



Universidade Católica do Salvador

Superintendência de Pesquisa e Pós-Graduação

Mestrado em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social

ARLAN TAVARES GOES

**O PDDM DE AMÉLIA RODRIGUES/BA: ANÁLISE DO
PLANEJAMENTO URBANO MUNICIPAL**

Salvador

2016

ARLAN TAVARES GOES

**O PDDM DE AMÉLIA RODRIGUES/BA: ANÁLISE DO
PLANEJAMENTO URBANO MUNICIPAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social da Universidade Católica do Salvador, como requisito parcial para a obtenção do Grau de Mestre.

Orientadora: Prof^a. Dra. Laila Nazem Mourad

**Salvador
2016**

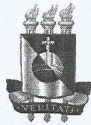
UCSal. Sistema de Bibliotecas.

G598 Goes, Arlan Tavares
O PDDM de Amélia Rodrigues/BA: análise do Planejamento Urbano
Municipal/ Arlan Tavares Goes. – Salvador, 2015.
139 f.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Católica do Salvador.
Superintendência de Pesquisa e Pós-Graduação. Mestrado em
Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social.
Orientação: Profa. Dra. Laila Nazem Mourad.

1. Amélia Rodrigues / Bahia - Plano Diretor de Desenvolvimento
Municipal - PDDM 2. Planejamento Municipal I. Título.

CDU 711.25(813.8)



UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SALVADOR

Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação
Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social
Mestrado em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social
Homologado pelo CNE (Portaria Nº 3.116, 09/09/2005)

TERMO DE APROVAÇÃO

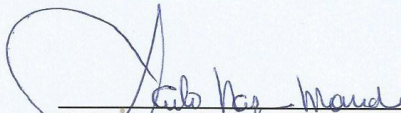
ARLAN TAVARES GOES

O PDDM de Amélia Rodrigues/BA: análise do planejamento urbano municipal.

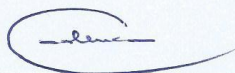
Dissertação aprovada como requisito final para obtenção do grau de Mestre em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social.

Salvador, 28 de janeiro de 2016

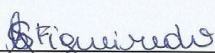
Banca Examinadora:



Profa. Dra. Laila Nazem Mourad
Doutora em Arquitetura e Urbanismo
Universidade Católica do Salvador - UCSAL



Profa. Dra. Cristina Maria Macêdo de Alencar
Doutora em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade
Universidade Católica do Salvador - UCSAL



Profa. Dra. Glória Cecília dos Santos Figueiredo
Doutora em Arquitetura e Urbanismo
Universidade Federal da Bahia

Dedico a minha família, amigos e professores.

RESUMO

O plano diretor constitui a principal lei urbanística de grande parte dos municípios brasileiros. No ano 2001, com a regulamentação do capítulo da Constituição Federal que trata da política urbana, por meio da lei conhecida como Estatuto da Cidade, a elaboração do plano diretor se tornou obrigatória, dentre outros critérios, para os municípios com mais de 20.000 habitantes, sendo considerado por muitos autores um marco para o planejamento urbano brasileiro. Entretanto tal política tem sido alvo de inúmeras críticas devido a sua natureza urbanizadora, distinta da realidade da maioria dos pequenos municípios do país. Em cumprimento à obrigatoriedade legal de elaboração do plano diretor, o município de Amélia Rodrigues aprovou, em 2006, o seu Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal – PDDM, que se tornou a primeira lei urbanística do município e que deveria ser utilizada para combater os problemas urbanos e orientar a administração pública no planejamento de seu território. No entanto, mesmo tendo se passado quase uma década da aprovação do PDDM, os problemas urbanos relacionados à gestão democrática da cidade, ao uso e à ocupação do solo, à expansão urbana, a irregularidades fundiárias, dentre outros, continuam a afligir o município, visto que o Plano Diretor de 2006 não tem se mostrado capaz de confrontar os interesses das elites econômicas locais, especialmente dos usineiros e fazendeiros da cana-de-açúcar. Tampouco tem conseguido superar os vícios patrimoniais e burocráticos presentes na administração pública, o que tem ameaçado assentamentos tradicionais, sendo o distrito de Mata da Aliança e as povoações rurais em terras dos usineiros e fornecedores de cana-de-açúcar as localidades que mais têm sofrido pelo fato de o PDDM de Amélia Rodrigues não assegurar instrumentos que permitam o cumprimento da função social da propriedade, o que tem ameaçado também um importante patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico.

Palavras-chave: Amélia Rodrigues – Plano Diretor – Planejamento Municipal

ABSTRACT

The Comprehensive Plan (henceforth CP) is the main urban law of most of Brazilian towns and in 2001 it became an obligatory law by means of another law known as The City Statute, it is a regulation of a chapter of the Federal Constitution. This law makes mandatory the CP, among other criteria for cities with more than 20,000 inhabitants, and is considered by many authors a milestone for Brazilian urban planning, however this policy has been the subject of many criticisms due to their urbanizing nature, different from the reality of most small municipalities in the country . In compliance with the legal obligation to prepare the CP the city of Amélia Rodrigues approved in 2006 its CP, called PDDM – Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal, which became the first urban law of the city and should be used to combat urban problems and guide the government in planning its territory, however even going nearly a decade of the approval of the PDDM, urban problems related to democratic city management, land use, urban expansion, land irregularities, among others continue to plague the city. The PDDM from 2006 has been shown unable to confront the interests of local economic elites, especially the mill owners and farmers of sugarcane, so it has little helped to overcoming the property and bureaucratic vices present in public administration, which has threatened traditional settlements. The district of Mata da Aliança and rural settlements settled on the lands of sugarcane farms owners are the localities that have most suffered because of ineffectiveness of Amélia Rodrigues PDDM, what allows the non fulfillment of the social function of land property, which has also threatened an important cultural, historic, artistic, landscaping and archeological heritage.

Keywords: *Amélia Rodrigues - Comprehensive Plan- Municipal Planning*

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
1.1 METODOLOGIA	15
2 PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO E PLANEJAMENTO DOS MUNICÍPIOS	19
2.1 CRÍTICAS AOS PLANOS DIRETORES PÓS-ESTATUTO DA CIDADE	22
2.2 ETAPAS PARA ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR	26
2.3 INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS DO ESTATUTO DA CIDADE	29
3 O MUNICÍPIO DE AMÉLIA RODRIGUES	32
3.1 LOCALIZAÇÃO	32
3.2 HISTÓRICO DA OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO DE AMÉLIA RODRIGUES	34
3.3 FORMAÇÃO DO MUNICÍPIO DE AMÉLIA RODRIGUES	36
3.4 CONTEXTO POLÍTICO: DA EMANCIPAÇÃO POLÍTICA AO PLANO DIRETOR DE AMÉLIA RODRIGUES	39
3.5 PLANEJAMENTO OBRIGATÓRIO OU VONTADE DE PLANEJAR O MUNICÍPIO?	42
4 PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL DE AMÉLIA RODRIGUES	51
4.1 PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR DE AMÉLIA RODRIGUES	51
4.2 COMPOSIÇÃO DO PDDM DE AMÉLIA RODRIGUES	61
4.3 GESTÃO DEMOCRÁTICA DO MUNICÍPIO DE AMÉLIA RODRIGUES	73
4.3.1 Bloqueio de vias de trânsito como alternativa ao diálogo	76
4.4 EXPANSÃO URBANA E USO DO SOLO	85
4.5 HABITAÇÃO	102
4.6 SITUAÇÃO FUNDIÁRIA, PATRIMÔNIO CULTURAL, HISTÓRICO, ARTÍSTICO, PAISAGÍSTICO E ARQUEOLÓGICO	104
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	126
REFERÊNCIAS	130

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Síntese da Tipologia de Municípios adotada no PlanHab	23
Quadro 2 - Síntese dos problemas apresentados pela população na discussão temática do PDDM de Amélia Rodrigues	58
Quadro 3 - Sistematização das políticas, diretrizes e ações estratégicas prevista no PDDM de Amélia Rodrigues referente ao desenvolvimento econômico.	63
Quadro 4 - Sistematização das políticas, diretrizes e ações estratégicas prevista no PDDM de Amélia Rodrigues referente ao desenvolvimento social	64
Quadro 5 - Sistematização das políticas, diretrizes e ações estratégicas prevista no PDDM de Amélia Rodrigues referente ao desenvolvimento ambientalmente sustentável.	66
Quadro 6 - Sistematização das políticas, diretrizes e ações estratégicas prevista no PDDM de Amélia Rodrigues referente ao saneamento básico.	67
Quadro 7 - Sistematização das políticas, diretrizes e ações estratégicas prevista no PDDM de Amélia Rodrigues referente ao saneamento básico.	69
Quadro 8 - Sistematização das políticas, diretrizes e ações estratégicas prevista no PDDM de Amélia Rodrigues referente ao desenvolvimento administrativo e institucional.....	70
Quadro 9 - Síntese dos instrumentos de política fundiária existentes no PDDM de Amélia Rodrigues e sua aplicação.	119

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - População recenseada em 1940, distritos de Traripe, Inhatá e Mata de Aliança (Amélia Rodrigues) - Santo Amaro – Bahia.....	37
Tabela 2 - População recenseada em 1950, distritos de Traripe, Inhatá e Mata de Aliança (Amélia Rodrigues) - Santo Amaro – Bahia.....	37
Tabela 3 - População recenseada em 1970, distritos de Amélia Rodrigues, Inhatá e Mata de Aliança - Amélia Rodrigues –Bahia.....	38
Tabela 4 - População urbana residente no distrito-sede do município de Amélia Rodrigues, anos de 1991, 2000 e 2010.	43
Tabela 5 - População total residente no distrito-sede do município de Amélia Rodrigues, anos de 1991, 2000 e 2010	44
Tabela 6 - População residente no município de Amélia Rodrigues.	46
Tabela 7 - Densidade demográfica, Amélia Rodrigues-BA.	85
Tabela 8 - Tipo de domicílio, 2010, Amélia Rodrigues-BA.	87
Tabela 9 - Situação do domicílio, taxa de crescimento acumulado, 2000-2010.....	88
Tabela 10 - Número de consumidores de energia elétrica nos anos de 1991, 2000, 2010 e 2013, por classe, no município de Amélia Rodrigues-BA.....	88
Tabela 11 - Área plantada por cultura, Amélia Rodrigues-BA.....	105
Tabela 12 - Situação da habitação no distrito de Mata da Aliança, Amélia Rodrigues-BA.	109
Tabela 13 - População total residente nos distritos do município de Amélia Rodrigues, anos de 1991, 2000 e 2010, e crescimento relativo 1991-2000 e 1991-2010	117

