marcaram a cidade, expressão desse longo processo”.

Como esses condomínios verticais estão voltados para a classe média e alta, as áreas escolhidas para as construções de tais residências são os bairros mais valorizados, também conhecidos como bairros “nobres” que em Vitória da Conquista são os bairros Recreio e Candeias.

Como mostra o Mapa 19 a concentração dos condomínios verticais se dar nos Bairros Recreio e Candeias. Dos 51 condomínios verticais existente em Vitória da Conquista 27, ou 53%,localiza-se no Candeias, e 16, ou melhor 31%, estão no Recreio.

Mapa 19 - Localização dos Condomínios Verticais em Vitória da Conquista em 2010



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da PMVC

Como mais de 80% dos condomínios verticais estão nos Bairros Candeias e Recreio, podemos concluir que essa nova forma de “morar e viver” é quase uma exclusividade dos moradores de tais bairros. Além do mais, edifícios residenciais com mais de três andares, onde são necessários elevadores, e equipados com piscina, fatores que aumentam o preço do condomínio, só são encontrados nos bairros Recreio e Candeias.

Pode-se verificar a estreita relação entre os condomínios verticais e a segregação em Vitória da Conquista pelo que tem se observado no bairro Candeias. As fotos 28 e 29 mostram com propriedade esse fato. No local onde existe um condomínio com 16 apartamentos e um em fase final de construção, com 32 apartamentos, existia uma única casa onde residia uma família de alta renda.

Foto 28 – Condomínios verticais no Bairro Candeias em Vitoria da Conquista.



Foto: Sam Deyllow Soares.

Quando o prédio em fase de construção for entregue serão 48 famílias ricas, no mesmo local onde há tempos só morava uma. O mesmo aconteceu com os prédios na Foto 29.

Foto 29 – Condomínios verticais na Avn. Olivia Flores, bairro Candeias, em Vitória da Conquista.



Foto: Sam Deyllow Soares.

No local onde foram erguidos esses dois prédios, um comercial e outro residencial, com 24 apartamentos, era uma casa residencial. Assim, no local onde morava uma única família rica, hoje moram vinte e quatro.

Os condomínios residenciais fechados representam a nova forma de morar e viver das elites de Vitória da Conquista, forma que já é muito comum nas metrópoles brasileiras.

Caldeira (2000, p.258-259) descreve as consequências do aumento dessa nova forma de residências:

(..) (os enclaves fortificados) estão mudando consideravelmente a maneira como as pessoas das classes média e alta vivem, consomem, trabalham e gastam seu tempo de lazer. Eles estão mudando o panorama da cidade, seu padrão de segregação espacial e o caráter do espaço público e das interações públicas entre as classes. (...) [os condomínios fechados] São propriedade privada para uso coletivo e enfatizam o valor do que é privado e restrito ao mesmo tempo em que desvalorizam o que é público e aberto na cidade. São fisicamente demarcados e isolados por muros, grades, espaços vazios e detalhes arquitetônicos. São voltados para o interior e não em direção à rua, cuja vida pública rejeitam explicitamente. São controlados por guardas armados e sistemas de segurança, que impõem as regras de inclusão e exclusão. (...) Finalmente, os enclaves tendem a ser ambientes socialmente homogêneos. Aqueles que escolhem [e podem] habitar esses espaços valorizam viver entre pessoas seletas (ou seja, do mesmo grupo social) e longe das interações indesejadas, movimento, heterogeneidade, perigo e imprevisibilidade das ruas. Os enclaves privados e fortificados cultivam um relacionamento de negação e ruptura com o resto da cidade e com o que pode ser chamado de um estilo moderno de espaço público aberto à livre circulação. Eles estão transformando a natureza do espaço público e a qualidade das interações públicas na cidade, que estão se tornando cada vez mais marcadas pro suspeita e restrição.

Essa descrição é a mesma que estamos presenciando em Vitória da Conquista. Os condomínios verticais, além de estarem mudando a paisagem da cidade, ou melhor, do lado leste da Cidade, estão afastando a classe média e alta da rua, do contato com os outros e estão perpetuando um tipo de urbanização lesivo ao meio-ambiente e custoso para toda a cidade.

A concentração de condomínios em uma área da cidade implica em maiores gastos com infraestrutura, como aumento da capacidade da rede de esgotamento sanitário. Eles, também, proporcionam um novo meio de estabelecer fronteira entre as classes sociais, reforçando novas hierarquias entre elas.

Entretanto, esses empreendimentos, apesar de mostrarem-se indiferentes à cidade, pois não oportunizam encontros entre as classes sociais e tampouco ajuda a racionalizar a aplicação dos recursos públicos, foram incentivados pelo Plano Diretor.

Esse fato mostra como a pactuação coletiva na construção da nova política urbana foi uma falácia. A consagração do novo modo de moradia das classes de alta renda deixa evidente o real beneficiário do novo PDU: o capital

imobiliário. Através da construção dos novos condomínios tem sido possível a reprodução e acumulação desse capital.

Sendo assim, o que pode ser concluído disso é que a ideia de justiça social e a noção de direito à cidade viu-se subsumida, mais uma vez, pela relação incestuosa entre Poder Público e capital que consubstancia uma concepção de desenvolvimento urbano privatista, usando um falso argumento de interesse coletivo.

Essa estratégia de transmutar os interesses privados de determinadas frações do capital em interesses coletivos fica evidente ao observamos a demora do Poder Público Municipal em regulamentar os instrumentos da política urbana previstos na Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) e incorporados ao PDU-2006 no Capítulo VI.

De fato, passados mais de seis anos da promulgação do PDU-2006 nenhum dos instrumentos da política urbana nele previstos foram regulamentados por lei específica posterior, com está previsto na Lei 1.385/2006 e no Estatuto da Cidade.

Os instrumentos Outorga Onerosa do Direito de Construir, Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios, Transferência do Direito de Construir etc., são os meios que o Poder Público tem para, de fato, buscar uma cidade justa socialmente, no entanto eles continuam letra morta na cidade de Vitória da Conquista.

Assim, essa demora é bastante significativa e deletéria para a constituição de uma cidade menos desigual e mais inclusiva. Infelizmente, essa omissão legislativa só confirma o entendimento de que, o pacto coletivo (realizado por meio da gestão democrática da cidade) pregado no PDU-2006 em busca de uma cidade socialmente justa e equitativa foi usurpado pela classe dominante. Como não poderia deixar de ser, essa usurpação foi feita com a anuência e legitimação do Poder Público municipal, que teve a incumbência de mediar os mais diversos interesses setoriais da sociedade e que de forma sutil favoreceu os interesses da classe hegemônica.

Essa omissão ou “falta de vontade política” do Poder Público em intervir nas condições e formas de produção do espaço urbano de Vitória da Conquista tem gerado outras perversas consequências que vem aprofundando a desigualdade social e a injusta distribuição do ônus e benefício da

urbanização. Um bom exemplo é a formação de muitos vazios urbanos que são usados como reserva de valor, ou seja, para especulação.

Os dados do Quadro 17 mostram que quase a metade do espaço urbano da cidade está sendo subutilizados ou sendo usados para especulação. Essa infamação mostra que a cidade poderia duplicar sua população sem ter que aumentar o perímetro urbano.

Quadro 17 - Imóveis por Ocupação em Vitória da Conquista, em 2010.

Situação	Quantidade	Porcentagem
Não edificado	64.548	48,33%
Ruínas	34	0,025%
Construção paralisada	32	0,023%
Construção em andamento	843	0,063%
Construído	68.113	50,9%
Total	133.569	100%

Fonte: Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista

Esses dados evidenciam ainda mais a constrangedora omissão do Poder Público em impedir a subutilização de lotes urbano em uma cidade onde o déficit habitacional, em 2012, era de aproximadamente 20.000 unidades, conforme a Secretaria de Desenvolvimento Social. A proliferação e persistência dos vazios urbanos são, ao mesmo tempo, consequência e causa da intensificação da periferização da população na cidade, resultando na precarização da condição de vida dessas pessoas.

Percebe-se que os interesses do capital imobiliário está muito acima do direito à cidade de parte da população, mesmo que esse direito se resuma apenas a uma moradia digna.

Neste sentido, a probabilidade de estabelecer uma cidade mais justa foi abdicada pelo PD – 2006 em favor de uma concepção de desenvolvimento urbano que encarna a cidade competitiva. Essa concepção de desenvolvimento busca adequar a cidade para os desafios da globalização e da financeirização, partindo do princípio de que a justiça social resulta da maximização da riqueza com o mínimo de custos.

Além disso, não apenas a cidade submeteu-se ao conceito de cidade competitiva. O objetivo de tornar Vitória da Conquista, centro, pólo etc., estabelece uma relação, entre as outras cidades de região, que atesta copiosamente para o triunfo da competitividade.

Desta forma, impulsionando a divisão social do trabalho em escala regional, conforme os interesses do capital, Vitória da Conquista abandona a solidariedade. Ou seja, o PDU-2006 entrega a cidade aos interesses ilegítimos do capital mercantil-imobiliário, aprofundando suas carências sociais recorrentes.

Podemos visualizar esse fato nas prioridades que o Poder Público tem dado a certas obras na cidade, como passaremos a analisar.

6.3.1 A segregação das obras indicadas no Plano Diretor de 2006.

Quanto às obras e intervenções sugeridas pelo PDU-2006 a atitude do Poder Público foi outra, diferente dos instrumentos urbanísticos, elas não tardaram a serem postos em prática. Aliás, logo após a promulgação do Plano Diretor Vitória da Conquista viu-se palco de novas grandes obras. No entanto, assim como no PDU-1976, nem todas as obras sugeridas foram levadas a cabo pelo Poder Público, coincidentemente as obras e intervenções realizadas pela prefeitura foram justamente aquelas mais importantes para o capital mercantil-imobiliário e para os bairros de alta renda.

A primeira obra a ser finalizada foi a duplicação e revitalização da Avn. Juracy Magalhães, um dos projetos estratégicos. Inaugurada em setembro de 2008 essa avenida foi de fundamental importância para a implantação e sucesso do *shopping Center* que está localizado na avenida. O sucesso do *shopping* só seria possível com uma avenida ampla e duplicada para que se facilitasse o acesso dos seus futuros demandantes, alias uma das exigências de algumas lojas para se instalarem no *shopping* era que a avenida fosse duplicada. Além disso, muitas lojas e restaurantes voltados para as classes de alta renda instalaram-se na “nova” avenida.

Foto 30 – *Shopping Center* na Avenida Juracy Magalhães em Vitória da Conquista.

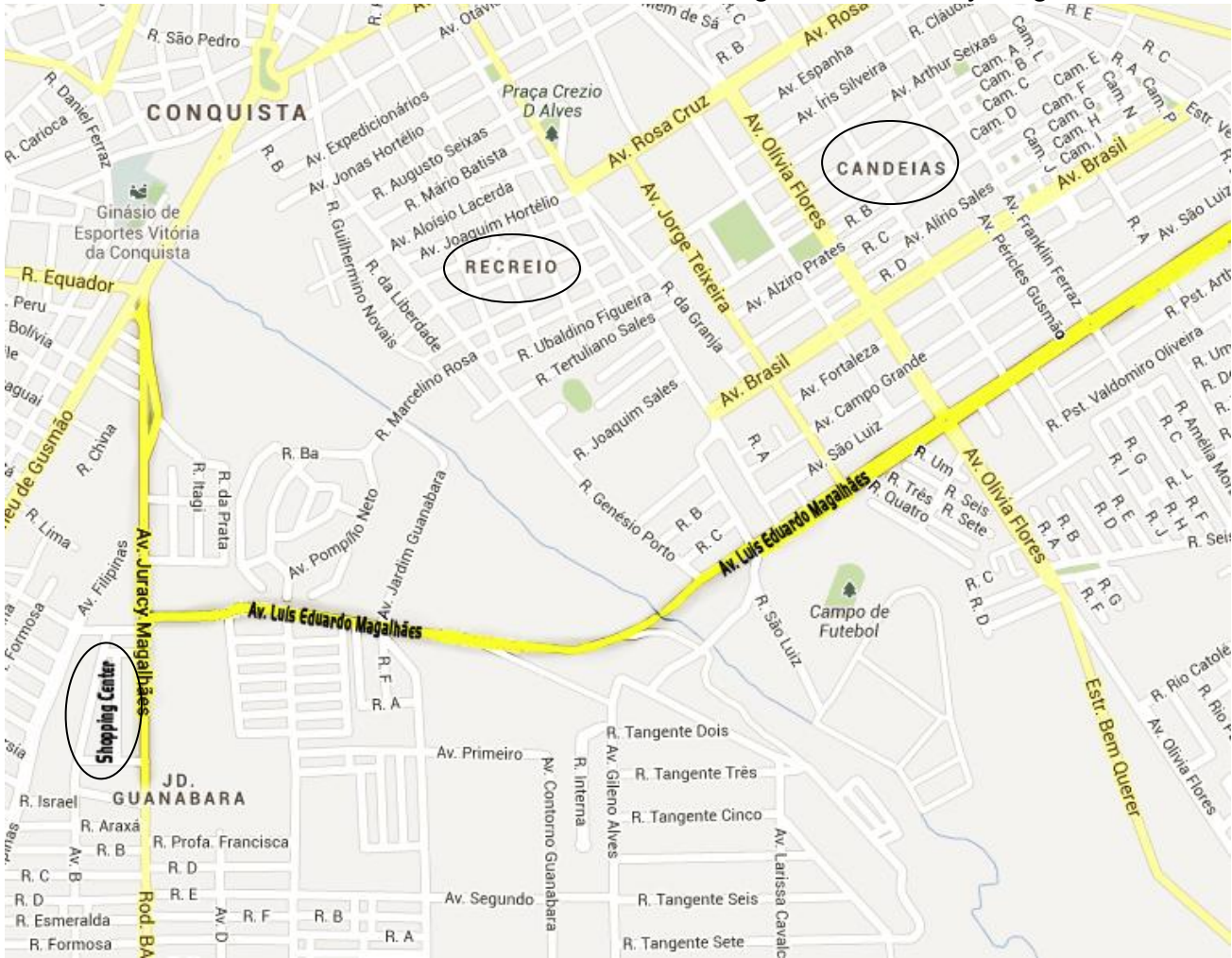


Foto: Sam Deyllow Soares.

Não obstante, a avenida e o *shopping* localizassem no setor sul da cidade, longe dos bairros de classe de alta renda, isso não foi empecilho para dificultar o acesso. No ano de 2005, já tinha sido aberta a Avn. Luis Eduardo Magalhães, “uma das mais modernas de Vitória da Conquista, com extensão de quase 4 km em pista dupla (...)” (FERNANDES, s/d).

Essa avenida foi a responsável pela integração entre os bairros Recreio e Candeias com o setor sul da cidade, ou seja, entre os bairros de alta renda e o *shopping Center*, como mostra o Mapa 20.

MAPA 20 – Avenidas Luis Eduardo Magalhães e Juracy Magalhães.



Fonte: Google maps (2013).

Não fosse essa avenida os moradores dos bairros Recreio e Candeias teriam que atravessar o centro da cidade para chegar até o *shopping*, um trajeto mais curto, porém mais demorado.

Foto 31 – Avenida Luis Eduardo Magalhães, Bairro Candeias - Vitória da Conquista.



Foto: Sam Deyllow Soares.

Com a revitalização e duplicação da Avn. Juracy Magalhães e a abertura da Avn. Luis Eduardo Magalhães o projeto estratégico de consolidação de um sub-centro no setor sul da cidade tornou-se realidade.