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Território de Identidade Portal do Sertão	33
Figura 2 – Usina São Bento, Inhatá, Amélia Rodrigues-BA	38
Figura 3 - Audiência Pública para discussão das Propostas Preliminares	54
Figura 4 - Audiência Pública para discussão das Propostas Preliminares	55
Figura 5 - Abertura Comemorativa do PDDM.....	56
Figura 6 - Oficina de capacitação.....	57
Figura 7 – Master Plan, Projeto da BR–324, PDDM de Amélia Rodrigues	80
Figura 8 – Manifestação na “Estrada da Volta” - 2014 - Amélia Rodrigues-BA.....	82
Figura 9 - Manifestação contra a proposta de implantação de uma unidade prisional no município de Amélia Rodrigues.....	84
Figura 10 - Loteamento sem infraestrutura básica, Amélia Rodrigues-BA.....	91
Figura 11 - Expansão urbana bairros do Itapicuru e Cento e Quinze - Amélia Rodrigues -BA, esquerda – julho de 2008, direita setembro de 2014	92
Figura 12 - Loteamento Monte Alegre, Amélia Rodrigues-BA.....	93
Figura 13 - Zoneamento PDDM/Expansão urbana pós-PDDM	95
Figura 14 - Loteamento Monte Alegre (destaque), expansão do bairro Campo Alegre - Amélia Rodrigues-BA, esquerda – julho de 2008, direita – setembro de 2014	94
Figura 15 - Principais parcelamentos de solo pós-PDDM (amarelo), Amélia Rodrigues-BA.....	96
Figura 16 - Loteamentos, zonas de expansão urbana e conjuntos habitacionais bairros do Itapicuru e 115, Amélia Rodrigues-BA.....	97
Figura 17 - Loteamentos, zonas de expansão urbana e conjuntos habitacionais bairro Areal, Amélia Rodrigues-BA.....	97
Figura 18 - Galpões industriais na região da Rua da Palha, Amélia Rodrigues-BA..	98
Figura 19 - Ocupação de área de risco no município de Amélia Rodrigues-BA.....	99
Figura 20 - Áreas de risco determinadas pela CPRM – Serviço Geológico do Brasil. 2015	100
Figura 21 - Município de Amélia Rodrigues, cidade, vilas, hidrografia e Parque Natural Municipal da Cachoeira da Pedreira	101
Figura 22 - Fazendas de cana-de-açúcar no município de Amélia Rodrigues, 2014	106

Figura 23 - Mapa 8, anexo PDDM de Amélia Rodrigues, hierarquia viária dos distritos de Inhatá e Mata da Aliança.....	113
Figura 24 - Rua pavimentada no distrito de Mata da Aliança, Amélia Rodrigues-BA	114
Figura 25 - Padrão de Ocupação de Mata da Aliança.....	115
Figura 26 - Casas geminadas, distrito de Mata da Aliança Amélia Rodrigues	115
Figura 27 – Invasão Vila Nova (Rimueta), Amélia Rodrigues-BA.....	118
Figura 28 - Tijolo com brasão da Usina São Bento, utilizado na pavimentação de uma residência na vila de Mata da Aliança	123
Figura 29 - Ruínas de um alambique em Amélia Rodrigues -BA.....	124

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Índice de Desenvolvimento Humano municipal, Amélia Rodrigues-BA, 2010	71
Gráfico 2 - IFDM consolidado e indicadores Amélia Rodrigues-BA (2011)	72

1 INTRODUÇÃO

A maioria dos municípios brasileiros pode ser classificado como de pequeno porte, uma vez que mais de 89% deles têm menos de 50 mil habitantes (IBGE, 2010). Na Bahia o percentual é similar, próximo a 90%, já que dos 417 municípios baianos 374 possuíam menos de 50 mil habitantes (IBGE, 2010) e, assim como nos municípios mais populosos, aqueles com menor número de habitantes convivem com as deficiências relacionadas ao planejamento do território municipal.

Os pequenos municípios também são atingidos pelas mazelas decorrentes do processo de urbanização desigual que existe no Brasil e enfrentam graves problemas quanto ao planejamento do seu território, à participação da população nas decisões das políticas relacionadas ao território municipal e no cumprimento da função social da propriedade. Neste sentido, a análise do planejamento dos municípios de menor porte, embora na maioria dos casos tenha uma repercussão inferior do que as análises regionais e de grandes metrópoles, pode representar uma importante contribuição, já que muitos destes locais carecem de estudos técnicos e científicos sobre a sua política territorial.

Ao analisarmos o planejamento do território do município de Amélia Rodrigues-BA, poderemos identificar problemas comuns à grande parte dos pequenos e médios municípios brasileiros, seja em relação à gestão da cidade, pois assim como na maioria dos municípios brasileiros, a cidade de Amélia Rodrigues já se encontra com suas ruas, caminhos e praças desenhadas e, ainda assim, continua em uma constante transformação, crescendo ou diminuindo, com variados graus de controle do poder público, seja em relação às áreas periféricas e rurais, que muitas vezes são desprezadas pelo planejamento municipal devido a uma supervalorização das políticas públicas de caráter urbanizador.

Contudo, é inegável que as formas como as cidades se expandem e se organizam geram nos diversos agentes sociais inquietações, as quais são, muitas vezes, materializadas na forma de conflitos pela terra, pela propriedade, por recursos naturais, dentre outros. Tais desdobramentos ecoam em diferentes campos do conhecimento, gerando reflexos que devem ser estudados pelos variados ramos do urbanismo, da arquitetura, da geografia, do planejamento territorial e das demais disciplinas que pensam o território.

É importante salientar que a complexidade existente nos municípios não pode ser resumida apenas ao espaço da cidade, embora seja comum, na realidade brasileira, que algumas leis concebidas para regular a cidade tenham seu alcance ampliado ao município. Na prática, tal ação torna a cidade e o município um mesmo ente e conduz a homogeneização do espaço municipal em uma perspectiva que prioriza a urbanização do rural.

Diante desta perspectiva, cabe também ao pesquisador do território incorporar aos seus estudos toda a complexidade dos pequenos municípios, de modo a permitir a formulação de estratégias que contribuam para a melhoria das políticas públicas, conferindo-lhes novas qualidades que correspondam aos desejos sociais, identificando falhas e combatendo as práticas nocivas que contribuem para a elevação dos problemas que afligem a sociedade.

Portanto a análise do Plano Diretor de Amélia Rodrigues se revela importante, já que na perspectiva legal do planejamento municipal esta ferramenta tem o poder de regular a ocupação do território e induzir o desenvolvimento municipal, por meio de uma série de instrumentos que, em princípio, tem o objetivo de reduzir os problemas decorrentes da ocupação desigual do território, além de possuir o caráter de principal lei urbanística dos municípios brasileiros, contudo o Plano Diretor, por vezes, remete a noção de um planejamento estático e conflituoso com realidade.

É necessário salientar que mesmo tendo aprovado seu Plano Diretor no ano de 2006, dentro do prazo inicial estabelecido pelo Estatuto da Cidade, e apesar da importância que o Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal (PDDM) deveria ter para o Município de Amélia Rodrigues, faltam informações sobre esta ferramenta de planejamento e gestão nos arquivos municipais.

O único estudo específico sobre o PDDM de Amélia Rodrigues, anterior a esta pesquisa, foi realizado por Ramos (2010), por meio da Rede de Avaliação e Capacitação para Implementação de Planos Diretores Participativos – RACIPDP, vinculada ao Observatório das Metrôpoles, e se trata de uma análise e avaliação dos documentos que compõem o PDDM, por intermédio de um roteiro pré-estabelecido norteado pelas exigências do Estatuto da Cidade e suas normativas.

Embora importante, a análise de Ramos (2010) é insuficiente para esclarecer todas as dúvidas sobre a efetiva aplicação do PDDM na diminuição dos conflitos causados pelo uso do solo no município de Amélia Rodrigues, pois não

aborda o efetivo cumprimento do estabelecido na lei do plano diretor pela municipalidade, bem como não avalia o contexto histórico, social e cultural do município.

Também é necessário considerar que o município não dispõe de uma legislação que trate especificamente do planejamento rural, estando a área rural do município e as questões relacionadas a ela, supostamente, contempladas no PDDM.

Neste sentido, se torna importante esclarecer os motivos que conduzem um território marcado por fortes relações entre o espaço urbano e rural, como é o caso de Amélia Rodrigues a elaborar seu Plano Diretor. Outros aspectos que suscitam dúvidas tratam de como a administração pública e a sociedade fazem uso deste instrumento no município, qual o alcance do Plano Diretor, como este instrumento é aplicado na gestão e no planejamento do município, quais os problemas do PDDM, como o Plano Diretor é ou deixa de ser aplicado na solução dos problemas municipais e se o planejamento proposto pelo PDDM se adéqua as peculiaridades da população de Amélia Rodrigues.

Portanto, análise da política territorial do município de Amélia Rodrigues, principalmente do seu PDDM, se torna relevante por auxiliar na compreensão dos problemas relacionados à ocupação do território de Amélia Rodrigues, abordando aspectos que estão relacionados a práticas da administração pública, ao modelo de planejamento adotado e à relação entre as políticas públicas e a realidade dos habitantes, além de apontar as possíveis soluções que podem ser adotadas a partir do planejamento local baseado na legislação proposta pelo Estatuto da Cidade, bem como contribuir para o aperfeiçoamento desta política nos municípios que possuam características similares.

1.1 METODOLOGIA

A metodologia de abordagem utilizada neste trabalho foi a de análise e síntese, tendo, na primeira etapa, como objeto central a análise e a sistematização das informações relativas aos planos diretores brasileiros, com base na legislação, leituras teóricas e técnicas, que buscaram compreender o processo de elaboração e utilização do plano diretor no Brasil.

A discussão apresentada buscou resumir os principais conceitos e modelos de Plano Diretor, suas bases legais e teóricas, bem como as principais

críticas a esta ferramenta de gestão e planejamento urbano, e, para isso, utilizou-se o levantamento bibliográfico e documental de fontes impressas, eletrônicas e iconográficas como metodologia de procedimento para a elaboração da análise.