Outra grande obra, legado do PDU-2006, que tem relação com o projeto estratégico da Cidade Universitária, foi a construção da nova estrada que dá acesso a Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia – UESB. A antiga estrada da UESB, feia, estreita e perigosa, foi substituída, em seu lugar foi feito o prolongamento da Avn. Olívia Flores, com esse prolongamento de 2,6 km de uma avenida duplicada e bem sinalizada o acesso à UESB ficou mais fácil, rápido e seguro.

Entregue à população em dezembro de 2008, embelezada pelo tratamento paisagístico, equipadas com largas calçadas e com ciclovias a avenida se consolida com ponto de encontro e local para a prática de esportes, além de atrair comércio e serviços para as classes de alta renda.

Foto 32 – Avenida Olívia Flores, Bairro Candeias - Vitória da Conquista.



Foto: Sam Deyllow Soares.

A última obra de renovação urbana, também legado do PDU-2006, foi a revitalização da BR – 116 no trecho urbano da cidade. Com o intuito de integrar os dois lados da cidade o trecho urbano da BR foi duplicado, recebeu iluminação especial e semáforos. No entanto, essa obra também só visou o transporte de automóveis, uma vez que as passarelas úteis para segurança dos pedestres e recomendadas, tanto pelo PDU-1976 como pelo PDU-2006, não foram construídas.

Essas avenidas foram abertas, revitalizadas ou duplicadas para adequarem-se ao transporte individual ou de automóveis. Ao privilegiar esse tipo de transporte o Poder Público aumenta a diferença entre as condições de transporte público coletivo e individual. Dessa forma, aumenta a diferença entre as condições de deslocamento das pessoas, facilitando a acessibilidade de algumas classes sociais, mas piorando de outras.

Quanto aos outros projetos estratégicos, apenas os voltados para o interesses mercantis foram alvos do empenho do Poder Público, como o novo aeroporto. Com a justificativa de que é essencial para aumentar a

competitividade da cidade, o novo aeroporto foi um dos temas mais discutidos na campanha eleitoral para prefeito da cidade de 2012.

Todas as obras públicas realizadas e os projetos estratégicos defendidos pelo Poder Público têm como fim os interesses privados, principalmente de empreiteiras de construção e o capital imobiliário. Isso vai de encontro ao Estatuto da Cidade que prega o caráter público e social dos investimentos.

Essa observação é muito apropriada para Vitória da Conquista uma cidade que apresenta carências de infraestrutura de elevada importância com apresentada no Quadro 18.

Quadro 18 – Quantidade de residências, por bairros, que eram ligados a rede sanitária no ano 2010 (em %).

Bairro	%
Candeias	96,81
Recreio	89,50
Centro	98,10
Brasil	93,37
Bateias	59,70
Espírito Santo	40,50
Patagônia	38,40
Zabelê	4,40

Fonte: IBGE (Censo de 2010).

Por isso temos que concorda com Santos (2012, p. 158) quando diz:

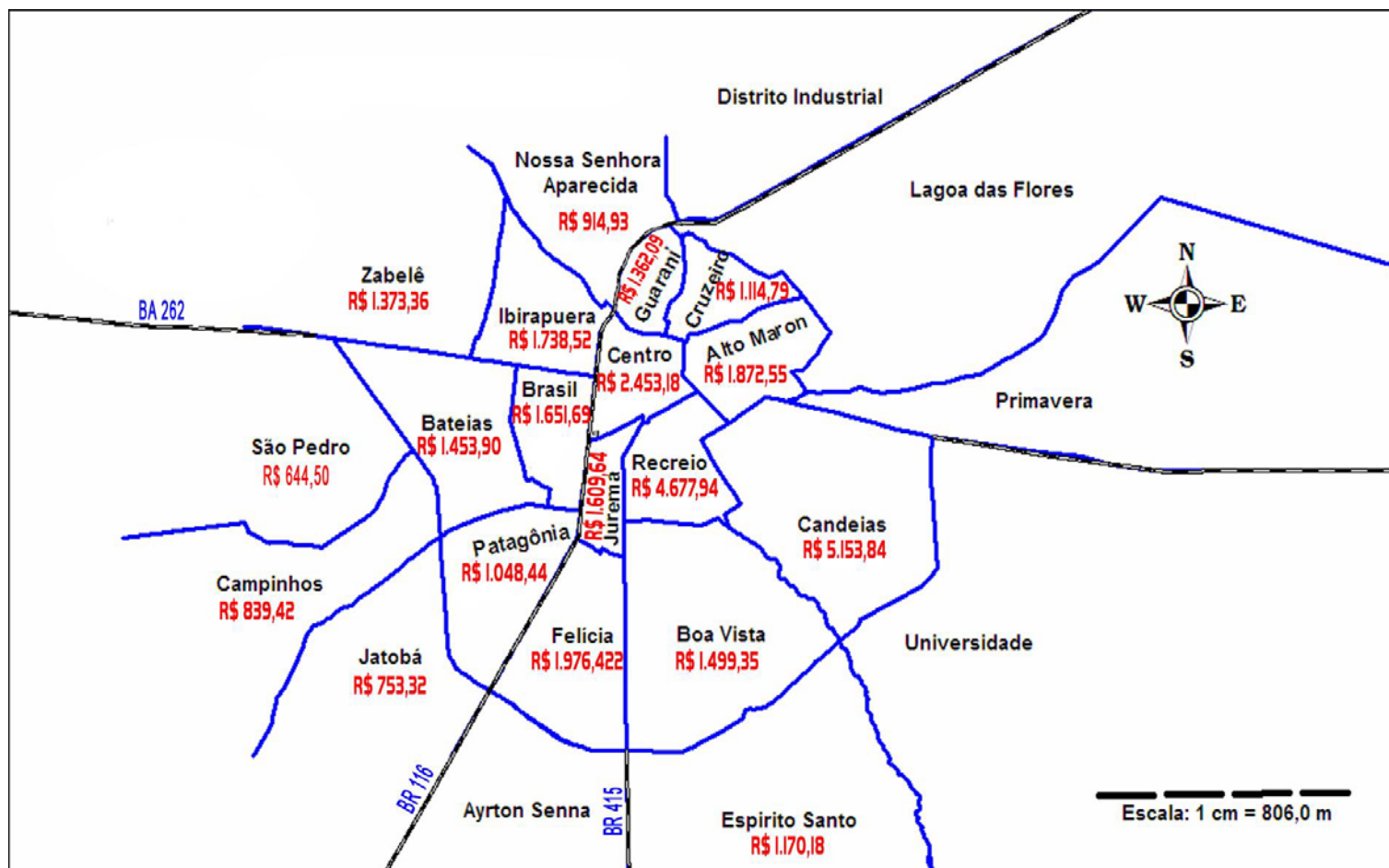
Os reclamos de ordem social são atendidos com o que sobra de outras prioridades, consideradas mais prioritárias e que, de maneira geral, se incluem na órbita do econômico, do político, do militar e *do estratégico*. Por isso, as somas devotadas à educação, à saúde, à cultura, ao lazer estão sempre se reduzindo, enquanto aumentam as necessidades reais criadas pela pressão de modernidade (grifo nosso).

6.3.2 A Consolidação da segregação sócio-espacial em Vitória da Conquista.

As consequências advindas do PDU-2006, ou melhor, da sua aplicação parcial foi a consolidação da segregação socioespacial. A Vitória da Conquista do início da década de 2010 é uma cidade mais fragmentada e mais

segregada do que nunca. O Mapa 21 que mostra o rendimento médio dos responsáveis pelos domicílios em 2010 é importante para começarmos a entender a consolidação da segregação da cidade.

MAPA 21 – Rendimentos médio dos responsáveis pelos domicílios em Vitória da Conquista, em 2010, bairros selecionados.



Percebe-se que nos bairros “nobres” Recreio e Candeias a renda média ainda é a mais alta da cidade, porém é importante chamar a atenção para uma mudança significativa. No ano de 2000, a maior renda era a do bairro Recreio com R\$ 2.185,20, em 2010 o bairro Candeias passa a apresentar um rendimento domiciliar maior que todos os outros bairros, R\$ 5.153,84.

Esses dados mostram um deslocamento das famílias de mais alta renda para o bairro Candeias. Além disso, observa-se pelos dados no Mapa 21 que a diferença de renda entre as famílias do bairro mais rico para o mais pobre aumentou. Em 2000, a diferença de renda entre o Recreio (mais rico)

com R\$ 2.185,20 para o Campinhos (mais pobre) com R\$ 204,99 era de R\$ 1.980,21. No ano de 2010, essa diferença entre o Candeias (mais rico) e o São Pedro (mais pobre) foi de R\$ 4.509,34.

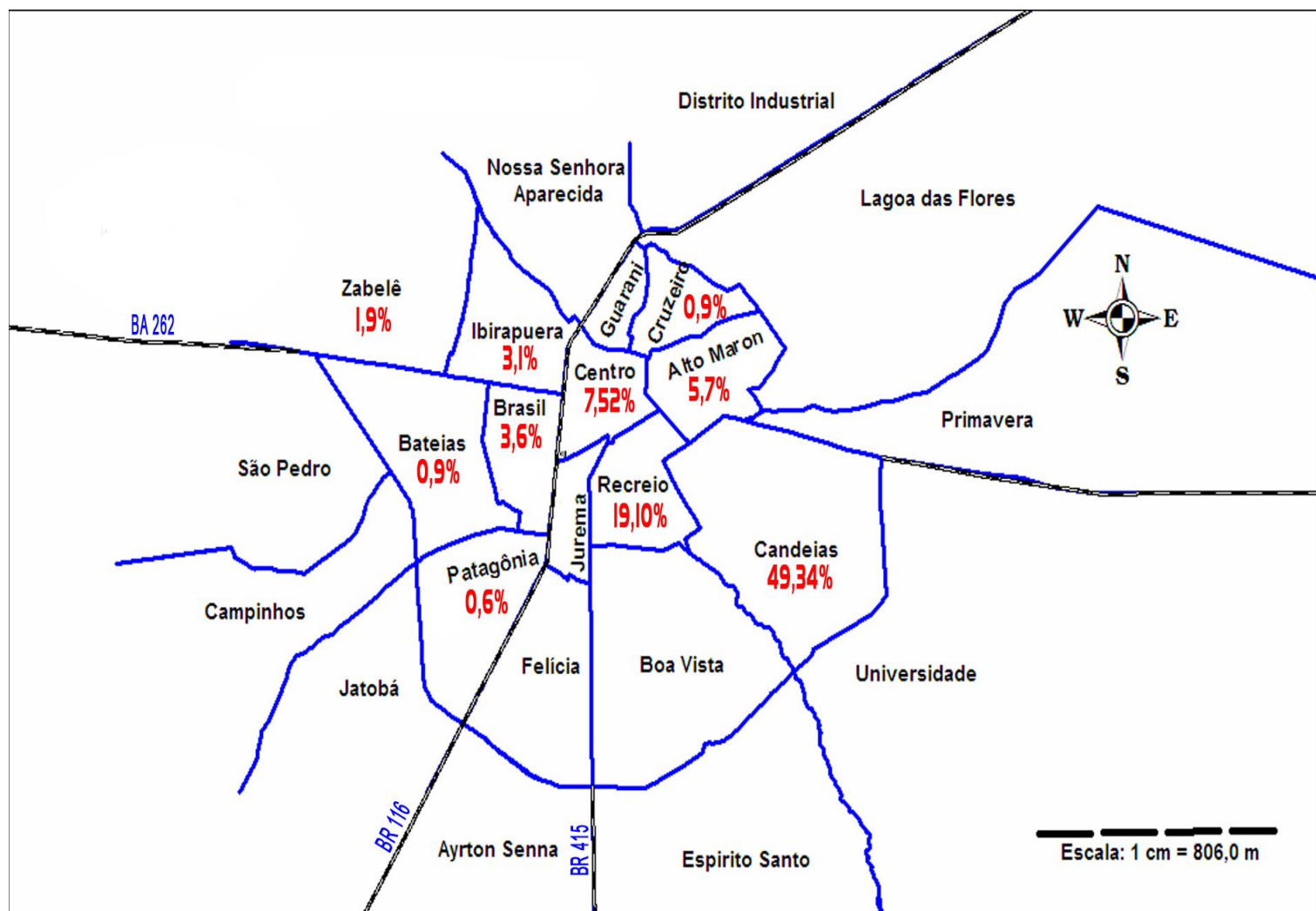
Não foi somente em relação a renda que houve aumento da diferença, pois, uma vez que os mais ricos deslocaram para o bairro Candeias a distância física entre os mais ricos e os mais pobres também aumentou.

Analisando a proporção das famílias de alta renda existentes em bairros selecionados percebemos que, de fato, existe uma tendência à concentração das famílias ricas¹³ no setor Leste da cidade, mais especificamente no bairro Candeias. Em 2010 existiam em Vitória da Conquista 1.450 famílias de renda alta, contra 1.223 do ano de 2000, um aumento de 18%.

Como mostra o Mapa 22, dessas famílias ricas 49,34% moravam no bairro Candeias e 19,10% no Recreio. Enquanto que nos bairros “plebeus” como o Patagônia só apresentou 0,6% das famílias ricas e o São Pedro não tinha nenhuma família de alta renda residindo.

¹³ Foi tomado como limite a renda de R\$ 5.100,00 que corresponde a renda de 20 salários mínimos do ano de 2000 corrigido pelo Índice de Preço ao Consumidor Amplo – IPCA.

MAPA 22 – Quantidade de famílias de alta renda em Vitória da Conquista no ano de 2010, por bairros (em %).



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE.

Esses números são deveras significativos, no bairro Candeias que responde por somente 5,3% de toda a população da cidade, encontra-se residindo praticamente 50%, ou seja, metade das famílias de alta renda. Enquanto que no bairro Patagônia, o mais populoso, com cerca de 10% da população urbana, só detinha 0,6% das famílias ricas, como mostra a Tabela 10.

Tabela 10 - População de Bairros selecionados de Vitória da Conquista, em valores absolutos e porcentagem e número de famílias ricas em porcentagem, em 2010.

Bairro	População	Porcentagem (%)	Famílias ricas (%)
Patagônia	26.641	9,7	0,6
Brasil	20.922	7,61	3,6
Zabelê	21.970	8,0	1,9
Recreio	6.902	2,51	19,10
Candeias	14.552	5,3	49,34
Centro	11.025	4,0	7,52

Fonte: Elaborado pelo autor com base no IBGE (censo 2010).

Entretanto, o mais importante a analisar é a tendência a concentração das classes média e acima da média em um setor da cidade: o bairro Candeias. Ao longo dos anos as burguesias de Vitória da Conquista vêm se deslocando do Centro em direção ao Candeias, no lado Leste da cidade. Essa percepção fica nítida quando analisamos os dados apresentados no Quadro 19.

Quadro 19 – População total e quantidade de famílias ricas (em %) de bairros selecionados em Vitória da Conquista, 2000 e 2010.

	2000		2010	
	População	Ricos (%)	População	Ricos (%)
Candeias	12.585	39,16	14.552	49,34
Recreio	7.512	28,21	6.902	19,10
Patagônia	27.147	1,30	26.641	0,60
Brasil	22.678	4,50	20.922	3,6
Zabelê	22.166	1,50	21.970	1,90
Centro	12.356	9,00	11.025	7,52

Fonte: Elaborado pelo autor com base no IBGE (censos 2000 e 2010).