Os principais autores consultados na discussão sobre o Plano Diretor foram Villaça (1999, 2005), Cymbalista (2006) e Saboya (2007), visando compreender e discutir os vários conceitos e aplicações do plano diretor. Apesar de vários outros autores serem considerados no decorrer deste trabalho, as principais críticas abordadas levam em consideração as questões levantadas e discutidas por Villaça (1999, 2005) na sua abordagem crítica sobre os planos diretores brasileiros, sendo necessário destacar também a tese defendida por Rezende (2010), que discute os problemas relacionados à administração pública e indica que o Estatuto da Cidade foi concebido em uma lógica baseada no modelo de gestão pública gerencial.

O Estatuto da Cidade, por sua vez, é a principal referência legal e norteia a nossa discussão sobre o plano diretor, visto que ele normatiza quais municípios devem e podem elaborar o plano diretor, indicando como deve ser conduzido o processo de elaboração, o conteúdo mínimo e a aplicação dos planos diretores. Para uma melhor compreensão e crítica ao Estatuto da Cidade, foram analisados relatórios técnicos, resoluções e publicações de órgãos governamentais e instituições que discutem o tema, bem como foram consideradas diversas críticas aos Planos Diretores, especialmente no que tange a sua aplicação nos municípios.

A segunda etapa busca analisar e sintetizar a conjuntura histórica, social, política e econômica que conduz o território de Amélia Rodrigues a se tornar um município e desenvolver sua política urbana. Esta etapa culmina na análise dos motivos que conduziram o município a elaborar o seu Plano Diretor, visto que a compreensão da história municipal, bem como da motivação para criação do Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal, pode fornecer indícios para comprovar ou não se o PDDM de Amélia Rodrigues é utilizado na busca de soluções para problemas relacionados à ocupação do seu território.

Para esta análise recorreremos à pesquisa bibliográfica e documental, a partir de fontes impressas, eletrônica e fontes iconográficas. Visando contextualizar o município de Amélia Rodrigues no cenário regional e nacional foram realizadas análises a partir de comparações das informações históricas e dados estatísticos de órgãos oficiais.

As principais fontes bibliográficas consultadas na segunda etapa do trabalho, além das já citadas na etapa anterior, foram Soares (1991) e Favero (2004). Entretanto importantes autores, como Milton Santos (1998) e Raffestin (1993), auxiliam na compreensão do território, enquanto Raquel Rolnik (2000, 2001) forneceu importantes informações sobre o cenário nacional, especialmente na segunda metade do século XX e início do XXI, no que tange à política urbana no Brasil, além de vários outros autores que contribuem com a análise e síntese das informações. Já o Estatuto da Cidade, a Constituição Federal de 1988 e as Resoluções do Conselho das Cidades são as principais referências legais utilizadas.

O final da segunda etapa trata da análise sobre obrigatoriedade do município de Amélia Rodrigues de elaborar seu Plano Diretor e apresenta discussões sobre os conceitos de cidade e município.

A terceira etapa da dissertação consiste na análise e sistematização do processo de elaboração e aplicação do PDDM de Amélia Rodrigues e a comparação entre o previsto na legislação e a realidade municipal, considerando a perspectiva de um planejamento que promova a gestão democrática da cidade, a função social da propriedade urbana, que crie uma efetiva política de desenvolvimento e expansão urbana, assegure o direito a cidades sustentáveis, à moradia, à infraestrutura urbana, aos serviços públicos e que promova a articulação entre o território rural e o urbano. Entretanto, neste ponto da pesquisa surgem os principais conflitos relativos à aplicação do Plano Diretor enquanto política territorial no município de Amélia Rodrigues, visto que a análise indica um distanciamento entre as ações previstas no PDDM e a realidade observada.

A pesquisa não se aprofunda sobre todos os aspectos levantados pelo PDMM de Amélia Rodrigues, visto que não avança sobre disciplinas que extrapolem o limite de atuação propostos pelo Estatuto da Cidade e pelos autores considerados neste trabalho, entretanto, cabe destacar que análise avança sobre os aspectos não urbanos, considerando o modo de vida dos habitantes e as relações sociais existentes no território do município de Amélia Rodrigues.

As estratégias metodológicas de abordagem utilizadas na terceira etapa, assim como nas etapas anteriores, fazem uso do levantamento bibliográfico e documental de fontes impressas, visando proceder à análise crítica dos dados contidos nos relatórios e na lei do PDDM, comparando-os com as referências teóricas, técnicas e legais. Neste processo foi imprescindível a verificação de fontes

manuscritas, especialmente atas disponíveis nos arquivos da Câmara e Prefeitura Municipal de Amélia Rodrigues.

Para compreender a dinâmica do município no período posterior à aprovação, foram consultadas diversas fontes eletrônicas, dentre as quais se podem destacar as reportagens disponíveis em sites de notícias, bem como, sites e bancos de dados de instituições como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), dentre outras. Também foram utilizadas imagens de satélite extraídas do programa de computador Google Earth, modificadas com auxílio de programas de edição de imagem, com o objetivo de demonstrar a aplicação ou não do previsto no PDDM, especialmente no que tange à expansão urbana do município de Amélia Rodrigues.

Outro recurso metodológico aplicado foi a análise de campo, realizada por meio de pesquisa de observação em diversas áreas do município de Amélia Rodrigues, visto que tal procedimento auxilia a identificar e obter provas a respeito de variados objetivos (LAKATOS, 1996). Também foram realizadas entrevistas semiestruturadas no distrito de Mata da Aliança, por meio de aplicação de questionários que combinaram perguntas abertas e fechadas com o objetivo de compreender a situação fundiária da localidade.

A última etapa do trabalho trata das considerações finais que sintetiza as informações discutidas nos capítulos anteriores e apresentam algumas sugestões e recomendações.

2 PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO E PLANEJAMENTOS DOS MUNICÍPIOS

O conceito de plano diretor existe desde o final do século XIX e início do XX. Segundo Pereira (2008, p. 71), na “Europa o plano diretor atuou como um poderoso instrumento de gestão e regulação da produção do espaço social da cidade”.

No Brasil a expressão plano diretor existe pelo menos desde 1930, quando aparece no plano de remodelação urbana para o Rio de Janeiro, conhecido como Plano Agache. Contudo, o conceito de plano diretor só se desenvolve no Brasil a partir dos anos 1950 (VILLAÇA, 1995) e esta primeira geração de planos diretores corresponde àqueles elaborados antes do Estatuto da Cidade (ALMEIDA, 2012), que, conforme Cymbalista (2006, p. 34):

[...] tratava-se de instrumento construído entre técnicos, pouco ou nada discutido pelos atores que usavam e produziam as cidades. A somatória de propostas irrealizáveis com o descolamento em relação à agenda política e social das cidades e o desconhecimento generalizado do conteúdo dos planos diretores (até mesmo entre técnicos das próprias prefeituras que encomendavam os planos) resultaram no engavetamento da maior parte dos planos diretores das décadas de 1970 e 1980, e lançaram o instrumento no descrédito.

Para Villaça (2001), os planejadores desta primeira geração ignoravam a dimensão participativa e o planejamento urbano se tornava

Uma atividade fechada dentro de si própria, desvinculada das políticas públicas e da ação concreta do Estado [...] Pelo menos durante cinquenta anos – entre 1940 e 1990 – o planejamento urbano brasileiro encarnado na idéia de plano diretor não atendeu minimamente os objetivos a que se propôs. A absoluta maioria dos planos foi parar nas gavetas e nas prateleiras de obras de referência (VILLAÇA, 2001, p. 222-224).

Atualmente o plano diretor pode ser definido como “um conjunto de princípios e regras orientadoras da ação dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano” (BRASIL, 2002, p. 40). Tais planos diretores possuem suas bases legais na Constituição Federal de 1988 e são amplamente difundidos a partir da regulamentação do capítulo que discorre sobre a política urbana, pela Lei Federal nº 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, que “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” (BRASIL, 2001).

O Estatuto da Cidade está dividido em cinco capítulos, que são:

- Diretrizes Gerais (artigos 1º a 3º);
- Dos Instrumentos da Política Urbana (artigos 4º a 38);
- Do Plano Diretor (artigos 39 a 42);
- Da Gestão Democrática da Cidade (artigos 43 a 45);
- Disposições Gerais (artigos 46 a 58).

É importante salientar que o Capítulo II do Estatuto da Cidade instituiu uma série de instrumentos que permitem ao poder público confrontar diversos problemas urbanos. Para Raquel Rolnik (2001, p.5):

As inovações contidas no Estatuto situam-se em três campos: um conjunto de novos instrumentos de natureza urbanística voltados para induzir mais do que normatizar as formas de uso e ocupação do solo; uma nova estratégia de gestão que incorpora a idéia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade e a ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas, até hoje situadas na ambígua fronteira entre o legal e o ilegal.

Já o Capítulo III estabelece que o Plano Diretor deva ser a base para a política de expansão e desenvolvimento urbano dos municípios brasileiros (BRASIL, 2001), e este “tem a capacidade de estabelecer os conteúdos para a definição dos direitos de propriedade no município” (CYMBALISTA, 2006, p. 34). Desta forma, o Plano Diretor se torna, a partir de 2001, a principal lei urbanística de vários municípios brasileiros e, em novembro de 2006, 67,2% dos municípios que tinham a obrigatoriedade de elaborar o plano diretor participativo já os tinham aprovado (CYMBALISTA, 2006).

Para Flávio Villaça (1999, p. 238), um plano diretor:

Seria um plano que, a partir de um diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa da cidade, do

município e de sua região, apresentaria um conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento socioeconômico e futura organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infraestrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana, para a cidade e para o município, propostas estas definidas para curto, médio e longo prazos, e aprovadas por lei municipal.

Entretanto o autor aponta que, se considerarmos a sua definição de plano diretor, não existiria no Brasil nenhum plano diretor bem-sucedido, e tal crítica fazia referência às experiências dos planos diretores elaborados no período anterior à regulamentação proposta pelo Estatuto da Cidade.

Já o conceito apresentado por Saboya (2007) se refere ao que seria o plano diretor posterior à regulamentação da política urbana, e deixa evidente sua importância para os municípios, visto que ele entende que o plano diretor:

[...] é um documento que sintetiza e torna explícitos os objetivos consensuados para o Município e estabelece princípios, diretrizes e normas a serem utilizadas como base para que as decisões dos atores envolvidos no processo de desenvolvimento urbano convirjam, tanto quanto possível, na direção desses objetivos (SABOYA, 2007, p. 39).