Um dos poucos bairros que apresentou crescimento populacional foi o Candeias. Entre os anos de 2000 e 2010 o bairro teve um aumento de habitantes de 15,6%, entretanto apresentou um crescimento de 25,7% na proporção de famílias ricas, no mesmo período.

O bairro Recreio que até a década de 1990 era o bairro de maior concentração das elites econômicas vem perdendo participação na quantidade de famílias ricas. O bairro teve uma diminuição da sua população de 7,9% e apresentou uma queda de 32,3% na proporção de famílias de classe de alta renda, caindo de 28,21%, no ano de 2000, para 19,10% em 2010.

O mesmo fenômeno observado no bairro Recreio foi apresentado por bairros predominantemente de famílias pobres: migração dos ricos. Os bairros Patagônia e Brasil tiveram diminuição em suas populações na década de 2000, e também apresentou diminuição da proporção de famílias ricas, 53,8% e 20% respectivamente.

Esses dados mostram uma tendência à migração das classes de alta renda para um único setor da cidade: o bairro Candeias. Essa tendência está fazendo com que o Candeias fique mais homogêneo internamente, porém aumenta sua disparidade em relação aos outros bairros. Isso acarreta, também, na homogeneidade social dos bairros pobres, o que de mais maligno tem a segregação socioespacial.

Quando falamos que as classes de alta renda deslocaram-se para o Candeias, não estamos dizendo que as famílias ricas de outros bairros transferiram-se, necessariamente, para o Candeias. Pois, como pontua Villaça (2001, p. 175) “Não se deve identificar uma classe social, parte de uma classe social ou mesmo uma camada social com as famílias que a compõe”.

A afirmação de que no Centro, Recreio e outros bairros diminuíram a quantidade de famílias ricas e que essas estão cada vez mais no Candeias, é evidência que essa classe está transferindo-se para o bairro Candeias sem que isso tenha, necessariamente, ocorrido com as respectivas famílias. É provável que algumas famílias ricas dos diversos bairros tenham-se transferidos para o Candeias, no entanto outras podem ter se mudado para outras cidade ou até mesmo empobrecido.

A concentração da elite econômica no Candeias também é explicada por ser esse bairro o destino das novas famílias ricas que se formam e local

preferido das famílias ricas vindas de outras cidades. No período entre as décadas de 1970 e 1990, talvez essas famílias tivessem fixado residência no Recreio ou no Centro.

O depoimento de Josiel da Cruz Farias¹⁴ evidencia esse deslocamento para o bairro Candeias.

Eu trabalho aqui há 20 anos e observei muitas mudanças nessa área. Antes a juventude se reunia aqui nos domingos, os jovens ficavam entre a pracinha do Gil e essa praça [Pça. da Normal]. Mas de uns 11 anos para cá o movimento começou a diminuir, os jovens que vinham para cá agora estão indo para a Avn. Olivia Flores. (...) As coisas não acontecem mais aqui, em 1992 quando o Flamengo foi campeão a festa foi na pracinha do Gil, no título de 2009 a comemoração foi na Olívia Flores. (...) Muitas sorveterias fecharam as portas por aqui.

Esse deslocamento não é só das classes de alta renda, o comércio e os serviços voltados para as burguesias também apresenta a mesma tendência. Esse fato foi observado do Villaça (2001) em cidade como São Paulo, Rio de Janeiro e Salvador.

Nesse sentido, as elites buscam trazer para próximo de si seu comércio, seus serviços e o centro que agrupa os equipamentos de gerência da sociedade. A razão para isso não é somente simbólica ou por *status*, mas principalmente porque são as elites que mais frequentam tais locais e onde estão muitos dos seus empregos. Assim, transformam o centro principal, produzem centros expandidos, o “seu” centro e o centro dos “demais”.

Em Vitória da Conquista também se observa tal fenômeno. No Bairro Candeias, mais precisamente nas proximidades da Avenida Olívia Flores, começar a formar-se um novo centro voltado para as classes de alta renda (ALMEIDA, 2012).

Pode-se confirmar isso com o depoimentos de comerciantes instalados na Avenida Olívia Flores, com Keila Americano (2012)¹⁵:

Escolhi a Olívia Flores, pois o Centro da cidade encontra-se saturado, há uma enorme perda de tempo com a procura de vagas de estacionamento. (...) Nossos produtos são diferenciados e buscam atingir um público mais seletivo. Ainda

¹⁴ Josiel trabalha desde 1992 numa sorveteria na Praça Guadalajara, também conhecida como praça da Normal. Entrevista concedida em março de 2013.

¹⁵ Entrevista concedida em agosto de 2012.

que o fluxo de pessoas na Olívia seja menor do que no centro, quem vem à nossa loja já sabe o que procura, portanto, estou satisfeita com o percentual de vendas. Além disso, houve um incremento impressionante no número de moradores da região e as expectativas são as melhores possíveis, já que existem vários prédios residenciais em construção. (...) O investimento aqui é vantajoso, pois o local é muito bem cuidado e conservado pelos moradores do bairro. A única preocupação é com o aumento no valor dos aluguéis para os próximos anos, já que a Avenida é cada vez mais demandada por atividades diversas, desde bancos a edifícios empresariais. Quem mora aqui quase não necessita mais se deslocar até o centro da cidade, pois na Olívia quase tudo se encontra, hoje temos banco, lotéricas, hipermercado, farmácia, enfim, uma ótima gama de serviços que tornam desnecessários certos deslocamentos.

Quando a entrevistada diz que o centro da cidade está saturado e que se perde muito tempo nele, ela evidencia uma das causas da segregação: a otimização dos deslocamentos.

A otimização dos deslocamentos não é obtida com viagens curtas com pequenas distâncias físicas, mas sim pelo número de necessidades que podem ser satisfeitas com um único deslocamento. Quando no Candeias aglomera-se o comércio e serviço de luxo, bancos, centro empresariais etc. o indivíduo pode satisfazer necessidades como lazer, consumo e trabalho com o mínimo de deslocamento.

Quanto a entrevistada diz: “Quem mora aqui quase não necessita mais se deslocar até o centro da cidade, pois na Olívia quase tudo se encontra...” ela chama a atenção para o fato de que a população do Candeias não necessita mais do Centro antigo ou que agora a elite econômica tem o seu centro e além disso seu deslocamentos são otimizados.

A expansão do centro ou a formação do novo centro no Candeias pode ser compreendido pelo depoimento de outro empresário localizado na Avenida Olívia Flores:

Estou bastante satisfeito com os resultados do meu negócio, eu e o meu sócio não tivemos interesse no centro da cidade. Temos um público diferenciado e considero a Olívia Flores um referencial para toda a cidade. É justamente este público que torna possível a abertura de lojas como a nossa que só seria possível encontrar em shoppings. Abriremos uma filial no Shopping Conquista Sul, mas com certeza manteremos esta aqui da Olívia. (...) As expectativas para os próximos três anos é que os negócios por aqui melhorem ainda mais, pois a

Avenida é um reflexo do bom crescimento que a cidade vem tendo nos últimos anos.

A consolidação do novo centro ou centro das elites pode ser atestada com o lançamento de um novo *shopping centre* na Avenida Olívia Flores, empreendimento que deve ser inaugurado em 2015. Além do shopping, um novo centro empresarial deve ser construído na Olívia Flores.

Foto 33 – Imagem do futuro Shopping Centre no Bairro Candeias.



Fonte: Grupo Oliveira Neto.

A expansão do centro ou a formação do novo centro traz sérios prejuízos para a população que não reside nos bairros onde o novo centro está sendo formado.

Um dos problemas é o gasto financeiro com transporte e o tempo despedido com as viagens, uma vez que quanto mais o centro expande-se para o Candeias mais longe ele fica dos mais pobres dos outros bairros.

Neste sentido, mais uma vez, a apreciação do movimento de passageiros do sistema de transporte urbano mostrará a centralidade de

algumas áreas da cidade, a distribuição espacial da população e as distâncias percorridas para realizar atividades cotidianas que é um indicativo da crescente restrição infligida às classes de baixa renda do usufruto do direito à cidade.

Em primeiro lugar importa mostrar a “vazão”, ou seja, o indicador que mostra o atendimento diário, em cada bairro da cidade, do sistema de transporte urbano ou a quantidade de ônibus que circula diariamente em cada bairro da cidade. Depois convém analisar o índice relativo que expressa a vazão em termos percentuais, ele permite fazer uma comparação, entre bairros, da proporção de ônibus que circula em cada local com o total de veículos em operação pela cidade.

Conforme o Quadro 20 diariamente circulava na zona urbana de Vitória da Conquista 131 ônibus. No centro circulavam 116 ônibus, o que correspondia, portanto, a um índice relativo de 88,50%.

Quadro 20 - Índice de atendimento do Sistema de Transporte Público, em bairros selecionados, de Vitória da Conquista em 2010.

Bairros	Vaz	Índice Relativo (%)
Centro	116	88,50
Candeias	50	38,20
Patagônia	35	26,72
Zabelê	29	23,00
Bateias	09	7,14

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do SIMTRANS.

Esse número reitera a imensa polarização que ainda exerce o centro da cidade no ordenamento da locomoção diária da população, isso porque de todos os itinerários possíveis na zona urbana de Vitória da Conquista, 88,50% passavam obrigatoriamente pelo centro.

Neste mesmo contexto, passavam pelo bairro Candeias – depois do centro o bairro melhor servido pelo transporte urbano – 50 ônibus, ou seja, um índice relativo de cerca de 40%. Esse valor é muito significativo, pois em tal bairro só moravam 5,3% da população urbana do município, além disso, o Candeias é um bairro formado por famílias de alta renda que usam como meio de transporte o veículo particular.

Esse dado evidencia a nova centralidade exercida pelo bairro Candeias, o que sugere que de fato existe uma tendência de expansão ou *deslocamento* do centro principal para esse bairro.

Já nos bairros sociamente periféricos e mais populosos, como o Patagônia, que tem quase o dobro da população do Candeias, circulavam 35 ônibus, perfazendo um índice relativo de 26,72%. Nos bairros Zabelê e Bateais circulavam 29 e 9 ônibus diariamente, correspondendo a um índice relativo, respectivamente, de 22,13% e 6,9%.

Conforme os dados do transporte coletivo o centro da cidade não mais apresenta um monopólio na estruturação dos itinerários, como no ano de 2003, apesar de ainda responder pela maioria absoluta dos itinerários e da concentração de atividades e serviços. Os dados de 2010 e as informações acima descritas evidenciam que há uma tendência a concentração de atividades e serviços ou um deslocamento do Centro para o Candeias.

A expansão ou deslocamento do Centro para o Candeias é uma estratégia mobilizada pelas burguesias para preservar e aumentar o valor imobiliário do lado Leste. Além disso, o deslocamento do centro ou a formação do “novo centro” é importante para aumentar a acessibilidade das classes ricas, ou seja, diminuir o tempo de deslocamento e no número de viagens cotidianas. É fato, nas cidades brasileiras os centros principais sempre expandirem na mesma direção dos bairros das classes de alta renda (VILLAÇA, 1997).

No entanto, a concentração dos itinerários do sistema de transporte público no Centro e no setor Leste da cidade tem trazido sérios prejuízos para os usuários, uma vez que as viagens se tornaram mais demoradas e também mais caras para um contingente expressivo da população.

Neste mesmo sentido, devemos pontuar que o itinerante do transporte coletivo de Vitória da Conquista que apresentou crescimento entre os anos 2005 e 2010 foi o voltado para o Candeias. Conforme a Tabela 11 no período de 2005 a 2010 houve um aumento de 2,5% no número de passageiros que utilizam as linhas que tinham como destino o bairro Candeias. Quanto à distância percorrida o crescimento foi mais expressivo, 38,4%.

Tabela 11 – Quantidade de passageiros transportados e distância percorrida pelas linhas de transporte coletivo urbano de Vitória da Conquista com destino ao bairro Candeias (2005 a 2010).

Ano	Total	Quilometragem percorrida
2005	7.170.133	2.652.326,00
2006	7.436.730	3.078.634,00
2007	7.220.096	3.091.240,00
2008	7.401.719	3.067.349,20
2009	7.583.342	3.043.458,50
2010	7.345.837	3.671.659,20

Fonte: SIMTRANS

Quando se compara os dados dos itinerários para o bairro Candeias com o de toda a cidade, pode-se verificar sua real dimensão. O número de passageiros transportados pelo sistema de transporte público municipal diminuiu de 4,6%, no mesmo período, mas a distância percorrida cresceu 24%, como mostra a Tabela 12.

Tabela 12 – Quantidade de passageiros transportados e distância percorrida pelas linhas de transporte coletivo urbano de Vitória da Conquista (2003 a 2010).

Ano	Total	Quilometragem percorrida
2003	23.378.815	8.557.937,30
2004	24.000.836	8.712.080,40
2005	24.295.644	9.100.214,40
2006	23.695.253	10.537.503,90
2007	22.458.661	10.578.477,70
2008	22.540.255	11.298.103,41
2009	23.101.888	11.708.598,56
2010	23.185.402	11.296.437,62

Fonte: SIMTRANS

A análise comparativa entre os dados das Tabelas 10 e 11 evidencia que apesar da diminuição de pessoas utilizando o transporte público - que pode ser explicado pelo aumento dos automóveis 105% e motocicletas 425,2% entre 2001 e 2010 (DENATRAN, 2013) - a distância das viagens e consequentemente o tempo de duração aumentaram consideravelmente.

Mais importante é que o número de passageiros com destino ao bairro Cadeias, em sentido contrario ao que aconteceu na cidade, aumentou. Esse fato pode ser explicado pelo crescimento de cursos oferecidos pela UESB, implantação do *campus* da UFBA, mudanças dos Fóruns da Justiça do Trabalho e da Justiça Federal do centro para o Candeias etc. Além disso, o crescimento da distância percorrida foi bem maior, 38,4%, que para a cidade toda.

Nesse sentido, o que verdadeiramente aconteceu foi o deslocamento de atividades e serviços para o bairro Candeias. Com esse deslocamento, a distância dos bairros periféricos para o “novo centro” aumentou, ou seja, quanto mais o centro da cidade se desloca para o Candeias mais longe ele fica dos bairros “plebeus”. Por isso, o aumento da quilometragem percorrida pelos ônibus do transporte coletivo.

O mais impressionante é que não só o comércio está transferindo-se para o Candeias, ou seja, seguido o mercado. O mais curioso é verificar que o

serviço público, o Estado, em todas as instâncias, também está se deslocando espacialmente, ou seja, também está seguindo o mercado.

Esse fenômeno também é bastante nítido em Vitória da Conquista. Como consequência do controle do Poder Público por parte das elites observa-se uma tendência de deslocamento de alguns equipamentos do Estado para o Candeias, o exemplo mais emblemático é o do Poder Judiciário. Durante a década de 2000 vários órgãos ligados ao Judiciário mudaram do Centro da cidade para o Candeias.

O primeiro a fazer esse deslocamento foi a Justiça do Trabalho. Até o ano de 2008 o fórum da justiça trabalhista funcionava no Trv. João Pessoa, no Centro, em 2009 mudou-se para o Bairro Candeias.

Foto 34- Fórum da Justiça do Trabalho no Bairro Candeias, em 2013.



Foto: Sam Dayllow

Esse mesmo deslocamento ocorreu com a Justiça Federal que localizava-se na Rua Sete de Setembro, no Centro e agora encontra-se na Avn. Olivia Flores, no Candeias. O mesmo aconteceu com o Ministério Público Federal, que saiu da Rua Goês Calmon, no Centro, e foi para a Avn. Ivo Freire de Aguiar, no Candeias.

Foto 35 – Fórum da Justiça Federal no bairro Candeias, em 2013.



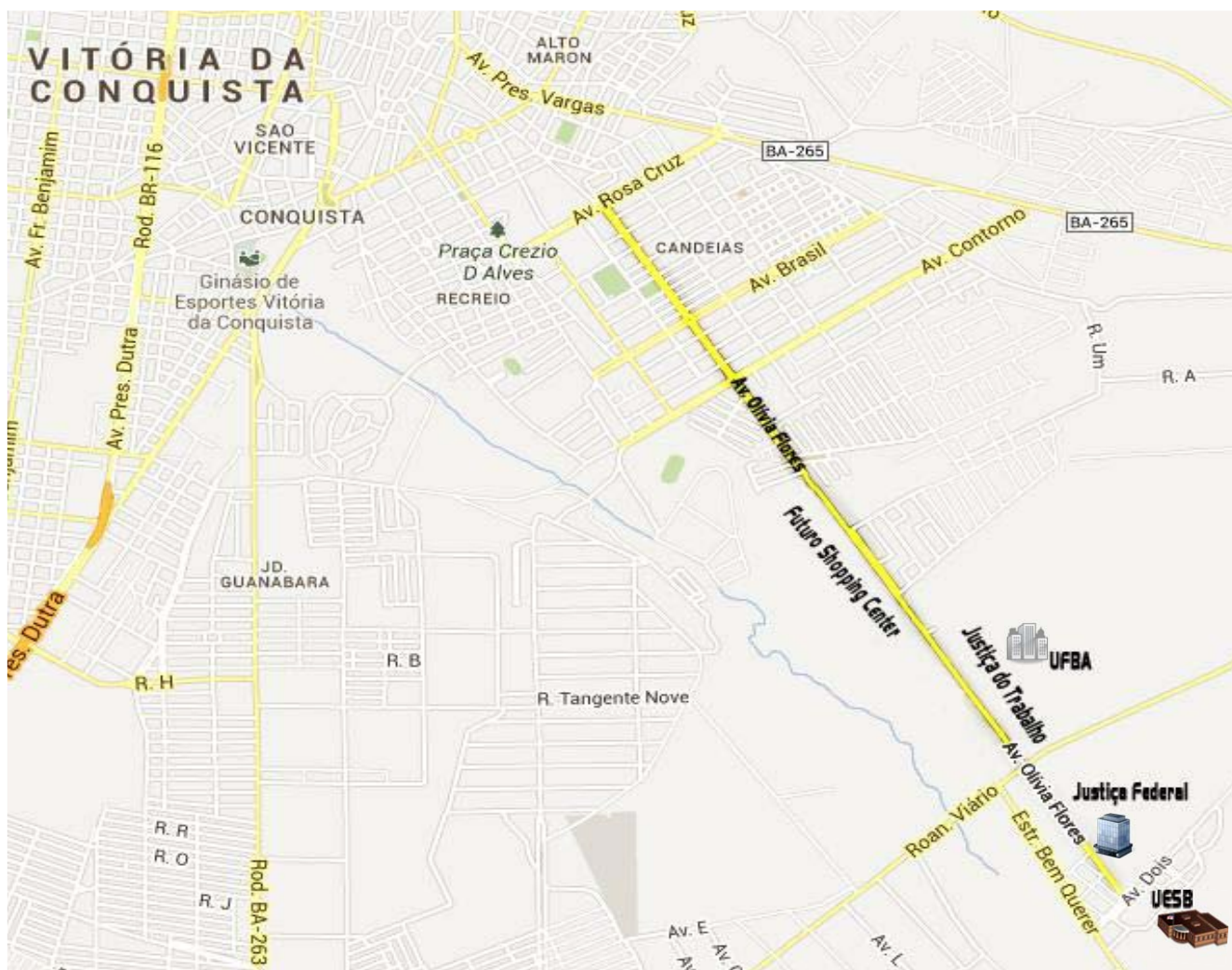
Foto: Sam Dayllow

A justificativa para o deslocamento dessas e outras instituições para o Setor Leste, mais especificamente o Bairro Candeias, deve-se aos “amplos espaços” existentes advindos das obras de renovação urbana.

Além dos fóruns da justiça do Trabalho e da Federal, o fórum da justiça estadual também deve mudar para o Candeias. Num espaço ao lado da Justiça Federal já existe um espaço reservado para construção do novo fórum da Justiça do Estado.

Outro exemplo de como as elites controla o Poder Público e influencia a localização dos órgãos estatais foi a definição da localização do campus Anísio Teixeira da Universidade Federal da Bahia – UFBA. A UFBA foi implantada em Vitória da Conquista em 2007, entre os locais estudados para sua localização estava um espaço no Lado Oeste da cidade. No entanto, por está “longe” e ser considerado “contra mão” a localização no Lado Oeste foi preterido e o Campus da UFBA foi implantado no Bairro Candeias numa área doada por um grande proprietário imobiliário da cidade.

MAPA 23 – Avenida Olívia Flores, em Vitória da Conquista.



Fonte: Google maps (2013)

Todos esses deslocamentos têm dificultado a acessibilidade da população que não mora no Lado Leste. Além do mais, a acessibilidade não se mede apenas em termo de distância, ela é melhor compreendida em termos de tempo e principalmente em termos de custo de deslocamento. Como a expansão do centro para o Candeias e a continua expansão da periferia tanto a distância, quanto o tempo das viagens tem aumentado.

A estudante Aline da Silva Rodrigues gasta uma hora e quinze minutos de casa, no Loteamento Henriqueta Prates no Bairro São Pedro, até a UESB, onde estuda. Assim, são duas hora e meia, diariamente, só para ir à universidade. Depoimento parecido foi dado pela Senhora Alice Amorim moradora do Zabelê: “Eu ando 10 minutos para pegar o ônibus na Vila Serrana.

O ônibus leva 40 minutos para chegar ao Centro, eu gasto uma tarde inteira para ir ao Centro resolver alguma coisa”.

A grande parcela da população não é só penalizada pelas demoradas viagens, mas também pela onerosa despesa com as tarifas pagas às empresas concessionárias do transporte público. O Quadro 21 mostra a periodicidade com que as tarifas foram majoradas entre os anos de 1998 a 2010.

Destarte, a tarifa praticada no sistema de transporte coletivo urbano no ano de 1998 em Vitória da Conquista era de R\$ 0,50 e o número de passageiros transportados foi de 19.858.913 pessoas. Após 7 anos, em 2005, o valor da tarifa já havia sido reajustado em 100%, correspondendo a um valor de R\$ 1,00 e número de pessoas transportadas aumentou em 22,3%, indo para 24.292.644.

Quadro 21 - Número de passageiros transportados pelo Sistema de Transporte Coletivo Urbano e valor da Tarifa (R\$) em Vitória da Conquista, 1998-2010.

Ano	Tarifa (R\$)	Passageiros
1998	0,50	19.858.913
1999	0,50	20.857.891
2000	0,50	23.777.052
2001	0,60	23.700.413
2002	0,70	24.066.680
2003	0,90	23.378.815
2004	0,90	24.000.836
2005	1,00	24.295.644
2006	1,30	23.695.253
2007	1,50	22.458.661
2008	1,70	22.540.255
2009	1,70	23.101.888
2010	1,90	23.185.402

Fonte: Elaboração do autor com base nos dados da SIMTRANS.

No prazo de 5 anos, em 2010, a tarifa apresenta uma aumento de quase 100%, indo para R\$ 1,90, embora o número de passageiros transportados tenha declinado 4,5%. No período em análise a tarifa aumentou 280%, enquanto que o Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC – no mesmo período sofreu uma variação de 125,1%. Assim, a tarifa do transporte público foi majorada em mais que o dobro da inflação.

De fato, a análise dos dados acima não deixa dúvidas quanto à injusta distribuição dos ônus e bônus originados do processo de formação do espaço urbano e da organização do sistema de transporte público de Vitória da Conquista. Pois, enquanto as concessionárias do transporte público foram agraciadas com os aumentos da tarifa, a população que usa o transporte coletivo público – em sua maioria pessoas de menor renda – assumiu os custos das tarifas e arcou com o ônus de viagens cada vez mais demoradas.

Assim, o deslocamento de algumas atividades para a Zona Leste e a consolidação de uma nova centralidade mostra uma tendência à formação de duas cidades em Vitória da Conquista, não mais “centro” e “perifeira” ou “Lado Leste” e “Lado Oeste”, mas o “Lado Leste” e o “Restante”.

Essa tendência está acentuando a divisão da cidade em duas cidades que são “divorciadas” uma da outra: a dos mais pobres e excluídos e a das burguesias. Conseqüentemente dois centros distintos estão sendo formados, o que denominado centro tradicional ou “centro velho”, outrora das elites, mas atualmente invadido pelas classes populares, e o “centro novo”, o das elites.

O resultado desse fenômeno é a denominada “decadência” do centro antigo e conseqüentemente formação do novo centro. No entanto, a tão decantada decadência do centro, nada mais é do que o seu abandono pelas classes de alta renda e a sua tomada pelas classes populares. Justamente quando o centro passa a ser da maioria social, dos pobres, é que surge a ideia de revitalização do centro, como no Art. 23 do Plano Diretor de 2006.

6.3.3 A segregação e o direito à cidade para os pobres

As conseqüências mais acentuadas da divisão da cidade é que tal divisão estabelece diversas ordens ou classes de cidadãos. Ou seja, a precariedade nas condições de vida dos moradores de alguns bairros de Vitória da Conquista torna temerário classificá-los como cidadãos urbanos.

Esse fato é agravado pela tendência a homogeneidade de alguns bairros da cidade. Os dados do Quadro 22 mostra como alguns bairros pobres da cidade tendem a homogeneidade.

Quadro 22 – Quantidade de famílias pobres em bairros selecionados em Vitória da Conquista nos anos de 2000 e 2010 (em porcentagem).

Bairro	2000	2010
Bateias	32,40	44,70
Zabelê	27,00	44,30
São Pedro	48,80	64,00
Patagônia	39,30	49,10
Cruzeiro	42,10	59,00
Espírito Santo	31,73	47,70

Fonte: Elaborado pelo autor com base no IBGE (censos 2000 e 2010).

A homogeneidade da pobreza em certos bairros mostra a face mais cruel da segregação sócio-espacial que é a falta de acesso ao direito a cidade e ciclo vicioso da pobreza.

Morar em um bairro “plebeu” de baixa renda implica muito mais que ser segregado, implica ter oportunidades desiguais não só econômicas, mas também social, educacional e cultural. Isso significa que um morador de um bairro pobre tem condições limitadas de melhorar economicamente ou socialmente, ou seja, como regra apenas reproduz a mão de obra disponível para o capital (NEGRI, 2008).

Por isso, Santos (2012, p. 143) sentencia: “Morar na periferia é condenar-se duas vezes à pobreza”. Uma das explicações é que a reprodução da pobreza é consequência da distribuição desigual não só dos equipamentos privados, mas, principalmente, dos equipamentos públicos ou de consumo coletivo. Nas cidades brasileiras e em Vitória da Conquista a distribuição dos equipamentos públicos segue a lógica do mercado, ou seja, sua distribuição no espaço está subordinada à lei do lucro e não a eficiência social.

Isso acontece porque ao se deslocarem as burguesias levam para perto de si o centro, ou seja, os serviços, o comércio e os empregos das classes média e acima da média seguem o mesmo deslocamento. O mais impressionante é que os equipamentos e serviços públicos, também, seguem a mesma tendência, por isso é que surge o novo centro ou mesmo a nova cidade.

Talvez o processo mais notável de produção do espaço sob o comando das camadas de mais alta renda seja a inter-relação que elas e seus bairros residenciais mantêm com os centros principais. Quanto mais essas camadas se concentram em determinada região da cidade, mais elas procuram trazer para essa mesma região importantes equipamentos urbanos. Quanto mais o conseguem, mais vantajosa essa região se torna para aquelas camadas e mais difícil se torna, para elas, abandonar essa direção de crescimento (VILLAÇA, 2001, p. 321).

Devido a isso os bairros “plebeus” são os que apresentam as maiores carências em termos de serviços públicos e privados. Neste caso, por causa da pouca acessibilidade e por não ter condições de transferir-se de bairro, as famílias pobres são condenadas a morar nos bairros desprovidos de serviços e onde, em consequência desse fato, os bens e serviços são adquiridos a preços mais elevados. Isso implica para que a pobreza seja ainda maior, impondo um ciclo vicioso da pobreza aos moradores dos bairros pobres.

Além disso, Flores (2006) pontua que outra explicação para o ciclo vicioso da pobreza é a assimetria quando ao acesso à informação, principalmente informação sobre o mercado de trabalho, pois o tipo de informação obtida por uma pessoa varia de acordo com sua localização na cidade. A autora destaca ainda que o contexto do bairro onde mora o indivíduo tem fundamental importância na determinação das oportunidades.

A diferença ao acesso das informações é explicada pelas fontes principais de acesso. Nos bairros pobres a principal fonte de informação são as redes locais sociais: a família, os amigos, vizinhos, igreja etc.

Desta forma, caso o indivíduo tenha em sua rede social local mais pessoas dependendo do Poder Público, terá mais informações sobre programas governamentais. Caso conviva com pessoas ocupadas no mercado informal de trabalho, terá mais informações sobre a informalidade e se em sua rede social exista muitas pessoas em atividades ilegais, mais informações sobre crime e como burla a lei o indivíduo terar.

Portanto, as informações adquiridas são determinadas pela realidade do espaço geográfico. Isso faz com que gerações inteiras não obtenham mudança de posição social, os descendentes herdaram as condições

econômicas dos pais e as reproduzam, em um ciclo vicioso que faz a mobilidade social quase improvável.

Destarte, a segregação eleva as divisões sociais, reduz as oportunidades de trabalho e cresce a vulnerabilidade social (ROITMAN, 2003; SARAVÍ, 2004). Por isso, a homogeneidade social dos bairros pobres alimenta o ciclo da pobreza e condena seus moradores duas vezes à pobreza.

Além da reprodução da pobreza os moradores dos bairros pobres sofrem por causa da violência urbana que nesses bairros são mais acentuados que nos “nobres”. Um bom exemplo da restrição dos moradores dos bairros reconhecidamente violentos e a recusa dos taxistas em fazerem viagem a eles.

“Uma lista (...), contendo os bairros e locais considerados perigosos para os profissionais em atividade está sendo seguida à risca pelos taxistas de Vitória da Conquista, para evitar assaltos a mão armada e até mortes” (OLIVEIRA, 2010, s/p). As localidades onde os taxistas recusam levar passageiros são: Cruzeiro, Patagônia, Bateias, Zabelê, Nossa Senhora Aparecida, São Pedro e Guarani.

O taxista Alex Ferraz resumiu a situação da seguinte maneira: “Eu prefiro perder a corrida a me expor a marginais, principalmente em locais notadamente conhecidos como pontos de droga. Já cheguei a presenciar assaltos até mesmo a clientes que chegavam de taxi em casa” (OLIVEIRA, 2010, s/p).

Nota-se que existe uma íntima relação entre os bairros exclusivos e bairros pobres. São justamente os bairros Cruzeiro, Patagônia, Zabelê etc., os que apresentam menor renda e maior proporção de famílias pobres da cidade.

A falta do direito à cidade fica nítida em depoimentos de alguns moradores dos bairros “plebeus”.