Nesta segunda geração de planos diretores (ALMEIDA, 2012) a participação popular é incorporada como uma diretriz, e estes surgem rebatizados como planos diretores participativos (CYMBALISTA, 2006), entretanto para Villaça (2005) existe uma ilusão de participação popular, visto que não existe a participação efetiva da população.

Apesar da aprovação do Estatuto da Cidade ter sido considerada um marco para o planejamento urbano brasileiro, pois assegurou ferramentas legais para combater a especulação imobiliária, promover a regularização fundiária e evitar a ocupação de áreas ambientalmente frágeis, a geração de planos diretores a partir de 2001 vem sofrendo duras críticas que têm indicado falhas na aplicação e na política urbana adotada a partir do Estatuto da Cidade, especialmente nos pequenos municípios, visto que, conforme Ana Fernandes (2010), a maioria dos instrumentos obrigatórios previstos no Estatuto da Cidade e que deveriam estar presentes em todos os planos diretores não é mencionada em muitos.

2.1 CRÍTICAS AOS PLANOS DIRETORES PÓS-ESTATUTO DA CIDADE

Os planos diretores pós-Estatuto da Cidade são alvos de diversas críticas. Para Maluf (2004, p.38), existe uma compreensão “presente no Estatuto da Cidade que toma o rural como uma ‘extensão do urbano’ e propõe como diretriz a ‘urbanização do rural’”. Tal compreensão se torna plausível quando consideramos autores como Veiga (2002), que indica que os municípios brasileiros são menos urbanizados do que calculam os critérios legais.

A presença da dimensão rural nos pequenos municípios fica evidente ao observarmos o relatório de avaliação dos planos diretores do estado da Bahia realizada pela RACIPDP, que indica que da amostra de 21 planos diretores, de municípios baianos na faixa populacional entre 20 mil e 50 mil habitantes, dois municípios possuíam tipologia G – centros urbanos em espaços rurais de média renda, e os dezenove municípios restantes foram enquadrados na tipologia H – centros urbanos em espaços rurais com elevada desigualdade e pobreza, entretanto, desta amostra, apenas sete municípios incluíram a zona rural no macrozoneamento e a maioria dos planos diretores trata a zona rural como território excedente do município, não apresentando nenhuma proposta nem estratégia de desenvolvimento ou ação (FERNANDES, 2010).

Ao consideramos os pequenos municípios brasileiros tendo em vista o conceito presente na Tipologia das Cidades Brasileiras do Observatório das Metrôpoles, conforme retrata o quadro 1, verificamos que na realidade brasileira não existe uma distinção tão clara entre o mundo rural e o mundo urbano, fato que nos permite questionar se é adequada a imposição para os pequenos municípios de uma política destinada ao desenvolvimento urbano, quando estes possuem marcantes características rurais.

Tal classificação nos permite levar em consideração o pensamento de Veiga (2002), que chama atenção para “a necessidade de uma renovação do pensamento brasileiro sobre as tendências da urbanização e de suas implicações sobre as políticas de desenvolvimento que o Brasil deve adotar” (VEIGA, 2002, p.31). Esta análise é fundamental para compreender se os planos diretores baseados no Estatuto da Cidade podem atender as necessidades dos pequenos municípios brasileiros.

Quadro 1 - Síntese da Tipologia de Municípios adotada no PlanHab

Municípios integrantes de regiões metropolitanas e municípios com mais de 100 mil habitantes	A - Regiões Metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo B - Regiões metropolitanas e principais aglomerados e capitais do Centro-Sul C - Regiões metropolitanas e principais aglomerados e capitais prósperas do Norte e Nordeste D - Aglomerados e centros regionais do Centro-Sul E - Aglomerados e centros regionais do Norte e Nordeste
Municípios com população entre 20 e 100 mil habitantes	F - Centros urbanos em espaços rurais prósperos G - Centros urbanos em espaços rurais consolidados, com algum grau de dinamismo H - Centros urbanos em espaços rurais com elevada desigualdade e pobreza
Municípios com população com menos de 20 mil habitantes	I - Pequenas cidades em espaços rurais prósperos J - Pequenas cidades em espaços rurais pobres, com baixo dinamismo K - Pequenas cidades em espaços rurais pobres, com alto dinamismo

Fonte: Ministério das Cidades (2008, p. 11). Elaboração: Consórcio Instituto Via Pública/LabHab-Fupam/Logos Engenharia, a partir do Estudo Tipologia das Cidades Brasileiras do Observatório das Metrôpoles, 2005.

O estudo das tipologias das cidades brasileiras (quadro 1), ao incorporar a dimensão que o espaço rural possui nas cidades, especialmente nos municípios até 100 mil habitantes, deixa claro aos planejadores a necessidade de estarem atentos a tal característica de promover a articulação entre as múltiplas realidades existentes nos municípios. Para Godoy (1990, p. 218):

No caso específico do plano diretor, por exemplo, é inquestionável o direito da administração municipal dispor da área rural para decidir sobre reserva de mananciais, a fim de garantir o abastecimento de água, sobre bota fora de lixo domiciliar coletado, sobre áreas de lazer e sobre chácaras de recreio, para ficarmos nos casos mais evidentes.

Desta forma, a competência municipal do uso e ocupação do solo rural, fora da específica destinação agro-pecuária, permite condições de incluir, no plano diretor, a área conveniente à atividade decorrente da vida da cidade.

Contudo a visão de Godoy (1990) em indicar uma relação de subordinação da que a área rural em relação à cidade. Este pensamento pode ter influência no fato da legislação indicar que o Plano Diretor é um instrumento de desenvolvimento e de expansão urbana; tal fato sugere para muitos, que este dispositivo se restringe apenas a área urbana ou em função desta. Entretanto, para Saule Jr (2004), ao se adotar uma postura isonômica em relação aos habitantes do

município, entende-se que este instrumento deve abranger a totalidade do território municipal, já que Constituição Federal de 1988 não discrimina nenhuma forma de diferenciação entre os habitantes do município, quanto ao local em que residam ser uma área urbana ou rural.

Outro aspecto que leva a interpretação que o Plano Diretor se restringe apenas ao perímetro urbano é a utilização do termo 'cidade' na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade, quanto à definição da obrigatoriedade de elaboração dos planos diretores, entretanto o termo 'cidade' é muitas vezes utilizado como sinônimo de município, situação que é analisada ao fim do subcapítulo que faz a síntese dos motivos que levam o município de Amélia Rodrigues a elaborar seu Plano Diretor.

Contudo, o Estatuto da Cidade é claro ao indicar que o Plano Diretor deve englobar todo o território do município, além de indicar que a política urbana tem como uma de suas diretrizes a integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, visando o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência (BRASIL, 2001), evidenciando assim uma preocupação com a articulação entre o universo urbano e rural presente em grande parte dos municípios brasileiros.

Outra crítica recorrente aos planos diretores é a apresentada por Lage e Oliveira (2009), que, ao analisarem os planos diretores de diferentes municípios do estado de Minas Gerais, verificaram que estes são, muitas vezes, meros zoneamentos e muitos não passam de versões reduzidas que priorizam os aspectos físico-territoriais (VILLAÇA, 1999), o que tem conduzido ao fracasso dos planos diretores levando-os a serem substituídos por outras formas de planejamento (REZENDE; ULTRAMARI, 2007). Nesse sentido, também para Villaça (2005, p. 19):

[...] a maioria das cidades brasileiras com mais de 20.000 habitantes ou continuam sem planos diretores ou, quando os têm aprovados por lei e sendo nada mais que zoneamento, os mantêm apenas guardados nas prefeituras.

Ao elaborarem planos diretores sem a função de orientar a gestão e planejamento do território os municípios cometem os mesmos erros existentes na primeira geração de planos diretores, já que não incorporam os elementos especificados pelo Estatuto da Cidade e buscam apenas o cumprimento da

legislação, possuindo diversas falhas que vão desde a ausência de pessoal no acompanhamento a interesses políticos que inviabilizam a fiscalização e controle das atividades, principalmente na fase de implantação dos planos diretores. Tais problemas estão associados a falhas na gestão e problemas na administração pública (REZENDE, 2011).

Enquanto ferramenta de gestão da cidade o plano diretor está sujeito a incorporar os aspectos indesejados de modelos ultrapassados de gestão pública, se tornando essencialmente patrimonialista e burocrático. Conforme retrata Faoro (2001), podemos verificar que o primeiro modelo de gestão pública no Brasil foi o modelo patrimonialista, tal modelo vigorou inicialmente na administração das capitanias hereditárias e predominava nas sociedades pré-democráticas. Segundo Rezende (2011, p. 62), nessas sociedades:

A manutenção do poder pessoal sobre extensos territórios era, no passado, frequentemente comprometida pela interferência de nobres locais e pela precariedade dos instrumentos de comunicação e controle. Para resguardá-lo, o soberano recorria a súditos de confiança que, não raramente, utilizavam o cargo patrimonial como um direito individual. A não distinção entre as esferas oficial e privada, aliada aos privilégios estamentais, fazia do livre arbítrio dos servidores a orientação fundamental de seus atos.

É necessário estar atento aos impactos que a cultura patrimonial pode exercer nos planos diretores, já que sua nefasta influência ainda hoje permeia a gestão pública brasileira (REZENDE, 2011). Conforme alerta Erminia Maricato (2001, p.51), ao discorrer sobre a política urbana brasileira, “é impossível esperar que uma sociedade como a nossa, radicalmente desigual e autoritária, baseada em relações de privilégio e arbitrariedade, possa produzir cidades que não tenham essas características”, especialmente quando consideramos que na gestão patrimonial o Estado é uma extensão do poder da pessoa governante e a coisa pública é confundida com a coisa privada (BRASIL, 1995).

Por sua vez, o modelo burocrático é baseado em competências oficiais determinadas por leis ou regulamentos administrativos, que são estabelecidos por autoridades ou organizações burocráticas. Tal modelo foi analisado e sintetizado por Max Weber e surgiu na segunda metade do século XX como uma resposta aos abusos e demais vícios experimentados pela Administração Pública, especialmente aqueles relacionados à gestão patrimonialista. Neste modelo a idéia prévia de

desconfiança permeava a gestão pública, sendo que as leis, regulamentos e normas deviam combater as práticas patrimoniais, contudo distanciou o Estado da sua missão de servir à sociedade (BRASIL, 1995).

A partir da segunda metade da década de 1990, com a reforma administrativa proposta pelo governo brasileiro instituiu-se medidas para adoção da administração pública gerencial, que buscava a eficiência na administração pública. Entretanto, muitos dos planos diretores ainda incorporaram as práticas patrimoniais e burocráticas dos gestores públicos, principalmente quando o interesse de alguns grupos historicamente privilegiados se sobrepõe aos interesses da maioria.

Portanto, ao considerarmos as críticas aos Planos Diretores, verificamos que muitos dos problemas estão relacionados a uma interpretação da legislação, que foca apenas no cumprimento de normativas. Outro ponto sujeito a crítica, está relacionado ao modelo tradicional de planejamento, já que muitos Planos Diretores incorporam a figura de um planejador e estabelece um planejamento imutável, de longa duração, o que acaba distanciando os planos diretores da realidade dos habitantes do município, especialmente das classes dominadas. Neste sentido, apenas a adoção do modelo gerencial de gestão pública, não será o suficiente para garantir resultados positivos.

Portanto é necessário que os Planos Diretores incorporem no planejamento a dimensão humana e as constantes mudanças ocorridas ao longo do tempo, fazendo ajustes quando necessário. Neste sentido, o conceito de Planejamento Estratégico Situacional se mostra adequado, já que neste conceito a prática deve ser definida no momento da ação e não existe um plano acabado, sendo necessária uma apreciação situacional de maneira contínua ao longo do plano (IIDA, 1993), contudo os Planos Diretores baseados, apenas, na competência legal tendem a distanciar os planejadores dos executores e por conseqüência se distanciam também da população.

2.2 ETAPAS PARA ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR

Na administração pública gerencial o planejamento se torna uma exigência legal para a administração de todas as esferas de governo, devido à:

[...] necessidade de dotar a máquina administrativa de processos de trabalho que agreguem valor às rotinas consolidadas, especialmente

se considerada a intensa dinâmica das relações institucionais e pessoais que todos vivenciam (CEPAM, 2005, p 15).

O Estatuto da Cidade busca direcionar os municípios brasileiros rumo a uma gestão gerencial e ao planejamento territorial, entretanto as principais orientações para elaboração dos Planos Diretores indicam que os métodos de planejamento seguem uma visão tradicional, baseada em modelos difundidos na América Latina, a partir da década de 1950, que projetam o futuro em função de um diagnóstico do passado, resultando em planos estáticos, que segregam as etapas planejamento e a de execução e tais “características tornam o planejamento tradicional pouco potente para resolver problemas complexos” (IIDA, 1993, p.114).

As orientações quanto à elaboração dos Planos Diretores apontam para um modelo tradicional de planejamento, conforme podemos observar nas orientações da CEPAM (2005) que indica que o processo de elaboração deve possuir as seguintes etapas: definição da equipe técnica local, levantamento de informações, exame da legislação urbanística, prioridades e propostas, seleção de instrumentos urbanísticos, elaboração da minuta do projeto de lei, discussão do projeto de lei.

O Plano Diretor é documento base da política de desenvolvimento municipal, e de acordo com a legislação ele deve estar integrado aos demais instrumentos de planejamento orçamentário, como Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Neste sentido, as etapas para a elaboração do plano diretor são a preparação que inclui a mobilização da comunidade para participação nos processos de elaboração do plano, a leitura da cidade, escolha dos temas e objetivos, propostas, escolha dos instrumentos urbanísticos, redação de projeto de lei, discussão da proposta na Câmara de Vereadores, sanção da lei pelo prefeito (SANTORO;CYMBALISTA; CARDOSO, 2005), tais etapas indicam um modelo rígido, onde o planejamento é executado a partir de diagnóstico prévio, ressaltando as características de um planejamento tradicional em detrimento de um modelo estratégico situacional.

O conteúdo mínimo obrigatório estabelecido pelo o artigo 42 do Estatuto da Cidade estabelece que:

Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

- I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;
- II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;
- III – sistema de acompanhamento e controle.

Tais indicações refletem a proposta de um planejamento que prioriza o aspecto físico-territorial deste instrumento urbanístico (CEPAM, 2005), já que o conteúdo do inciso II do artigo 42 refere-se às disposições requeridas para o exercício do direito de preempção (art. 25), da outorga onerosa do direito de construir (art. 28), da permissão para alteração do uso do solo mediante contrapartida (art. 29), das operações urbanas consorciadas (art. 32) e da transferência do direito de construir (art. 35).

Entretanto, existem outras ferramentas previstas no Estatuto da Cidade, que são consideradas obrigatórias na resolução nº 34 do Conselho das Cidades, que por sua vez, amplia o conteúdo mínimo que deve constar no Plano Diretor, indicando que:

Art. 1º O Plano Diretor deve prever, no mínimo:

- I – as ações e medidas para assegurar o cumprimento das funções sociais da cidade, considerando o território rural e urbano;
- II- as ações e medidas para assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana, tanto privada como pública; I
- II- os objetivos, temas prioritários e estratégias para o desenvolvimento da cidade e para a reorganização territorial do município, considerando sua adequação aos espaços territoriais adjacentes;
- IV- os instrumentos da política urbana previstos pelo art. 42 do Estatuto da Cidade, vinculando-os aos objetivos e estratégias estabelecidos no Plano Diretor;

Contudo ao se estabelecer conteúdos mínimos para realidades distintas, embora possa fazer algum sentido para alguns modelos de gestão pública, fomenta um planejamento distante objeto e pressupõe que todos os municípios sofrem dos mesmos problemas, visto que considera uma solução mínima que é a mesma para todos os municípios, independente de suas características.

2.3 INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS DO ESTATUTO DA CIDADE

Considerando a perspectiva legal, os maiores avanços do Estatuto da Cidade foram os instrumentos urbanísticos concebidos para combater problemas existentes nas cidades brasileiras, regulamentando instrumentos como o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo; desapropriação com pagamento em títulos da dívida; e usucapião especial de imóvel urbano, previstos nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal. O Estatuto da Cidade também resgata instrumentos como o direito de superfície; o direito de preempção (de preferência); a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; as operações urbanas consorciadas; a transferência do direito de construir; e o estudo de impacto de vizinhança (OLIVEIRA, 2001).

Conforme previsto no Estatuto da Cidade, o plano diretor deve se utilizar dos instrumentos urbanísticos visando o cumprimento da função social da propriedade urbana, o que significa que os interesses da coletividade devem sobrepor os interesses individuais. Segundo Raquel Rolnik (2001, p. 5), estes instrumentos urbanísticos podem ser divididos em três conjuntos, em que:

No primeiro conjunto dos novos instrumentos urbanísticos a evidente interação entre regulação urbana e a lógica de formação de preços no mercado imobiliário é enfrentada através de dispositivos que procuram coibir a retenção especulativa de terrenos e de instrumentos que consagram a separação entre o direito de propriedade e potencial construtivo dos terrenos atribuído pela legislação urbana.

Neste primeiro conjunto de instrumentos urbanísticos podemos destacar o parcelamento, edificação e utilização compulsórios de imóveis públicos urbanos que visam compelir o proprietário de solo urbano a utilizá-lo de acordo com o expresso no plano diretor, o IPTU progressivo no tempo, cujo “instituto é punir com um tributo de valor crescente, ano a ano, os proprietários de terrenos cuja ociosidade ou mau aproveitamento acarrete prejuízo à população” (OLIVEIRA, 2001, p.27), e a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública.

Tais instrumentos devem ser aplicados sucessivamente (LEVIN, 2008) buscando induzir os proprietários a darem destinação às áreas e imóveis que não estejam cumprindo a sua função social. O Estatuto da Cidade consagra ainda a idéia

do Solo Criado, por meio da institucionalização de instrumentos como Direito de Superfície, Transferência do Direito de Construir e da Outorga Onerosa do Direito de Construir (ROLNIK, 2001), o que permite ao município ofertar estoques construtivos públicos, induzindo o crescimento para áreas com melhor infraestrutura.

O segundo conjunto de instrumentos urbanísticos se refere àqueles que ampliam a participação da população e o plano diretor deve contar com a participação de variados segmentos da sociedade em todas as suas etapas, prevendo, para isso, instrumentos como:

Audiências públicas, plebiscitos, referendos, além da obrigatoriedade de implementação de orçamentos participativos são assim mencionados como instrumentos que os municípios devem utilizar para ouvir, diretamente, os cidadãos em momentos de tomada de decisão sobre sua intervenção sobre o território (ROLNIK, 2001, p.6).

O Estatuto da Cidade prevê ainda ferramentas como o Estudo de Impacto de Vizinhança e as Operações Urbanas consorciadas, que ampliam o espaço do cidadão nas tomadas de decisão.

Já o terceiro conjunto de instrumentos é aquele que trata da regularização fundiária de áreas já ocupadas. De acordo com Oliveira (2001, p. 41):

A regularização fundiária é o procedimento pelo qual se busca tornar lícita, isto é, amparada pelo Direito, a ocupação da terra nos casos em que o acesso àquele bem tenha ocorrido de modo irregular. Normalmente a expressão “regularização fundiária” é utilizada para designar a atuação destinada a revestir com maiores proteções a posse existente sobre determinado imóvel. Isso pode ocorrer mediante a instituição de um título de propriedade ou de outro direito real.

Apesar de várias ferramentas previstas no Estatuto da Cidade serem utilizadas para promoção da regularização fundiária a usucapião especial de imóvel urbano se configura uma das principais ferramenta para regularização de áreas já ocupadas.

Portanto, o Estatuto da Cidade permite que municípios possam combater diversos problemas urbanos e, buscando garantir função social da propriedade, o plano diretor deve definir quando um imóvel é considerado subutilizado, não edificado e não utilizado, de acordo com sua função social, e indicar cada área, delimitando de maneira clara no mapa, além de garantir a aplicação os instrumentos

visando à indução dos proprietários ao cumprimento da função propriedade (INSTITUTO PÒLIS, 2005).

Neste sentido, os instrumentos urbanísticos devem ser utilizados como meios para cumprir o objetivo do Estatuto da Cidade de combater uma série de problemas urbanos, devendo ser fiscalizados por toda a sociedade.