José Carlos da Silva¹⁶ resume como é restrita a liberdade dos moradores do bairro Cruzeiro:

Nós não podemos sair à noite, quando dar 08:00 horas da noite as portas já estão fechadas e ninguém sai mais. De vez em quando a gente ouvi tiros é um bando de rapazes novos bom de trabalhar. De vez em quando aparece um morto. (...) Minha casa está a venda, eu gostaria de mudar.

¹⁶ Entrevista concedida em 29 de março de 2011.

O que o entrevistado relata é o toque de recolher imposto pelos traficantes de drogas, a partir de certa hora não é mais “permitido” circular pelas vias públicas “sob pena” de morte. O fato de não poder sair à noite impede que muitas pessoas frequentem a escola, como a maioria tem que trabalhar durante o dia só resta o período noturno para ir à escola. Desta forma são obrigados a abandonar os estudos por medo de voltar tarde da noite para casa.

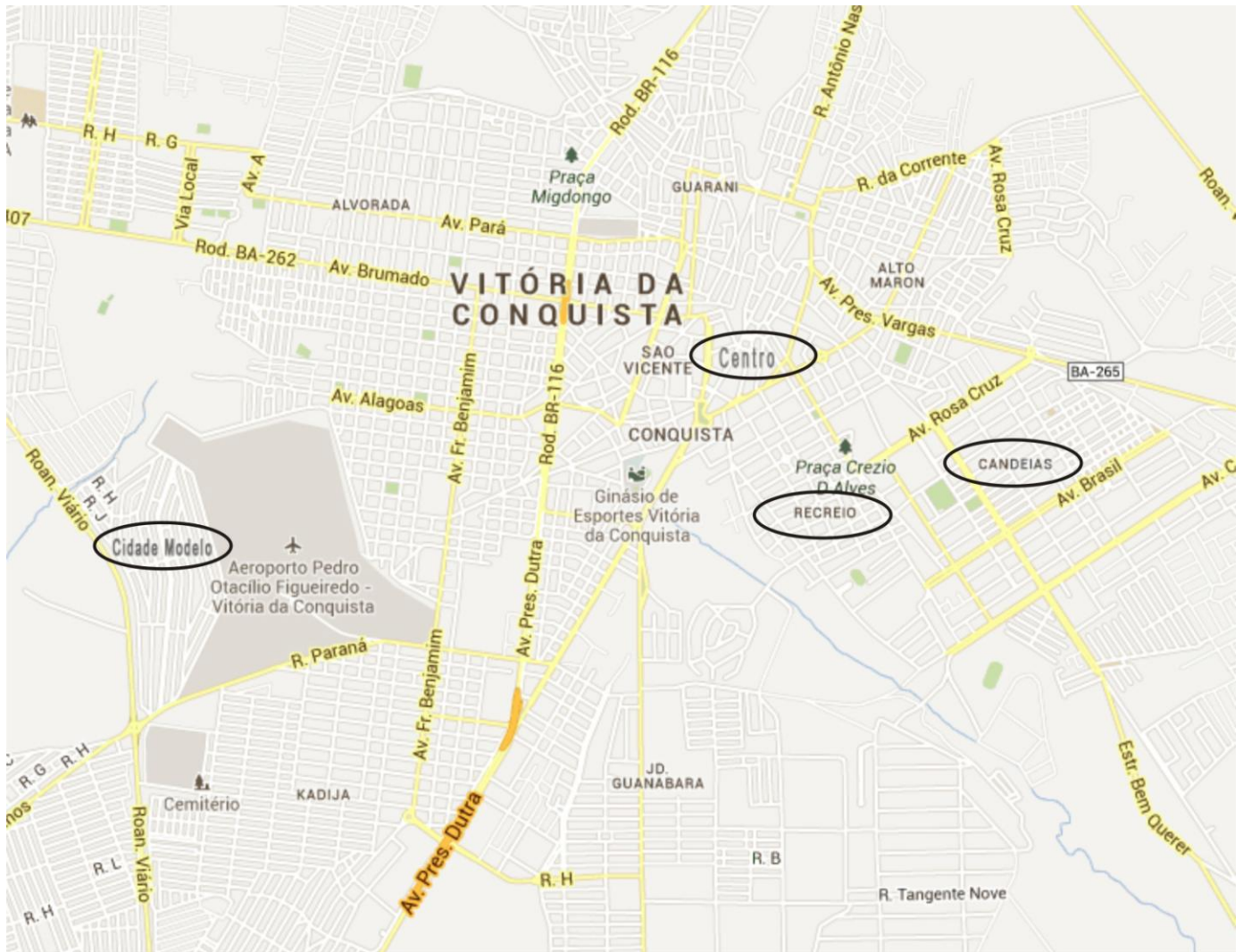
José Carlos da Silva também confidenciou que há muito tempo pretende mudar de bairro, ainda não o fez porque não consegue vender a casa onde mora. Apesar de ter posto a casa a venda com um preço abaixo do mercado não encontra interessados: “ninguém quer ir para lá”. Digno de nota é que no bairro Cruzeiro não existe nenhum espaço de lazer, se quer uma praça pública.

O clima de insegurança, no Cruzeiro, é tão grande que até o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – SAMU – tem restrições em fazer atendimento no bairro Cruzeiro. Isso por causa do acontecido na noite de 09 de fevereiro de 2010, quando o motorista da ambulância do SAMU foi atingido por um disparo de arma de fogo (SOUZA, 2010).

Depois desse acontecimento a ambulância do SAMU só vai até o bairro Cruzeiro se for escoltada por viatura da polícia.

Esse clima de insegurança é comum em todos os bairros pobres da cidade. No loteamento Cidade Modelo, bairro Bateias, Mapa 24, o Sr. Sebastião Gonçalves de Almeida testemunho que: “Já foi assaltado às 4:30 horas da tarde. Vivemos com medo, um dia houve um assassinato na porta do meu comércio e isso é coisa comum de acontecer. (...) a poeira estraga tudo de dentro de casa.”

MAPA 24 – Loteamento Cidade Modelo, Bairro Bateias, em Vitória da Conquista.



Fonte: Google maps (2013)

Devido à insegurança o Sr. Sebastião utiliza grades de proteção nas portas do estabelecimento, Foto 36, fato que é comum no bairro.

Foto 36 – Bar no Loteamento Cidade Modelo (Bairro Bateias), em 2013.



Foto: Ronan Soares

O loteamento aberto em 1983 com 1737 lotes, após 30 anos ainda não teve sua ruas pavimentadas e nem rede de esgoto instalada. Também não há praças públicas a Foto 34 mostra o espaço reservado para a construção da praça local. O Sr. Sebastião também lembra que no loteamento não tem creche.

Foto 37 – Espaço reservado para Praça no Loteamento Cidade Modelo (Bairro Bateias), em 2013.



Foto: Ronan Soares

Outro fato que dificulta a mobilidade social dos moradores de bairros homogeneamente pobres é a estigmatização, outra face cruel da segregação e que limita o direito à cidade de muitos munícipes. A estigmatização é caracterizada pelos rótulos impostos a todos os moradores dos bairros periféricos, nesse sentido parte é tomado com todo e os moradores dos bairros “plebeus” são classificados como violentos, desonestos, sujos etc.

A estigmatização traz efeitos nefastos para a população dos bairros segregados. Ela é responsável pela dificuldade de se encontrar emprego e pela forma desrespeitosa e violenta quando são abordados pela polícia.

É comum em Vitória da Conquista pessoas serem preteridas, ao procurarem emprego, pelo fato de morarem em certos locais da cidade. Também, nas residências das classes médias e acima da média é frequente a não aceitação e a dispensa de empregadas domésticas quando os patrões descobrem a origem domiciliar das trabalhadoras. Muitas pessoas do bairro Cruzeiro e do loteamento Vila América, por exemplo, omitem suas origens

domiciliares ou apresentam comprovante de endereço de outras localizações com receio de serem discriminados.

A evidência dessa situação foi descrita por uma pessoa¹⁷ entrevistada que ao migra para Vitória da Conquista, durante os anos 1990, foi morar no bairro Patagônia. Ela confidenciou que tinha vergonha de dizer que morava no Patagônia, porque as pessoas desse bairro eram estigmatizadas como pessoas pobres e que existia uma associação entre o bairro e o tráfico de drogas: fatores que dificultava o acesso ao mercado de trabalho.

Também, alguns moradores do Bairro Patagônia nos testemunho que não podem sair de casa depois da 19:00 horas devido a violência e o medo de assaltos. Uma senhora nos informou que o horário das reuniões da igreja, que participa, foi alterado por causa do clima de insegurança e falta de policiamento.

O estigma imposto a certos bairros atinge também os direitos civis dos moradores. A evidência disso é na forma com os munícipes desses bairros são tratados pela polícia, de forma violenta e desrespeitosa. O Jornal A Tarde de 27 de fevereiro de 2010 relata um acontecimento comum nos bairros “plebeus” de Vitória da Conquista: a invasão violenta de residências pela polícia sem mandado judicial e sem critérios.

Policiais militares fardados e usando veículos da PM (...) são acusados de terem invadido casas, agredido pessoas, sequestrado outras e executado algumas na frente dos familiares. Dois exemplos de assassinatos sumários foram as mortes de Daniel Lacerda da Silva, 24, executado com um tiro na boca, quando estava abraçado à mãe, e Jorge Moreira da Silva, 40, retirado de casa e fuzilado ainda na calçada (BRANDÃO, 2010, s/p).

Essas atitudes, muitas vezes não são denunciadas pelos moradores devido as suas condições de ilegalidade, tanto na posse do solo como na ilegalidade da construção das casas. Esse fato traz uma grave consequência, segundo Souza (1993), a ilegalidade na posse do solo fornece, frequentemente, a base para que a exclusão se torne completa.

A população que mora nesses bairros, devido ao medo de ser despejado ou de chamar atenção para sua condição de ilegalidade na

¹⁷ A pessoa entrevistada não autorizou a colocação do nome. Entrevista concedida em junho de 2010.

ocupação do solo, não costuma procurar a justiça quando tem seus direitos desrespeitados, como no caso da polícia invadir suas residências “quando bem entendem”. Assim, a lei oficial não é seguida nessas áreas e a polícia e os tribunais são considerados uma ameaça.

A expressão “nós éramos e somos ilegais” (de um antigo morador da favela), que, no seu contexto semântico, liga o *status* de ilegalidade como a própria condição humana dos habitantes (...), pode ser interpretada como indicação de que nas atitudes destes para com sistema jurídico nacional, tudo se passa como se a legalidade da posse da terra repercutisse sobre todas as outras relações sociais, mesmo sobre aquelas que nada têm com a terra ou com a habitação. (SOUZA, 1993, P.45).

Dessa forma, todo direito à cidade é comprometido pelo fato de uma ilegalidade no acesso à moradia, como se o direito à propriedade fosse basilar dos direitos civis. Carvalho (2003) descreve, com propriedade, como no Brasil e em Vitória da Conquista o fato de ser proprietário implica na garantia dos direitos civis.

A parcela da população que pode contar com a proteção da lei é pequena, mesmo nos grandes centros. Do ponto de vista da garantia dos direitos civis, os cidadãos brasileiros podem ser divididos em classes. Há os de primeira classe, os privilegiados, os “doutores”, que estão acima da lei, que sempre conseguem defender seus interesses pelo poder do dinheiro e do prestígio social. Os “doutores” são invariavelmente brancos, ricos, bem vestidos, com formação universitária [moram no “lado de cá”]. (...) Ao lado dessa elite privilegiada, existe uma grande massa de “cidadãos simples”, de segunda classe, que estão sujeitos aos rigores e benefícios da lei. (...) Para eles, existem os códigos civil e penal, mas aplicados de maneira parcial e incerta. Finalmente, há os “elementos” do jargão policial, cidadãos de terceira classe. São a grande população marginal das grandes cidades, trabalhadores urbanos e rurais sem carteira assinada, posseiros, empregadas domésticas, biscateiros, camelôs, menores abandonados, mendigos [moradores do “lado de lá”]. (...) Esses “elementos” são parte da comunidade política nacional apenas nominalmente. Na prática, ignoram seus direitos civis ou os têm sistematicamente desrespeitados por outros cidadãos, pelo governo, pela polícia. Não se sentem protegidos pela sociedade e pelas leis. Receiam o contato com agentes da lei, pois a experiência lhes ensinou que ele quase sempre resulta em prejuízo próprio. (...) Para eles vale apenas o Código Penal (CARVALHO, 2003, p. 215-217).

Fica evidente que os direitos civis não são respeitados uniformemente na cidade. A depender do local onde o indivíduo morar ou da forma de aquisição da moradia

No entanto, não só os direitos civis são desrespeitados em função da local onde se vive, os direitos sociais como saúde, educação e lazer, também são limitados aos moradores dos bairros segregados.

A educação básica que é de responsabilidade do Poder Público municipal evidência como os serviços públicos são oferecidos de forma diferenciada em função dos bairros da cidade. Ou seja, a qualidade do ensino não é padronizada em toda a cidade, ela também é segregada.

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB¹⁸ – mostra que as escolas públicas localizadas nos bairros “plebeus” oferecem ensino de pior qualidade. O IDEB para Vitória da Conquista foi de 3,5 em 2012, comparando os índices percebe-se que as escolas piores avaliadas, com índice a baixo da média, são justamente as dos bairros mais pobres, como se pode ver no Quadro 23.

Quadro 23 – IDEB do ano de 2012 de algumas escolas selecionada de Vitória da Conquista.

Escola	IBED	Bairro
Edivanda Maria Teixeira	1,2	Campinhos
Antonia Cavalcanti Silva	2,7	Cruzeiro
Centro Integrado	2,9	Patagônia
Fidelcina Carvalho Santos	3,4	Espírito Santo
Gildasio Pereira Castro	3,3	São Pedro
José Mozart Tanajura	2,9	Vila America

Fonte: Ministério da Educação e Cultura (2013).

No bairro Espírito Santo, um dos mais pobres da cidade, que apresentou um renda familiar de R\$ 1.170,18 em 2010, o IDEB de 2012 da escola localizada no bairro foi de 3,4, um dos mais baixos da cidade. Pior que

¹⁸ Esse índice é utilizado para medir a qualidade da escola e de cada rede de ensino. O indicador é calculado com base no desempenho do estudante em avaliação do INEP e em taxas de aprovação. Assim, para que o IDEB de uma escola ou rede cresça é preciso que o aluno aprenda, não repita o ano e frequente a sala de aula. O índice varia de 0 (pior) a 5 (melhor).

esse só o da escola localizada no bairro Campinhos, bairro extremamente pobre da cidade com renda familiar de R\$ 266,18, onde o índice apresentado foi de 1,2. Um índice tão baixo foi resultado, entre outras coisas, do precário índice de aprovação, em tal escola esse índice é de 0,31, ou seja, de cada 100 alunos matriculados somente 31 foram aprovados. Assim sendo, 69% dos estudantes tiveram que repetir o ano escolar.

A professora Lucinha Ferraz (2013)¹⁹ resume as causas de índices tão preocupantes:

As grandes dificuldades que se observa nos alunos de escolas de bairros periféricos é de leitura e escrita, eu acho que isso é consequência de escolas ruins, os alunos são aprovados mesmos sem ter condições e, também, tem o contexto familiar, famílias desestruturadas, a violência, tem caso que se vende droga na porta da escola. (...) os bairros que apresentam mais problemas são o Campinhos, URBIS VI [Espírito Santo], Vila America.

Percebe-se que existe uma íntima relação entre bairros pobres e problemas com a educação básica. Isso é deveras preocupante, pois a educação formal é uma dos principais fatores responsáveis pela mobilidade social no Brasil (RAMOS, 2007; RAMOS e VIEIRA, 2000).

Como foi visto, tanto os direitos civis, como os sociais, não são respeitados uniformemente pela cidade. Os bairros residenciais das famílias pobres são penalizados pela falta de acesso a cidade de direito e ao direito à cidade, criando assim dois tipos de cidadãos: os cidadãos completos e os cidadãos incompletos. Milton Santos resume com maestria o que tem acontecido em Vitória da Conquista da seguinte forma:

Cada homem vale pelo lugar onde está: o seu valor como produtor, consumidor, cidadão depende de sua localização no território. Seu valor vai mudando, incessantemente, para melhor ou para pior, em função das diferenças de acessibilidade (tempo, frequência, preço), independentes de sua própria condição. Pessoas com as mesmas virtualidades, a mesma formação, até mesmo o mesmo salário têm valor diferente segundo o lugar em que vivem: as oportunidades não são as mesmas. Por isso, a possibilidade de ser mais, ou menos, cidadão depende, em larga proporção, do ponto do

¹⁹ Lucinha Ferraz é professora da rede municipal de ensino e tem experiências de trabalho em vários bairros da cidade. Entrevista concedida em maio de 2013.

território onde se está. Enquanto *um lugar* vem a ser condição de sua pobreza, *um outro lugar* poderia, no mesmo momento histórico, facilitar o acesso àqueles bens e serviços que lhe são teoricamente devidos, mas que, de fato, lhe faltam (SANTOS, 2012, p. 107).

Neste sentido, a possibilidade de construir uma cidade mais justa, uma cidade para todos, foi abandonada pelo PDU – 2006 em favor de um entendimento de desenvolvimento local que em todos os seus sentidos: social, econômico e urbano, encarna a “cidade competitiva”. A cidade projetada pelo plano diretor está pronta para os desafios da financeirização e da globalização, entendendo que a justiça social pode ser alcançada com a maximização da riqueza e minimização dos custos.

Finalizando, a consequência, no espaço urbano, da escolha por uma cidade competitiva, seguramente, é o aparecimento de muralhas reais e imaginárias. O projeto de desenvolvimento urbano excludente pode até integrar Vitória da Conquista ao grande circuito do capital financeiro, no entanto, seu custo social tem sido elevado.

Conclusão

Nessa tese buscou-se entender a relação entre o poder público, o capital, principalmente o imobiliário, e a população na produção do espaço urbano de Vitória da Conquista, bem como sua consequente segregação sócio-espacial observada na cidade.

De início descreveu-se as características da urbanização no Brasil, de forma geral, e de Vitória da Conquista, em particular. Essa urbanização foi caracterizada pela grande migração rural – urbana e pelos baixos salários o que resultou numa urbanização excludente (MARICADO, 2003; FERREIRA, 2002). A urbanização com baixos salários explica porque grande parte da população não teve acesso ao mercado formal de habitação o que velou o surgimento de favelas em todo o Brasil e o aparecimento de loteamentos ilegais em Vitória da Conquista, fato que foi responsável pela expansão desordenada do espaço urbano da cidade.

A expansão urbana sem nenhuma regulamentação do poder público iniciou um processo de formação do espaço urbano por demais injusto para a população pobre, a maioria social. Como os loteamentos voltados para a classe trabalhadora eram, de regra, no lado Oeste da cidade ou além da rodovia BR – 116, começou-se a formar uma cidade dividida, a do lado da “cá”, do lado de centro, onde residia a elite econômica, e a do lado de “lá”, contrária ao centro, tendo a rodovia como símbolo da divisão. Essa divisão impediu que a maioria da população tivesse acesso a cidade de fato e economicamente foi muito lucrativa para os proprietários imobiliários.

Com o intuito de ordenar a expansão urbana e construir uma cidade moderna, digna da nova fase que passa o país e a cidade, o poder público municipal decide, em 1975, elaborar um plano diretor urbano que seja capaz de fazer Vitória da Conquista uma cidade moderna e eficiente.

O estudo de diagnóstico preliminar ao plano diretor descreveu Vitória da Conquista como uma cidade dividida, tendo como barreira a BR -116 e fez várias sugestões no intuito de integrar os dois lados da cidade. No entanto, sugeriu que a cidade fosse expandida fazendo com que o espaço urbano crescesse ainda mais.

O primeiro Plano Diretor Urbano Municipal de Vitória da Conquista entra em vigor em 1976 através da Lei 118/1976. Fortemente influenciado pelos ditames da carta de Antenas, o poder público buscou construir uma cidade limpa, moderna e eficiente. Entretanto, apesar de defender uma cidade mais justa, o PDU -1976, foi responsável pela institucionalização da segregação sócio-espacial da cidade.

O PDU – 1976 mostra uma particularidade observada durante toda a tese, a relação incestuosa entre o poder público e o capital na elaboração da legislação urbana. Ao legislar a favor da expansão urbana da cidade o poder público favoreceu sobre maneira os proprietários imobiliários, além disso, instituiu os loteamentos proletários ou “plebeus” onde as exigências de obras de infraestruturas eram mínimas e garantiu isenções fiscais para lotes não vendidos o que impulsionou o surgimento de novos loteamentos na cidade.

A consequência disso foi a institucionalização da segregação sócio-espacial em Vitória da Conquista. O PDU -1976 consolidou a divisão da cidade em duas, lado Oeste, o lado de “lá” (formado por famílias de baixa renda) e a do lado Leste, lado de “cá”, com os bairros chamados de “nobres”. Com foi mostrado no Capítulo 3, item 3.2.2, os bairros onde se concentrava as famílias ricas eram o Recreio e o Candeias, ambos do lado Leste da cidade. Os moradores do lado Oeste viviam em bairros sem infraestrutura física e social, longe do direito à cidade e da cidade de direito.

Com o fim de levar o direito à cidade para todos e distribuir os benefícios e os ônus da urbanização de forma justa o poder público promove alterações na legislação urbanística do país. O primeiro avanço foi a inclusão na Constituição Federal de 1988 de um capítulo sobre Política Urbana onde institui a função social da cidade e da propriedade.

No entanto, era preciso uma lei que regulamentasse o capítulo sobre a política urbana da CF de 1988, essa lei só foi aprovada em 2001, a Lei 10.257/2001, também conhecida como Estatuto da Cidade. Essa lei obriga as cidades com mais de vinte mil habitantes a elaborar um plano diretor e impõem que o objetivo da política urbana deve ser o direito à cidade para toda a população. Como instrumentos para alcançar tal intuito o Estatuto da Cidade estabelecem a exigência da participação popular e cria o IPTU progressivo no tempo, outorga onerosa do direito de construir e alteração do uso do solo,

operação urbana consorciada, transferência do direito de construir, usucapião especial de imóvel urbano etc.

Devido à exigência da Lei 10.257/2001 e pela defasagem do PDU – 1976, o poder público municipal elabora um novo plano para dirigir o desenvolvimento urbano da cidade. O novo plano foi precedido de um estudo preliminar que mostrou uma Vitória da Conquista altamente segregada, com o objetivo de diminuir essa segregação foi aprovado o novo Plano Diretor Urbano da cidade através de Lei 1.387/2006.

Através da pesquisa documental e empírica e da análise do Plano Diretor Urbano Municipal, Lei 1.387/2006, pode-se perceber que a década de 2000 foi marcada pela diminuição dos lançamentos de loteamentos, mas pela expansão dos condomínios verticais, fato que vem mudando a paisagem da cidade e o modo de morar de uma parcela da população.

Também se pontua que o novo plano diretor foi elaborado sobre os ditames do planejamento estratégico. Nesse novo planejamento as cidades devem ser administradas conforme os conceitos e técnicas oriundos do planejamento empresarial, visto que as cidades estão submetidas às mesmas condições e desafios das empresas.

Outra conclusão importante da pesquisa foi que o Plano Diretor de 2006, assim como o Plano Diretor de 1976, expressou o interesse do capital imobiliário. No novo plano diretor os beneficiados foram os construtores, pois ao definir os Bairros Recreio e Candeias como de expansão comercial e ao definir um coeficiente de aproveitamento maior da cidade para tais bairros o PDU -2006 incentivou a verticalização nas áreas de maior interesse do capital imobiliário.

Observou-se, também, que o novo plano diretor não regulamentou os instrumentos da política urbana, indispensáveis para impor a função social da cidade, da propriedade e garantir o direito à cidade para todos. Também, cabe lembrar que o PDU – 2006 buscou fazer de Vitória da Conquista uma cidade competitiva, ou seja, voltada para os interesses do capital.

Esses fatos só reforçaram e consolidaram a segregação sócio-espacial existente em Vitória da Conquista. Essa segregação ficou nítida com aumento da concentração das famílias ricas no Candeias e também na transferência do Centro, para tal bairro, de equipamentos públicos voltados para a elite

econômica. Essas conclusões reforçaram a ilusão do Plano Diretor que não é eficaz na justa distribuição dos benefícios e ônus da urbanização.

Essas análises justificaram-se, pois possibilitaram discussões sobre a produção do espaço urbano de Vitória da Conquista e a segregação sócio-espacial que caracteriza a cidade, como vimos nos capítulos três e seis. Essas discussões trazem à tona a omissão do Poder Público quanto à especulação imobiliária e a justa distribuição dos benefícios e ônus da urbanização.

Em verdade, o que essa pesquisa mostrou foi que, se não podemos defender os planos diretores politicamente – uma vez que os meios de pactuação social expressos neles sempre implicaram prejuízos para as classes de baixa renda – podemos endossá-los como documentos históricos de grande valor para compreendermos tanto o imaginário social quanto as práticas políticas aludidas a certa concepção de desenvolvimento urbano de cada época.

É evidente que o processo histórico no qual se inscreveram as concepções de desenvolvimento urbano encarnados nos planos diretores, em Vitória da Conquista, foi caracterizado por nuances, inflexões, progressos e retrocessos que tornam mais complexa e mais fragmentada sua compreensão.

Desse modo, convém pontuar, mais uma vez, que os planos diretores urbanos – como ferramentas que se mostraram historicamente conservadores e benéficos à dominação de classe – muitas vezes se revelaram contraditórios, inconsistente e com diagnósticos inócuos que não mostravam sintonia com as suas diretrizes.

A forma como foi e está sendo produzido o espaço urbano de Vitória da Conquista traz grande preocupação, pois, assistimos à parte da população vivendo a destruição da urbanidade, como defendido por Lefebvre (2011), e tendo a sua cidadania mutilada, como na tese de Milton Santos (2012).

Referências Bibliográficas

- AGUIAR, Edinalva P. A Reportagem como Veiculação Ideológica. O Contexto Político de 1962/1964 e a Imprensa Escrita de Vitória da Conquista. In: AGUIAR, E. P. *Política: O poder em Disputa – Vitória da Conquista e Região*. Museu Regional de Vitória da Conquista/ UESB, 1999 (Série Memória Conquistense).
- ALFONSIN, Jacques T. Breve apontamento sobre a Função Social da Propriedade e da Posse urbanas à luz do Novo Estatuto da Cidade. In: OSORIO, I.M. (org.) *Estatuto da Cidade e Reforma urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.
- ALFONSIN, Betânia de M. Concessão de uso especial para fins de moradia: garantido a função social da propriedade pública. In: OSORIO, I.M. (org.) *Estatuto da Cidade e Reforma urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.
- ALMEIDA, Rafael C. *NOVAS CENTRALIDADES URBANAS: um estudo de caso da Av. Olívia Flores em Vitória da Conquista – BA*. Monografia. Vitória da Conquista, UESB, 2012.
- ALVES, Eliseu. Migração rural-urbana. In: *Migração rural-urbana, agricultura familiar e novas tecnologias: coletânea de artigos revistos*. Editor técnico, Eliseu Alves. Brasília, DF: Embrapa Informação Tecnológica, 2006.
- _____. A Agricultura e a Urbe. In: *Seminário Internacional de Política Agrícola*. (Org.) TEIXEIRA, Erly C. Viçosa,UFV, 1992.
- AMADEO, Edward e CAMARGO, J. Márcio. Instituições e o mercado de trabalho no Brasil. In: *Flexibilidade do mercado de trabalho no Brasil*. Org. CAMARGO, J. Márcio. Rio de Janeiro, FGV, 1996.
- ASCHER, François. *Métapolis ou l'avenir des villes*. Paris, Editora Odiles Jacob, 1995.
- BACHA, Carlos José Caetano. *Economia e política agrícola no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2004.
- BAHIA. *Plano Diretor do Distrito Industrial do Imborés*. Secretaria da Indústria e Comércio. Salvador, 1973.
- BALSAN, Rosane. Impactos decorrentes da modernização da agricultura brasileira. *Campo – Território: revista de geografia*, v.1, n.2 p. 123-151, ago. 2006.
- BARBOSA, Eva Machado. Casa própria ou direito a um serviço de habitação? *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 19, n.2, p. 272-285, 1998.

BARROS, Paulo Cezar. Onde nasceu a cidade do Rio de Janeiro? (um pouco da história do Morro do Castelo). In: *Revista geo-paisagem* (on-line), vol.1, n° 2, julho/dezembro de 2002.

BASBAUM, Leôncio. *Uma Vida em Seis Tempos* (memórias). Editora Alfa – ômega, São Paulo, 1976.

BASSUL, José R. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. *Eure*. Vol.28, n° 84. Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile, 2002.

BEAUJEU-GARNIER, Jacqueline. *Geografia Urbana*. Fundação Calouste Gulbenkian. Lisboa, 1997.

BENDIX, Reinhard. *Construção Nacional e Cidadania*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1996.

BIANCHI, Ana Maria. Albert Hirschman na América Latina e sua Trilogia sobre desenvolvimento econômico. *Economia e Sociedade*. Campinas, v16, n.2 (30), p. 131 – 150, agosto/2007.

BORGES, Fátima C. S. Empreendedorismo Urbano e Espaço Público: O casa da marina da Gloria no PAN -2007. *IX Encuentro Internacional Humboldt*. Juiz de Fora, Minas Gerais - Brasil. 17 a 21 de setembro de 2007. Disponível em: <http://elistas.egrupos.net/lista/encuentrohumboldt/archivo/indice/2181/msg/2251/>. Acesso em dezembro de 2012.

BRANDÃO, Marcelo. *Mais de 25 policias militares estão na mira do Ministério Público*. A Tarde on line: Cidades, 2010. Disponível em: www.atarde.com.br/cidades/noticia. Acesso em fevereiro de 2010.

BRASIL, Lei 262, de 23 de fevereiro de 1948. Subordina ao regime de licença prévia o intercâmbio de importação e exportação com o exterior. In: *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, Seção 1, p.2609, 25 fev. 1948.

BRASIL. *Consolidação das Leis do Trabalho*. Decreto-lei nº 5.452, de 1 de maio de 1943. Aprova a consolidação das leis do trabalho.

BRASIL. Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968. In: *Diário Oficial da União*, Brasília, seção 1, p. 10801, 13 dez. 1968.

_____. Decreto-Lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937. In: *Diário Oficial da União*, Brasília, 10 dez. 1937.

_____. Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano. *Diário Oficial da União*. Brasília, 20 dez. 1979.

_____. Presidência da República. Casa Civil. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao. Acesso em Agosto de 2012.

_____. Ministério da Justiça. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Disponível em: <http://www.portal.mj.gov.br>. Acesso em agosto de 2012a.

BRASIL (Rep. Federativa). *Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001: Estatuto da Cidade*. Brasília: DOU, 10/07/2001.