3 O MUNICÍPIO DE AMÉLIA RODRIGUES

Este capítulo busca localizar o município de Amélia Rodrigues no tempo e no espaço e, a partir de uma abordagem teórica, compreender o processo de ocupação do território do município até a motivação para elaboração de sua política de desenvolvimento urbano no ano de 2006.

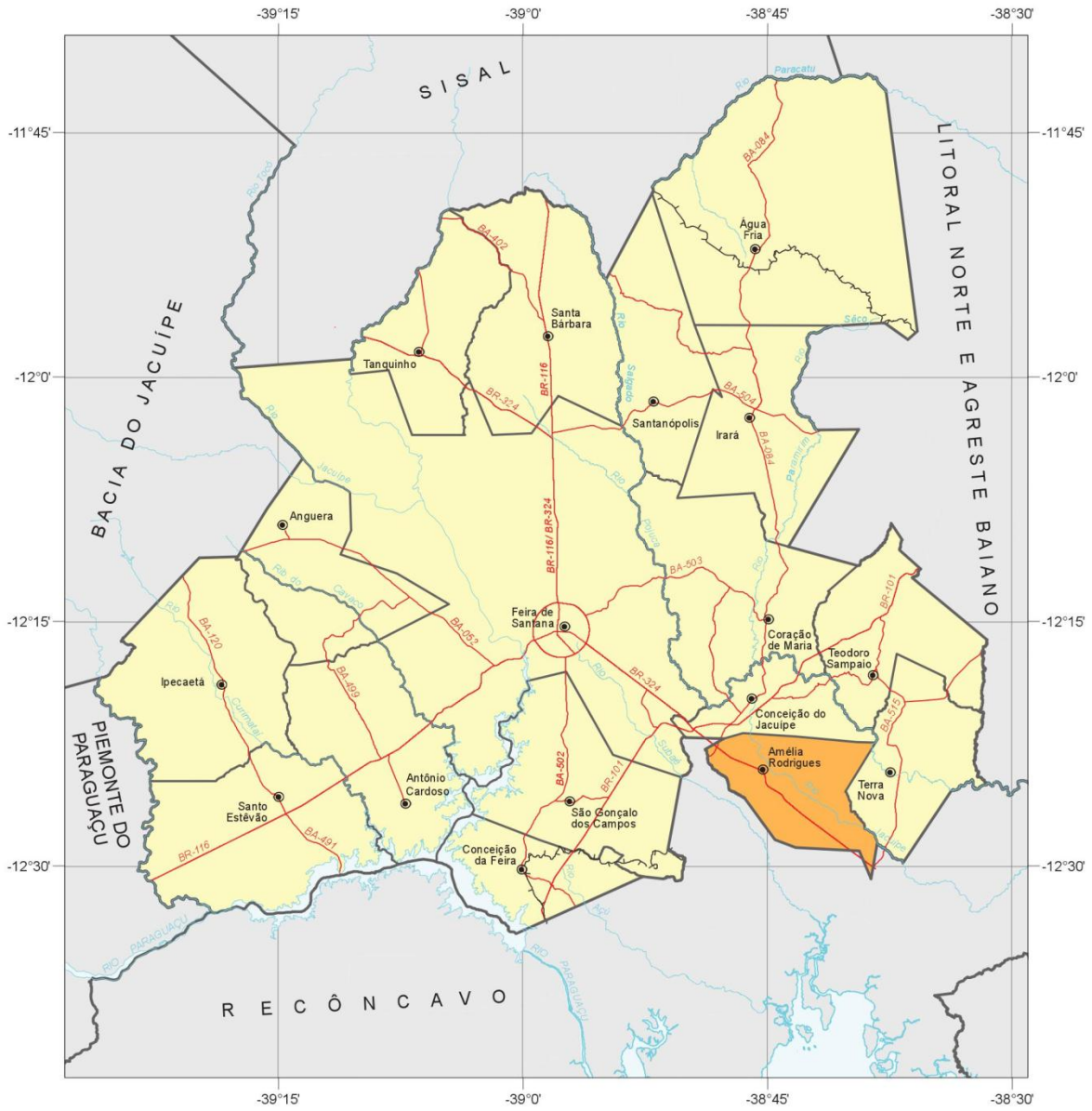
3.1 LOCALIZAÇÃO

Amélia Rodrigues é um município baiano que se encontra localizado, conforme divisão territorial adotada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, na Microrregião de Catu e na Mesorregião Metropolitana de Salvador. Já segundo divisão territorial da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – SEI (Figura 1), o município integra o Território de Identidade Portal do Sertão. Pertencente à Região Metropolitana de Feira de Santana – RMFS, tem como limite os municípios de Conceição do Jacuípe (norte), Santo Amaro (sul e oeste), Terra Nova (leste) e São Sebastião do Passé (leste).

Administrativamente Amélia Rodrigues está dividida em três distritos, sendo a sede Amélia Rodrigues, além de Inhatá e Mata da Aliança. A principal ligação da sede ao distrito de Inhatá se dá através da BA-784, localmente conhecida como Estrada de São Bento, enquanto a principal ligação da sede com o distrito de Mata da Aliança é através da BR-324, que divide a cidade de Amélia Rodrigues, entretanto a maior densidade demográfica da cidade é registrada na margem direita, se considerarmos o sentido Salvador-Feira de Santana, da BR-324. Os dois maiores centros industriais do estado, Centro Industrial de Aratu e Centro Industrial do Subaé, estão num raio de menos de 200 quilômetros de Amélia Rodrigues.

A situação geográfica de Amélia Rodrigues é na latitude 12°47'S, longitude 38°23'W, com altitude média de 120 metros (SOARES, 1991). A área territorial do município é de 173,5 km², distando 81 km da capital do estado, a qual está interligada através da BR-324 e a menos de 30 km da segunda maior cidade da Bahia, Feira de Santana. Amélia Rodrigues possuía 26.441 habitantes, segundo estimativa da população residente no município com data de referência em 1º de julho de 2015 (IBGE).

Figura 1 - Território de Identidade Portal do Sertão



Fonte: Bahia (2012), SEI (2010).



Município em destaque

ESCALA: 1:750.000



Fonte: Estatísticas dos Municípios Baianos – SEI

3.2 HISTÓRICO DA OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO DE AMÉLIA RODRIGUES

Segundo Soares (1991, p. 45), os processos econômicos e sociais que levaram à ocupação do território que hoje pertence ao município de Amélia Rodrigues remetem ao período da colonização e ocupação das terras brasileiras, através da expansão do plantio da cana-de-açúcar no Recôncavo Baiano. As características físico-ambientais do Recôncavo Baiano, devido à situação geográfica caracterizada pelo conjunto de bacias hidrográficas e pelas terras férteis, constituíram aspectos de grande importância na ocupação do território. Contudo os fatores limitantes da sua ocupação foram, sobretudo, representados pela presença de populações nativas e o que permitiu as primeiras linhas de ocupação e de exploração econômica da terra foram os sucessos político-militares, os quais culminaram com a morte ou expulsão dos índios, sendo suas terras doadas aos conquistadores pelo governo central na forma de sesmarias.

A partir disso é importante compreender que:

No início da colonização do território brasileiro, a produção das fronteiras municipais estava ligada ao próprio lugar, ao conhecimento que as coletividades tinham daquele pedaço do território que habitavam e, a partir desse conhecimento geográfico, instituíam os seus limites políticos. Havia uma territorialidade, uma ligação muito forte dos homens com seu território, sem que isso representasse qualquer coisa de sentimental. Assim, a territorialidade está fundamentalmente ligada à noção de identidade coletiva. Esta repousa sobre a idéia de uma história assumida e conservada ou de um espaço com o qual o grupo nutriu ligações. Essa territorialidade, a partir do lugar, não está ligada à idéia de pessoa, de indivíduo, de relações de intimidade ou de relações sentimentais, mas à coletividade de um lugar. Lugar este que existe porque existem relações solidárias (CATAIA, 2001 *apud* FAVERO, 2004, p. 2-3).

Os relatos que tratam da ocupação das terras que compõem o município de Amélia Rodrigues indicam que uma grande parcela deste território foi no passado parte da sesmaria dos irmãos Luiz Vaz de Paiva e Manoel Nunes, que receberam suas terras por meio de doação pelo então Governador do Brasil Dom Diogo de Menezes, e que, posteriormente, foi “transferida por testamento ao Mosteiro de São Bento da Cidade do Salvador em 1622, nela os beneditinos construíram o engenho São Bento de Inhatá” (IBGE, S/D), primeiro ponto povoado da região. Em 1718, por intermédio de um alvará régio, foi transferida à freguesia de Nossa Senhora dos

Campinhos e em 1727 o território do município passou a fazer parte da Vila de Nossa Senhora da Purificação e Santo Amaro.

O registro da ocupação do território da atual sede de Amélia Rodrigues remete pelo menos ao início do século VIII, visto que em 1702 foi edificada na localidade, até então conhecida como Marucá, a capela de Nossa Senhora da Lapa e “em 1757 o vigário da então povoação de Santo Amaro, Padre Manoel Telles dava conta da existência de alguns poucos residentes nas vizinhanças da capela da Lapa” (SOARES 1991, p.50).

No final do século IX e início do XX a região é marcada por transformações nos modos produção do açúcar. Neste período ocorre a modernização dos engenhos, dando lugar a várias usinas de açúcar na região. Segundo Nascimento (1997), a Usina Aliança, única ainda ativa no território do município de Amélia Rodrigues, foi construída em 1892 e em “1898, o Governo do Estado contratou a construção de três usinas” (NASCIMENTO, 1997, p. 27), entre elas a usina Itapetingui, que se localizava no território que hoje integra o município de Amélia Rodrigues.

Em 1926 São Bento de Inhatá é elevado à condição de distrito do município de Santo Amaro e posteriormente, em 1938, tem seu nome alterado para São Bento. Em 1944 tem sua denominação novamente alterada, desta vez para Inhatá.

Em 1934 a localidade do povoado da Mata, onde atualmente se localiza a Usina Aliança e anteriormente existia o Engenho da Mata, passa a ser distrito do município de Santo Amaro, tendo seu nome alterado para Mata da Aliança. Em 1936 a sede de Amélia Rodrigues é elevada à condição de distrito do Município de Santo Amaro e, em 1944, tem seu nome alterado pelo Decreto-Lei Estadual nº 141, de 31-12-1943, retificado pelo Decreto Estadual nº 12.978, de 01-06-1944, passando a ter a denominação de Traripe (IBGE).