BRASIL. *Estatuto da Cidade – guia para a implementação pelos municípios e cidadãos: Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana*. ROLNIK, Raquel (coord.). 3.ed. Brasília: CEF/ Polis, 2005.

BRASIL. *Medida Provisória n. 2.220, de 4 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. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm>. Acesso em outubro de 2012.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. Cidadania e Res Publica: A emergência dos direitos republicanos. *Revista de Filosofia*. Nova Série. Porto Alegre, vol.1, 99-144. 1997.

BRITO, Carlos Ayres. Distinção entre Controle Social e Participação Popular. *Revista de Direito Administrativo*. 189: 114 – 122, 1992.

CACCIAMALI, Maria C. Distribuição de Renda no Brasil: persistência do elevado grau de desigualdade. In: BENEVIDES, Diva; VASCONCELLOS, Marco A (Orgs.) *Manual de Economia*. São Paulo, Editora Saraiva, 2002.

CALDEIRA, Teresa P.R. *Cidade de Muros: Crime, Segregação e Cidadania em São Paulo*. São Paulo, EDUSP, 2000.

CAMARGO, José Márcio. Flexibilidade e produtividade do mercado de trabalho brasileiro. In: *Flexibilidade do mercado de trabalho no Brasil*. Org. CAMARGO, J. Márcio. Rio de Janeiro, FGV, 1996.

CAMPANS, Rose. *Empreendedorismo Urbano: entre o discurso e a prática*. São Paulo, Editora UNESP, 2005.

CAMPOS FILHO, C. M. *Cidades brasileiras: seu controle ou o caos, o que os cidadãos devem fazer para a humanização das cidades no Brasil*. 4 ed. São Paulo: Studio Nobel, 2001.

CAPEL, Horacio. Agentes y estrategias en la producción del espacio urbano español. *Revista de Geografía*, Barcelona, v.VIII, n.1-2, ene/dic. 1974, p. 19-56. Disponível em:

<http://www.raco.cat/index.php/RevistaGeografia/article/viewArticle/45880/0>, acesso em julho de 2013.

CAPEL, Horacio. *La morfología de las ciudades. Vol I, sociedad, cultura y paisaje urbano*. Barcelona: Ediciones Rowan, 2002. 544 p.

CAPEL, Horacio. Urbanización generalizada, derecho a la ciudad y derecho para la ciudad. Conferencia inaugural del XI Coloquio Internacional de Geocrítica. *Scripta Nova*. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2010, vol. XIV, nº 331 (7) <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-331/sn-331-7.htm>, acesso em julho de 2013.

CARIAT, Benjamin; SABOIA, João. Regime de Acumulação e Relação Salarial no Brasil. *Ensaio FEE*. Porto Alegre, 9 (2) 3-45, 1988.

CARVALHO, José M. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CASTELLS, Manuel. *A Questão Urbana*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2009.

CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. As cidades como atores políticos. *Novos Estudos CEBRAP*. N.45, jul. 1996, p. 152-166.

CEPAM – Fundação Prefeito Faria Lima. *Plano Diretor passo a passo*. Moreira, Mariana (coord.). São Paulo: CEPAM, 2005.

CHAUÍ, Marilena. *O que é ideologia?* 2 ed. São Paulo. Brasiliense, 2006.

CORRÊA, Roberto Lobato. *O Espaço Urbano*. São Paulo: Ática, 2003.

_____, Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. In. CARLOS, Ana Fani A.; SOUZA, M. L.; SPOSITO, Maria E. B. (Org). *A Produção do espaço urbano: Agentes e processos, escalas e desafios*. São Paulo: Contexto, 2011.

COSTA, Valdelino; GONSALVES, Júlia. A relação entre programas estatais de habitação e promotores imobiliários na configuração do espaço urbano de Vitória da Conquista. *Anais do X Encontro de Geografia da America Latina*. São Paulo: USP, 2005.

COUTINHO, C. N. *Notas sobre cidadania e modernidade*. In. Revista Agora: Políticas Públicas e Serviço Social, Ano 2, nº 3, dez. 2005.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Usucapião Coletivo. *Revista Inf. Legislativa*. Brasília, nº 115, jul/set., 1992, p. 373-380.

DANTAS, Euclides; FONSECA, Humberto J.; MEDEIROS, Ruy H. *Esboços Biográficos*. Vitória da Conquista: UESB, 1995.

DAVIS, Mike. *Planeta Favela*. São Paulo: Boitempo, 2006.

DENATRAN, Departamento Nacional de Trânsito. Disponível em <http://www.denatran.gov.br/frota.htm>. Acesso em fevereiro de 2013.

DIAS, José Alves. Poder Local e Repressão na Conjuntura do Golpe Civil-Militar de 1964. In. AGUIAR, E. P. *Política: O poder em Disputa – Vitória da Conquista e Região*. Museu Regional de Vitória da Conquista/ UESB, 1999 (Série Memória Conquistense).

DIEESE. *Anuário dos trabalhadores: 2009*. 10 ed./ Departamento Intersetorial de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos. São Paulo: DIEESE, 2009.

DIEESE. Departamento Intersetorial de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos. *Salário Mínimo Constitucional*. Nota Técnica n. 08, out/2005.

DRUCK, Maria das Graças. *Terceirização: (des) fordizando a fábrica*. Salvador: EDUFA, 1999.

DUTRA NETO, Claudionor. *Café e Desenvolvimento Sustentável: Perspectivas para o Desenvolvimento Sustentável no Planalto de Vitória da Conquista*. Vitória da Conquista: UESB, 2004.

EHLERS, E. *Agricultura sustentável: origens e perspectivas de um novo paradigma*. Guaíba: Agropecuária, 1999.

FAINA, F. *Os grandes proprietários fundiários do Rio de Janeiro*, Seminário. Rio de Janeiro: IPPUR, 1990. Anotações.

FAUSTO, Boris. *História concisa do Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2010.

FERRARI, Celson. *Dicionário de urbanismo*. São Paulo, DISAL Editora, 2004.

FERRAZ, Ana E. Q. *O urbano em construção Vitória da Conquista: um retrato de duas décadas*. Vitória da Conquista: UESB, 2001.

FERREIRA, João S.W. *A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil*. Bauru. UNESP Bauru, ANAIS, 2005.

_____. *Alcances e limitações dos Instrumentos Urbanísticos na construção de cidades democráticas e socialmente justas*. Texto de apoio às discussões da Mesa 1 da V Conferência das Cidades – Câmara Federal, 2003.

FERNANDES, Luis. *80 anos da primeira agência bancária em Vitória da Conquista: (10\03\1930 – 10\03\2010)*. Blog do Paulo Nunes, 2010a. In: www.blogdopaulonunes.com/v3/2010/07/28. Acesso em 17\06\2011.

FERNANDES, Luis. *Comércio primitivo dos tropeiros e, depois, dos caixeiros viajantes*. Taberna da História, 2010b. In: www.tabernadahistoriavc.blogspot.com/2010. Acesso em 17\06\2011.

FERNANDES, Luis. *Café foi implantado em Conquista no início da década de 70*. www.tabernadahistoriavc.blogspot.com/2010. Acesso em 06/12/2011.

_____. *Pedral Sampaio: o maior líder político de Conquista do século XX*. <http://tabernadahistoriavc.com.br>. Acesso em janeiro de 2013.

_____. *Avenidas Modernas*. <http://tabernadahistoriavc.com.br>. Acesso em janeiro de 2013.

FIORILLO, Celso, A. P. *Estatuto da Cidade comentado: Lei 10.257/2001 – Lei do meio ambiente artificial*. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

FLORES, Carolina. Consequências da segregação residencial: teoria e métodos. In: CUNHA, J. M. P. (org) *Novas Metrópoles Paulistas: população, vulnerabilidade e segregação*. Nepo/Unicamp, Campinas, 2006.

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 34 ed. 2007.

_____. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

GASPARI, Elio. *Ao amigo, tudo. Aos outros, a lei*. São Paulo: Jornal Folha de São Paulo, 1997. <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/7/20/brasil/26.html>. Acesso em dezembro de 2012.

GOLDIN, Ian; REZENDE, Gervásio C. *A agricultura brasileira na década de 80: crescimento numa economia em crise*. Rio de Janeiro: IPEA, 1993.

GONÇALVES, Maria Flora. *As engrenagens da locomotiva: ensaio sobre a formação urbana paulista*. Tese de doutorado dirigida por Vilmar Faria. Unicamp, 1998.

GRAU, Eros. *A ordem econômica na Constituição de 1988 – Interpretação e Crítica*. São Paulo: Malheiros, 2012 (15ª edição).

GUIMARAENS, Maria E. B. Instrumentos de Garantia da Função Social da Propriedade Urbana: Parcelamento e Edificação Compulsórios, IPTU Progressivo no Tempo e Desapropriação para fins de Reforma Urbana. In: OSORIO, I.M. (org.) *Estatuto da Cidade e Reforma urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

HAYEK, Friedrich A. *O caminho da servidão*. 5. ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

HARVEY, David. *A justiça social e a cidade*. São Paulo. Hucitec, 1980.

_____. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. *Espaço e Debates*. Ano XVI, n. 39, 1996, p.48-64.

HERMANN, Jennifer. Reforma, Endividamento Externo e o “Milagre” Econômico (1964-1973). *Economia brasileira contemporânea*. Org. GIAMBIAGI, Fábio *et al.* Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

HOLSTON, James. *Cidade Modernista: uma crítica de Brasília e sua utopia*. São Paulo. Companhia das Letras, 1993.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censos Populacionais*. Disponível em www.sidra.ibge.gov.br, acesso em março de 2013.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo agrícola 1960*. Rio de Janeiro, 1967. v.3, t.8.

_____. *Censo agropecuário 1970*. Rio de Janeiro, 1975. v. 1

_____. *Censo agropecuário 1970*. Rio de Janeiro, 1975. v. 3, t.8.

_____. *Censo agropecuário 1975*. Rio de Janeiro, 1979. v.1.

_____. *Censo agropecuário 1975*. Rio de Janeiro, 1983. v.2, t.3.

_____. *Censo agropecuário 1980*. Rio de Janeiro. 1984. v.2, t.3, n.1.

_____. *Censo agropecuário 1985*. Rio de Janeiro. 1991.

_____. *Censo demográfico 1940*. Rio de Janeiro, 1950 V.2.

_____. *Censo demográfico 1950*. Rio de Janeiro, 1956 V.1.

_____. *Censo demográfico 1960*. Rio de Janeiro. V.1, t.8 s/d.

_____. *Censo demográfico do Brasil 1970*. Rio de Janeiro, 1973 V.1.

_____. *Censo demográfico do Brasil 1980*. Rio de Janeiro, 1983 V.1, t.4.

_____. *Censo demográfico do Brasil 1991*. Rio de Janeiro, 1994.

_____. *Anuário estatístico do Brasil*. Ano VI 1941/1945. Rio de Janeiro, 1946.

_____. *Regiões de influência das cidades*. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em <www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/regic.shtm>.

IPEADATA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. <http://www.ipeadata.gov.br/>, Acesso em agosto de 2012.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Estado das Cidades do Mundo 2010/2011*. IPEA, Rio de Janeiro, 2010.

IVO, Isnara P. Poder Local e Mandonismo da Cidade de Conquista: Violência e Administração Pública. In. AGUIAR, E. P. *Política: O poder em Disputa – Vitória da Conquista e Região*. Museu Regional de Vitória da Conquista/ UESB, 1999 (Série Memória Conquistense).

JACOBS, Jane. *Morte e vida de grandes cidades*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.

JORNAL TRIBUNA DO CAFÉ. Vitória da Conquista: 24 de fevereiro de 1975.

_____. Vitória da Conquista: 19 de junho de 1980.

_____. Vitória da Conquista: 10 de julho de 1980.

JORNAL CONQUISTA. Ed. 158 anos – 1998, p.3

KOWARICK, Lúcio. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

KREBS, Alzira P. *Legislação Urbana e (Des)Construção da urbanidade: Uma análise observacional dos efeitos das Leis Municipais na perspectiva de um técnico*. Dissertação de Mestrado dirigida por Elson Pereira. UFSC, Florianópolis, 2002.

LAGO, Luciana C. *Avaliação crítica dos trabalhos sobre segregação residencial urbana São Paulo e Rio de Janeiro*. Disponível em: <http://www.ippur.ufrj.br/observatorio/download/lago_segregacao.pdf>. Acesso em: jun. 2010.

LEAL, Rogério G. O parcelamento clandestino do solo e a responsabilidade municipal no Brasil: estudo de um modelo. *Mundo Jurídico*. 2005. Disponível em http://www.mundojuridico.adv.br/sis_artigos/artigos.asp?codigo=647. Acesso em 13/03/2012.

LEBRÃO, Jemeffer S. Luta pelo trabalho: precarização e mobilidade na periferia urbana de Vitória da Conquista. *Anais da XI Jornada do Trabalho*. João Pessoa: UFPB, 2010.

LEFEBVRE, Henry. *O direito à Cidade*. São Paulo: Centauro Editora, 2011.

LEVY, Mariana; SANTODO, Paula; CYMBALISTA, Renato. Estatuto da Cidade: uma leitura sob a perspectiva da recuperação da valorização fundiária. In: SANTORO, Paula (org.) *Gestão social da valorização da terra*. São Paulo, Instituto Polis, 2005

LOJKINE, Jean. *O Estado capitalista e a questão urbana*. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

- LOPES, António S. O espaço Econômico. In. COSTA, José S. (Org.) *Compêndio de Economia Regional*. Coimbra: APDR, 2009.VA
- LOPES, E. A; ANDRADE, A. R. *O Papel de planejador nas cidades: uma reflexão sobre o valor de uso e o valor de troca do solo urbano*. Disponível em: observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/.../Geografiaurbana/98.pdf. Acesso em julho de 2010.
- MARCUSE, Peter. Enclaves, sim: guetos, não: a segregação e o estado. *Revista Espaço & Debates*. São Paulo, NERU, v. 24, n° 45, jan/jul. 2004, p.24-33.
- MARICATO, Ermínia. Urbanismo na Periferia do Mundo Globalizado: metrópoles brasileiras. *São Paulo em Perspectiva*, 14(4), 2000.
- MARICATO, Ermínia. Dimensões da tragédia urbana. *Revista Comciencia* (periódico on line). Disponível em www.comciencia.br., 2002.
- _____. MetrÓpole, legislação e desigualdade. *Estudos Avançados*. 17 (48), 2003
- _____. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil. In: *A cidade do pensamento único: desmanche consensos*. Org. ARANTES, Otilia. VAINER Carlos. Ermínia MARICATO. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.
- _____. Conhecer para resolver a cidade ilegal. In: CASTRIOTA, Leonardo Barci (org.) *Urbanização Brasileira: Redescobertas*. Belo Horizonte: C/Artes, 2003.
- MARSHELL, T.H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: ZAHAR, 1967.
- MARTINELLI, Rosana. As (res)significações da cidadania e da democracia em face a globalização. *Katáysis*, n.5 jul/dez. 2001.
- MARTINS, Marcos F. Uma “catarsis” no conceito de cidadania: do cidadão cliente à cidadania com valor ético-político. *Revista de Ética*. Campinas, vol.2 n° 2, 106-118, 2000.
- MATIELLO, Alexandre M. Da Carta de Atenas ao Estatuto da Cidade: questões sobre o planejamento urbano no Brasil. *Impulso*. Piracicaba, 17 (44), 2006.
- MATOS e SILVA, César H. *Espaço Público Político e Urbanidade: o caso do centro da cidade de Aracaju*. Tese de Doutorado dirigida por Ana Maria Fernandes. Universidade Federal da Bahia (PPGA/UFBA). Salvador, 2009.
- MEDEIROS, Ruy. *Coronelismo*. Blog do Paulo Nunes, 2010. www.blogdopaulonunes.com/v3. Acesso em 18/05/2011.

_____. *Conquista: Poder e Conflito nos anos 30 do Século XX*. Blog do Paulo Nunes, 2008. www.blogdopaulonunes.com/v2. Acesso em 13/05/2011.

_____. *A Segunda Guerra Mundial e o Desenvolvimento de Vitória da Conquista e da região*. Fifo-9, 1978.

_____. *O Processo Histórico Conquistense – Traços Gerais*. Fifo – 9. Vitória da Conquista, 9 de novembro de 1977b.

MEDEIROS, Ruy. H de A. *Aspecto Urbano de Conquista Através da História*. Fifo, Vitória da Conquista, 11 outubro de 1977. Ensaio Conquistenses, p.7-9

_____. *Há 44 anos, um desesperado maio*. Blog do Paulo Nunes, 2010. www.blogdopaulonunes.com/v3. Acesso em 13/05/2011.

_____. *Os loteamentos e a expansão urbana de Vitória da Conquista*. Fifó. Vitória da Conquista, 25 de janeiro de 1978. Ensaio Conquistenses, p.8-9.

MELLO, João M. Cardoso de. *O capitalismo tardio*. São Paulo: Editora UNESP; Campinas, SP: FACAMP, 2009.

MINISTERIO DAS CIDADES. *1ª Conferência Nacional das Cidades*. Disponível em <http://www.cidades.gov.br/index.php/conferencia-das-cidades/528-1o-conferencia-das-cidades>. Acesso em agosto de 2011.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA. *Ideb*. <http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=336>. Acesso em março de 2013.

MIRANDA, Edimê G.; ALVES, Virginia A. *Vitória da Conquista: da Redemocratização (1945) às Sucessões Municipais de 1950 e 1954*. In. AGUIAR, E. P. *Política: O poder em Disputa – Vitória da Conquista e Região*. Museu Regional de Vitória da Conquista/ UESB, 1999 (Série Memória Conquistense).

MORAIS, Maria P. et al. *A CF/88 e as Políticas Setoriais Urbanas*. In: CARDOSO JR, J. C. et al. *A Constituição de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas regional, urbana e ambiental*. Brasília: Ipea, 2009. V2.

MOREIRA JÚNIOR, Orlando. *Cidade partida: segregação induzida e auto-segregação urbana*. *Caminhos da Geografia*. Uberlândia, v.13, n° 33, mar/2010, p. 1-10.

NUNES, Paulo. *Vitória da Conquista encontrou seu crescimento na cafeicultura da década de 70*. Blog do Paulo Nunes, 2010. www.blogdopaulonunes.com/v3. Acesso em 11/11/2010.

OLIVEIRA, Francisco de. *Crítica a razão dualista/ O Ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003.

OLIVEIRA, Anderson. *Taxistas excluem rota em bairros de Vitória da Conquista para evitar assaltos*. Disponível em: www.blogdoanderson.com, acesso em fevereiro de 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Estados das Cidades do Mundo 2010/2011: Unindo o urbano dividido*. Brasília: Ipea, 2010.

ORRICO, Isabel Araújo. *Mulheres que fizeram história em Conquista*. Feira de Santana: Artes Gráficas, 1982.

OSORIO, Leticia M. Direito de Superfície. In: OSORIO, L.M. (org.) *Estatuto da Cidade e Reforma urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

PASSOS, Sinval Almeida. *Vitória da Conquista, Cidade e Região*. Dissertação de Mestrado dirigida por Nilson Barros. Recife, UFP, 1995.

PASSOS, Julia G. F. Gonsalves. *Produção do espaço urbano e requalificação de áreas degradadas: o caso do bairro Santa Cruz, entorno da Lagoa das Bateias, Vitória da Conquista, Bahia*. Dissertação de Mestrado dirigida por Neyde Gonçalves. Salvador, UFBA, 2009.

PECQUEUR, Bernard; ZIMMERMANN, Benoit. Fundamentos de uma economia da proximidade. In: LEMOS M. Borges e Diniz C. Campolina (Orgs). *Economia e Território*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005.p.131-170.

PINHEIRO, Armando C. *Segurança Jurídica, Crescimento e Exportação*. Texto para discussão nº 1125, Brasília: IPEA, 2006.

POLESE, Mario. *Economia urbana y regional: introducción a la relación entre território y desarrollo*. 1. ed. Cartago: LUR/BUAP/GIM, 1998.

_____. *Como as cidades geram riquezas na nova economia da informação: Desafios para o gerenciamento urbano e local em nações em desenvolvimento*. ESAF. Brasília, 2000.

PRADO JÚNIOR, Caio. *História econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 2008.

_____. *Formação do Brasil Contemporâneo: colônia*. Rio de Janeiro. Brasiliense. 23 ed. 2004.

PÚBLIO DE CASTRO, Everardo. A Conquista de Ontem e a de Hoje. *Jornal A Conquista*. Edição de 16 de julho de 1944, p.2.

RAIS. *Relação Anual de Informações Sociais*. Ministério do Trabalho e Emprego. 2013. Disponível em <[HTTP://www.mte.gov.br](http://www.mte.gov.br)>. Acesso março de 2013.

RAMOS, Lauro. *O Desempenho recente do mercado de trabalho brasileiro: Tendências, fatos estilizados e padrões espaciais*. Texto para Discussão nº 1255. Brasília: IPEA, 2007.

RAMOS, Lauro; VIEIRA, Maria Lucia. Determinantes da desigualdade de rendimentos no Brasil nos anos 90: discriminação, segmentação e heterogeneidade dos trabalhadores. In: HENRIQUES, Ricardo (coord.). *Desigualdade e Pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

RODRIGUES, Fabíola. *A invenção da Cidade: População e Planejamento Urbano, Imaginário e Poder na Formação Urbana de Campinas (1930-2006)*. Tese de Doutorado dirigida por Rosana Baeninger. Campinas, Unicamp, 2008.

ROITMAN, Sonia. Barrios Cerrados y Segregación Socil Urbana. *Scripta Nova Revista Eletrônica de Geografia e Ciências Sociais*. Universidade de Barcelona. Vol. VII, n. 146 (118), 01 de agosto de 2003. Disponível em [http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146\(118\).htm](http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146(118).htm). Acesso em janeiro de 2013.

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

_____. *A Cidade e a Lei: Legislação, Política Urbana e Territórios na Cidade de São Paulo*. Rio de Janeiro: FAPESP, 2007.

_____. Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir. . In: OSORIO, I.M. (org.) *Estatuto da Cidade e Reforma urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

QUINTO JR. Luiz de P. Nova Legislação urbana e os velhos fantasmas. *Estudos Avançados*. São Paulo, 17 (47), 2003.

SABATINI, F.; SIERRALTA, C. Medição da segregação residencial: meandros teóricos e metodológicos e especificidade latino-americana. In: CUNHA, J. M. P. (org) *Novas Metrôpoles Paulistas: população, vulnerabilidade e segregação*. Nepo/Unicamp, Campinas, 2006.

SABATINI, F.; CÁCERES, G.; CERDA, J. Segregação nas principais cidades chilenas: tendências das três últimas décadas e possíveis cursos de ação. *Revista Espaço & Debates*. São Paulo, NERU, v. 24, nº 45, jan/jul. 2004, p.60-74.

SABATINI, Francisco. *La segregación social Del espacio en las ciudades de América Latina*. Washington DC, Banco Intramericano de Drsarrollo, 2006.

SAES, Décio Azevedo marques de. *Cidadania e Capitalismo: uma crítica à concepção liberal da cidadania*. São Paulo, Caderno nº 8 do Instituto de Estudos Avançados da USP, 2000.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: HUCITEC, 1998.

_____. *A Natureza do Espaço: técnica e tempo, razão, emoção*. São Paulo: EDUSP, 2008.

_____. *O Espaço do Cidadão*. São Paulo: Editora Edusp, 2012

SANTOS, Antônio Luiz. *Produção de Riqueza e Miséria na Cafeicultura: As transformações recentes do espaço rural nos municípios de Vitória da Conquista e Barra do Choça – Bahia*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco, 1986.

SARAVÍ, Gonzalo A. Segregación Urbana y espacio público: los jovens em enclaves de pobreza estructural. *Revista de la CEPAL*. N. 83, Santiago de Chile, 2004. Disponível em <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/19418/lcg2231eSaravi.pdf>. Acesso em julho de 2012.

SAULE JÚNIOR, Nelson. Estatuto da Cidade e o Plano Diretor – possibilidades de uma nova ordem legal urbana justa e democrática. In: OSORIO, L.M. (org.) *Estatuto da Cidade e Reforma urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

SEI – Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. Disponível em <http://www.sei.ba.gov.br>, acesso em março de 2013.

SILVA, Carlos A. F. O capital incorporador e a segregação social do espaço urbano. *Boletim Goiano de Geografia*, 12(1): 53-63, Jan/Dez, 1992.

SILVA, Gabriela T.; BARTHOLO, Roberto. Três caminhos para a servidão. *Sociedade e estado*. Brasília, v.18, n.1\2, p.41-66, jan.\dez., 2003.

SILVA, Veridiana L. *Mudanças na forma de ocupação urbano em Valinhos – SP: A expansão dos condomínios fechados*. Dissertação de mestrado dirigida por Regina dos Santos, UNICAMP, Campinas, 2008.

SILVA, Jussara M; ARAÚJO Maria L. M. Estatuto da Cidade e o Planejamento Urbano-Regional. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n.105, p.57-74, jul/dez.2003.

SILVA, Keli de O. A periferização causada pela desigual urbanização brasileira. *Revista Urutágua*. Maringá, n. 11, 2007.

SINGER, P. O uso de solo urbano na economia capitalista. *Boletim paulista de geografia*. São Paulo, 57, p.77-92, dezembro de 1980.

SMOLKA, M. O. *Estruturas intra-urbanas e segregação social no espaço: elementos para uma discussão da cidade na Teoria Econômica*. PNPE/IPEA, Rio de Janeiro, n.13, 1983.

_____. Mobilidade intra-urbana no Rio de Janeiro: da estratificação social à segregação residencial no espaço. *Revista Brasileira de Estudos Populacionais*: Campinas, 9(2), 1992.

SOARES, Ronan. *Instituições de ensino superior e o desenvolvimento local em Vitória da Conquista-Ba*. Dissertação de Mestrado dirigida por Jaênes Miranda Alves. Ilhéus, UESC, 2007.

SOCHACZEWSKI, A. *Desenvolvimento Econômico e Financeiro do Brasil: 1952-1968*. São Paulo, Trajetória Cultural, 1993.

SOUZA, Belarmino de J. Uma Leitura da Vida Política em Conquista na Primeira República. In: AGUIAR, E. P. *Política: O poder em Disputa – Vitória da Conquista e Região*. Museu Regional de Vitória da Conquista/ UESB, 1999 (Série Memória Conquistense).

SOUZA, Marcelo L. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas*. 5ª Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

SOUZA, Marcelo L. *ABC do desenvolvimento urbano*. 6ª Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

SOUZA, Juscelino. *Motorista da ambulância do SAMU é ferido a bela em Vitória da Conquista*. A Tarde on line: Cidades, 2010. Disponível em: www.atarde.com.br/cidades/noticia. acesso em fevereiro de 2010.

SOUZA, B.S. Notas sobre a história jurídico-social de Pasárgada. In: SOUZA Jr., J.G. (Org). *Introdução crítica ao direito*. Brasília. UnB, 1993.

SPOSITO, Maria E. B. Loteamentos fechados em cidades médias paulistas – Brasil. (In) SPOSITO, E.S.; SPOSITO, M.B. SOBARZO, Oscar. *Cidades Médias: produção do espaço urbano e regional*. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

STEFANIAK, J.L. A Efetividade do Direito Humano e Fundamental à Moradia. *Direitos Fundamentais e Democracia*. V8, n.8, p.237-256, (jul./dez. 2010). Disponível em: <http://www.revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/.../253>, acesso em setembro de 2012.

STORPER Micheal; VENABLES Anthony J. O burburinho: a força econômica da cidade. In: LEMOS M. Borges e Diniz C. Campolina (Orgs). *Economia e Território*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005.p.21-56.

TANAJURA, Mozart. *História de Conquista: Crônica de uma Cidade*. Vitória da Conquista, 1992.

TOLOSA, Hamilton C. Macroeconomia da Urbanização Brasileira. *Pesquisa e Planejamento Econômico*. Vol.2, p.585-644, Rio de Janeiro, 1973.

VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico urbano. In: *A cidade do pensamento único: desmanche consensos*. Org. ARANTES, Otilia. VAINER Carlos. Ermínia MARICATO. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

VÉRAS, Maura P.B. Sociedade Urbana: desigualdade e exclusão sociais. *Caderno CRH*. Salvador, n.39, p. 79-114, jan/jun. 2003.

VIANNA, Sérgio B.; VILLELA, André. O pós-Guerra. *Economia brasileira contemporânea*. Org. GIAMBIAGI, Fábio *et al.* Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

VILLAÇA, Flávio. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel: FASPESP: Lincoln Institute, 2001.

VILLAÇA, Flavio. Dilemas do Plano Diretor. In: Fundação Prefeito Faria Lima-CEPAM. *O Município no Século XXI: Cenários e Perspectivas*. São Paulo: CEPAM, p.237-247, 1999.

_____. A Crise do Planejamento urbano. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, Fundação Seade, v.9, n.2, abr./jun. 1995, p.45-51.

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

_____. Efeitos do espaço sobre o social na metrópole brasileira. *VII Encontro Nacional da ANPUR*. Recife, 1997.

_____. A segregação urbana e a Justiça (ou a Justiça no Injusto Espaço Urbano). *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. Ano 11, n. 44, julho/setembro de 2003, p.341/346.

VILLELA, André. Dos “Anos Dourados” de JK à Crise não Resolvida (1956-1963). *Economia brasileira contemporânea*. Org. GIAMBIAGI, Fábio *et al.* Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

VITÓRIA DA CONQUISTA. Câmara Municipal de Vitória da Conquista, Ata da 37ª sessão, 1964.

_____. *Lei nº 23*, de 19 de dezembro de 1973. Câmara Municipal de Vitória da Conquista, 1973.

VITÓRIA DA CONQUISTA. *Lei nº 118*, de 22 de dezembro de 1976. Dispõe sobre o Plano Diretor de Vitória da Conquista, 1976.

_____. *Lei nº 231*, de 09 de novembro de 1957. Câmara Municipal de Vitória da Conquista, 1957.

_____. *Lei nº 134*, 23 de novembro de 1977. Câmara Municipal de Vitória da Conquista, 1977.

VITÓRIA DA CONQUISTA. *Lei nº 402*, de 05 de fevereiro de 1960. Câmara Municipal de Vitória da Conquista, 1960.

VITÓRIA DA CONQUISTA. *Relatório do Plano Diretor Urbano de Vitória da Conquista – PDU*. UFC Engenharia, 2004.

VITÓRIA DA CONQUISTA. *Lei nº 1.385/2006*, de 16 de dezembro de 2006. Dispõe sobre o Plano Diretor de Vitória da Conquista.

WILLERS, Ednilse M. *Planejamento Urbano e Valorização Imobiliária: O caso do município de Toledo-PR. Expectativa*, Volume VI, nº 6, 2007.