Em 20 de outubro de 1961 o distrito de Traripe é elevado à condição de município, pela da Lei Estadual nº 1533, de 20-10-1961, é desmembrado de Santo Amaro e recebe o nome de Amélia Rodrigues em homenagem a uma educadora, escritora e poetisa local. A atual divisão territorial do município é composta pelo distrito-sede Amélia Rodrigues e pelos distritos de Inhatá e Mata da Aliança.

3.3 FORMAÇÃO DO MUNICÍPIO DE AMÉLIA RODRIGUES

Como se observou ao discorrermos sobre o histórico do município, a origem de Amélia Rodrigues se caracterizou pela formação de povoações e núcleos rurais do recôncavo açucareiro e posteriormente se configuraram em espaços urbanos inicialmente atrelados à cultura do açúcar no Recôncavo Baiano, integrando o que, para Milton Santos (1998), constituiu a primeira rede urbana do Brasil.

É possível afirmarmos que o processo político que culminou na criação do município de Amélia Rodrigues, em 1961, apropriou-se das relações solidárias existentes (CATAIA, 2001 *apud* FAVERO, 2004, p. 2-3), atreladas inicialmente à cultura do açúcar do Recôncavo Baiano, algo comum aos três principais agrupamentos humanos que constituíram o município (Inhatá, Traripe, Mata da Aliança) e das várias pequenas aglomerações existentes no seu entorno. Além da proximidade física, existia uma territorialidade própria, visto que, conforme Raffestin (1993, p.158):

[...] a territorialidade adquire um valor bem particular, pois reflete a multidimensionalidade do “vivido” territorial pelos membros de uma coletividade, pelas sociedades em geral. Os homens “vivem”, ao mesmo tempo, o processo territorial e o produto territorial por intermédio de um sistema de relações existenciais e/ou produtivistas.

No município de Amélia Rodrigues este sistema de relações está originalmente ligado à monocultura do açúcar, que estimulou o surgimento de povoações rurais e posteriores núcleos urbanos nas proximidades dos engenhos e usinas de açúcar. A dinâmica da produção do açúcar, especialmente em Inhatá e Mata de Aliança, estimulou o crescimento da população urbana na região durante o início do século XX.

Na segunda metade do século XX já era possível identificar pequenos núcleos urbanos, visto que o Censo de 1940 demonstra que, apesar de serem majoritariamente rurais os três distritos, que duas décadas depois formariam o município de Amélia Rodrigues, possuíam uma população urbana preexistente com taxas de urbanização significativa para a época, atingindo uma taxa de urbanização que chegava a 42,75% no distrito de Inhatá e de 33,07% em Mata da Aliança, conforme podemos verificar na Tabela 1, superior à taxa de urbanização do Nordeste, que era de 23,42%, e a brasileira era de 31,24% (IBGE, 1940).

Tabela 1- População recenseada em 1940, distritos de Traripe, Inhatá e Mata de Aliança, (Amélia Rodrigues) - Santo Amaro – Bahia

Distrito	Rural	Urbana	Total	Taxa de Urbanização (%)
Traripe (sede)	9.369	1.348	10.717	12,58
Inhatá	2.692	2.010	4.702	42,75
Mata da Aliança	2.854	1.410	4.264	33,07

Fonte: Soares 1991, Enciclopédia dos Municípios Brasileiros, Censo IBGE 1940

De acordo com o IBGE, em 1950 a população urbana de Amélia Rodrigues era de 2.042 em Traripe, 1.965 em Mata de Aliança e 3.786 em Inhatá, retratando um avanço da população urbana nos distritos do município de Santo Amaro que iriam compor o município de Amélia Rodrigues na década seguinte.

Ao analisarmos a taxa de urbanização verificamos, na Tabela 2, que em 1950 Inhatá já possuía população urbana superior à população rural, atingindo uma taxa de urbanização de 56,47%, enquanto Mata da Aliança atingiu uma taxa de urbanização de 49,16%. No mesmo período a taxa de urbanização nordestina era de apenas 26,40% e a brasileira de 36,16% (IBGE, 1950).

Tabela 2- População recenseada em 1950, distritos de Traripe, Inhatá e Mata de Aliança, (Amélia Rodrigues) - Santo Amaro–Bahia

Distrito	Rural	Urbana	Total	Taxa de Urbanização (%)
Traripe (sede)	7.180	2.042	9.222	22,14
Inhatá	2.919	3.786	6.705	56,47
Mata da Aliança	2.032	1.965	3.997	49,16

Fonte: Soares 1991, Enciclopédia dos Municípios Brasileiros, Censo IBGE 1950

Entretanto é importante salientar que o fato da existência de uma estrutura urbana prévia não significa que o município possuía um território planejado. Infelizmente o Censo Demográfico de 1960 não especifica a população por distrito, o que impossibilita a apresentação dos dados um ano antes da emancipação política do município de Amélia Rodrigues. Contudo, em 1970, a população do município declina em relação à de 1950, passando de um total de 19.924 habitantes em 1950 (somando a população dos três distritos que formaram o município de Amélia Rodrigues) para 14.981 habitantes em 1970.

Apesar de a população de todos os distritos caírem tal fenômeno foi mais acentuado no distrito de Inhatá, que perde em números absolutos 2.886 habitantes,

sendo o distrito que mais perde população no período, voltando a ter em 1970 uma população urbana inferior à rural, obtendo uma taxa de urbanização de 41,90% e pela primeira vez, desde 1940, fica com uma taxa de urbanização inferior à brasileira, que foi de 55,92%. Contudo a diminuição da taxa de urbanização do distrito de Inhatá se deu devido ao êxodo da população, principalmente da urbana, embora também tenha ocorrido queda da população rural, conforme Tabela 3.

Tabela 3- População recenseada em 1970, distritos de Amélia Rodrigues, Inhatá e Mata de Aliança - Amélia Rodrigues-BA

Distrito	Rural	Urbana	Total	Taxa de Urbanização (%)
Amélia Rodrigues (sede)	4.359	4.638	8.997	51,55
Inhatá	2.219	1.600	3.819	41,90
Mata da Aliança	1.051	1.114	2.165	51,45

Fonte: Soares 1991, Censo IBGE 1970

Alguns fatos podem explicar a queda populacional do município entre os anos de 1950 e 1970, por exemplo, no fim da primeira metade do século XX ocorre o fim das condições favoráveis que fizeram a economia açucareira voltar a funcionar com plenitude a partir do século XIX (ALCOFORADO, 2006), que resulta no fechamento da Usina São Bento, localizada no distrito de Inhatá (Figura 2).

Figura 2 – Usina São Bento, Inhatá, Amélia Rodrigues-BA



Fonte: Banguê (2014)

Outra situação que teve impacto na dinâmica do município de Amélia Rodrigues fica evidente ao se verificar o contexto regional do Recôncavo na

segunda metade do século XX, pois é possível observar que ocorrem importantes mudanças na escala regional, já que emerge na região do Recôncavo a exploração do petróleo e a implantação da Petrobras. Para Amós da Cruz Souza:

Se a história do Recôncavo fora marcada pelas suas relações com a produção agrícola da produção açucareira e a existência rural de suas populações, o “ciclo do petróleo” significa o fim dessa condição e um novo capítulo de sua história (SOUZA, 2014, p. 69).

Neste “novo capítulo da história” do Recôncavo ocorre também à ampliação da rede de transportes rodoviários (SANTOS; SANTOS; AQUINO, 2014), resultando na modernização do traçado da via rodoviária que ligava Feira de Santana a Salvador, que é alterado dando origem a uma via mais direta e que deixa de passar em algumas localidades, como Mata da Aliança (SILVA, 2008). Além disso, ocorre também a consolidação de Feira de Santana como um importante entreposto comercial e declínio dos centros tradicionais, como Santo Amaro (CASTRO, 2014).

Além das profundas mudanças no cenário regional, no ano de 1961 o município Amélia Rodrigues é criado após processo de emancipação política, sendo possível afirmar que o município surge a partir da inter-relação do homem com o ambiente, das relações afetivas decorrentes e do sentimento de pertencimento aliado ao momento histórico, em que a criação de novos municípios era uma política comum.

3.4 CONTEXTO POLÍTICO: DA EMANCIPAÇÃO POLÍTICA AO PLANO DIRETOR DE AMÉLIA RODRIGUES

Amélia Rodrigues surge como município em um período no qual houve um acentuado crescimento no número de municípios no Brasil. Apenas em 1961, ano da emancipação político-administrativa de Amélia Rodrigues, foram criados 286 municípios no Brasil (FAVERO, 2004). Para Bremaeker (1996, p.121), “vê-se que a criação de municípios não é nenhuma novidade na tradição política brasileira, ocorrendo ao longo do tempo com relativa naturalidade”.

Ao refletir sobre a emancipação político-administrativa do município de Amélia Rodrigues é importante considerar o que expõe Ribeiro (1997), o qual indica

que muitos dos municípios brasileiros surgiram sem uma análise prévia da viabilidade econômica e financeira que lhes dessem seguridade administrativa e fiscal, o que reflete negativamente sobre a oferta de serviços e bens públicos. Além disso, como se observou, o período da criação do município de Amélia Rodrigues coincide como declínio da economia açucareira regional, que, por anos, fomentou o desenvolvimento e o crescimento urbano local.

A autonomia conquistada pelo município de Amélia Rodrigues em 1961 encontrava suporte na Constituição de 1946, que permitia uma liberdade aos municípios brasileiros na gestão do seu território. Esta Constituição integrou os municípios no sistema eleitoral brasileiro e dispôs os seus órgãos, Legislativo e Executivo, permitindo ao município maior autonomia. Entretanto, poucos anos após a emancipação do município de Amélia Rodrigues, ocorre, em 1964, o golpe militar e, anos depois, a Constituição de 24/01/1967, vindo, posteriormente, a Emenda Constitucional nº 1, de 17/11/1969. Segundo Favero (2004, p.43):

Esta Constituição limitou as liberdades municipais nos aspectos político, administrativo e financeiro. Da criação de municípios até as atividades rotineiras de administração local dependiam de legislação federal e se sujeitavam à fiscalização e controle de órgãos centrais da União e Estados, tais como Tribunal de Contas, Ministérios e Secretarias.

Somente a partir do fim do regime militar e com a promulgação da Constituição Federal de 1988 o município de Amélia Rodrigues, assim como os demais municípios brasileiros, conseguiu maior autonomia na gestão de seu território e de seus recursos, bem como pôde ampliar sua participação na provisão das necessidades municipais (REZENDE, 2011). De acordo com Edmundo Ximenes Rodrigues Neto e Antônia Jesuíta de Lima (2007, p. 108),

[...] diferentemente do modelo de gestão implantado no Brasil entre 1964 e 1985, fundado na crença de que a intervenção estatal (centralizadora e tecnocrática) traria, ao agir sobre a cidade, soluções adequadas para os seus problemas; a Constituição de 1988 apontou para a ampliação do diálogo entre Estado e sociedade civil, suscitando a possibilidade de reconhecimento e partilha efetiva das decisões, o que contribuiu para a expansão de experiências inovadoras no campo da gestão de políticas públicas.

Tais fatos permitiram que os municípios tivessem força para gerir e buscar solução para os problemas urbanos, especialmente aqueles relacionados ao uso do

solo, podendo, então, atender aos anseios da sociedade, já que, conforme Raquel Rolnik (2000, p. 74):

[...] com o fim do regime militar, os conflitos em torno da apropriação do solo urbano ganharam a cena pública, explicitando tensões presentes nas cidades desde o grande movimento de urbanização da sociedade brasileira que se intensificou nos anos 60.

Ao considerarmos Meireles (1993, p.36) verificamos que “a característica fundamental da atual Carta é a ampliação da autonomia municipal, no tríplice aspecto político, administrativo e financeiro”, os instrumentos de regularização fundiária e participação popular que entraram no ideário do planejamento urbano brasileiro e são incorporados à Constituição (ROLNIK, 2000), a partir da luta do Movimento Nacional de Reforma Urbana, conforme esclarece Ribeiro (1993):

O Movimento Nacional pela Reforma Urbana se constituiu a partir da crítica ao fracassado modelo tecnocrático e autoritário de planejamento e consolidou o vasto conjunto de ideias e propostas que vêm sendo debatidas na sociedade brasileira desde início dos anos 60. O objetivo central é a instituição de um novo padrão de política urbana, fundado nas seguintes orientações: a instituição da gestão democrática da cidade, com a finalidade de ampliar o espaço de cidadania e aumentar a eficácia/eficiência da política urbana; reformas nas relações intergovernamentais e nas relações governo-cidadania, a primeira com a municipalização da política urbana e a segunda pela adoção de mecanismos que institucionalizem a participação direta da população no governo da cidade (RIBEIRO, 1993, p. 10).

Neste sentido, é plausível afirmarmos que somente a partir de 1988 o município de Amélia Rodrigues teve plenas condições políticas para iniciar um planejamento local e participativo, visto que Constituição determinou que a política de desenvolvimento urbano devesse ocorrer a partir das ações dos municípios e conforme a Carta Magna indica no Capítulo II, em especial no artigo 182:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (BRASIL, 2001).

Entretanto, após 13 anos da entrada em vigor da Constituição Federal de 1988, ocorre a regulamentação do capítulo que trata da política urbana. Tal

regulamentação ocorre por meio do Estatuto da Cidade, que estabeleceu a obrigatoriedade da elaboração dos planos diretores para grande parte das cidades brasileiras, indicando inicialmente um prazo de cinco anos para que os municípios elaborassem o plano diretor – posteriormente este prazo foi alterado pela Lei nº 11.673 de 8 de maio de 2008, permitindo que os municípios que ainda não tinham elaborado o Plano Diretor o fizessem até 30 de junho de 2008.

O município de Amélia Rodrigues cumpriu o prazo inicial e em outubro de 2006, a Câmara Municipal de Amélia Rodrigues aprovou, em regime de urgência, a Lei Municipal nº 411/2006, referente ao Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal – PDDM.

3.5 PLANEJAMENTO OBRIGATÓRIO OU VONTADE DE PLANEJAR O MUNICÍPIO?

Apesar de possuir mais de 78% de população urbana, conforme indicou o Censo Demográfico do ano 2000, Amélia Rodrigues não possuía uma legislação urbana significativa no período anterior à elaboração do seu plano diretor, visto que, de acordo com Ramos (2010, p. 11), “antes do referido Plano, não havia plano diretor ou outra legislação urbanística; apenas a legislação sobre a utilização do espaço urbano do município: Código de Polícia administrativa, a Lei Nº 322/2001”. E, embora tivesse total liberdade administrativa desde a promulgação da Constituição Federal para legislar sobre a política urbana local, a questão parece ter sido ignorada pelos legisladores municipais durante anos. Contudo, no ano de 2006, a questão urbana entra na pauta da gestão municipal, possivelmente devido às exigências do Estatuto da Cidade.

Como se verificou, o Estatuto da Cidade estabeleceu que vários municípios brasileiros, a partir de 2001, estavam obrigados a elaborar seus planos diretores e estendeu a obrigatoriedade antes definida na Constituição Federal apenas quanto ao porte populacional, indicando que:

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

I – com mais de vinte mil habitantes;

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;

IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012) (BRASIL, 2001).

Ao se esmiuçar o artigo 41 do Estatuto da Cidade verifica-se que este estabelece vários critérios que tornam compulsória a elaboração do plano diretor para os municípios. O primeiro critério é o mesmo previsto na Constituição Federal de 1988, que estabelece o fator populacional como determinante, ou seja, cidades com população maior que 20.000 habitantes. Porém, para melhor entendimento sobre o alcance deste mecanismo, é necessário que se compreenda o que é considerado cidade no Brasil.

Alguns países possuem legislações que criam categorias de povoações definindo o que vem a ser cidade a partir de alguns parâmetros, no entanto no Brasil o Decreto-Lei nº 311, de 2 de março 1938, estabelece no Art. 3º que a “sede do município tem a categoria de cidade e lhe dá o nome”. No entanto a definição do IBGE(2013, p.297), descrita na Metodologia do Censo Demográfico, é mais restritiva, pois define que cidade “é a localidade onde está sediada a Prefeitura Municipal. É constituída pela área urbana do distrito-sede e delimitada pelo perímetro urbano estabelecido por lei municipal”. Esta definição implica a possibilidade de existência de população residente no distrito-sede e que não integre a população da cidade.

Portanto, ao se aplicar a definição do IBGE para cidade no município de Amélia Rodrigues, verifica-se que, conforme os censos de 1991, 2000 e 2010, a população da cidade de Amélia Rodrigues era inferior a 20.000 habitantes, como se pode observar na Tabela 4.

Tabela 4- População urbana residente no distrito-sede do município de Amélia Rodrigues, anos de 1991, 2000 e 2010

Cidade	1991	2000	2010
Amélia Rodrigues	12.585	14.828	16.261

Fonte: Adaptado pelo autor, SIDRA, IBGE, censos demográficos de 1991, 2000, 2010

Considerando o que indica a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade, e tendo como base a definição de cidade pelo IBGE, Amélia Rodrigues não estaria obrigada a elaborar o seu plano diretor, visto que a população urbana do

distrito-sede, até o Censo de 2010, não ultrapassou 20.000 habitantes, conforme visto na Tabela 4.

Considerando a população total do distrito-sede, interpretando que o Artigo 3º do Decreto-Lei nº 311, de 2 de março de 1938, considere ‘cidade’ como a população total do distrito-sede, apenas em 2010 o município estaria obrigado a elaborar seu plano diretor, visto que a população do distrito de Amélia Rodrigues (sede) superou a marca de 20.000 habitantes apenas em 2010, como se pode verificar na Tabela 5.

Tabela 5- População total residente no distrito-sede do município de Amélia Rodrigues, anos de 1991, 2000 e 2010

Cidade	1991	2000	2010
Amélia Rodrigues-BA	16.445	18.192	20.083

Fonte: Adaptada pelo autor, SIDRA, IBGE, censos demográfico de 1991, 2000, 2010

Alguns autores questionam as definições oficiais de cidade e apresentam outros critérios para definir o que deveria ser considerado cidade. A utilização de tais definições teria como consequência a alteração no entendimento de quais municípios estariam obrigados a elaborar políticas destinadas ao desenvolvimento urbano.

Algumas definições de cidade também usam o critério populacional como ‘ponto de corte’. Para Bitoun (2009, p. 26), o tamanho populacional é a “dimensão mais levada em consideração nas políticas públicas e nas ciências”, assim o indicador populacional de 20.000 habitantes parece ser compreendido como um marco de transição entre a quase cidade e a cidade.

Um exemplo disso é a definição que considera que só poderiam ser chamadas de cidade as sedes municipais com população urbana a partir de 20.000 habitantes. Entretanto tal definição está associada à definição de população urbana e corresponderia à população que vive na sede urbana dos municípios (FARIA, 1984, p.124 *apud* WANDERLEY, 2001, p. 3), compreensão que acolhe, em parte, a definição do Art 3º do Decreto-Lei de 1938, já mencionado.

A importância desse mesmo recorte populacional de 20.000 ou mais habitantes como critério de delimitação geográfica no que se refere à população urbana pode ser encontrada no *Review of United Nations Demographic Yearbook*

System, publicado em 2003, embora faça ressalva ao contexto social de cada nação, conforme indica:

These data are valuable, since they reflect local opinion as to what "urban" consists of in that country's geographical and social context. However, a single definition applied internationally (such as the 20,000+ cutoff adopted at times in the past) would also provide very useful data, and both approaches should be pursued if at all possible (UNITED NATIONS, 2003).

Caso se considere tal recorte populacional, Amélia Rodrigues não teria cidade, o que também teria impacto nas políticas destinadas ao desenvolvimento urbano. Neste sentido, segundo Wanderley (2001), os municípios com população inferior a 20.000 habitantes não fariam parte do “sistema cidades”, sendo considerados “não urbanos”, o que os retiraria do alvo das políticas públicas de cunho cidadão, que, no Brasil, são da competência do Ministério das Cidades.

Em outra definição de cidade, valendo-se de certa dose do anarquismo epistemológico (FEYERABEND, 1977), se poderia aqui considerar, no caso dos pequenos municípios brasileiros, cidade e município como um mesmo ente, visto que, para Lencioni (2011), “Ao falarmos em cidade no Brasil estamos nos referindo a um aglomerado sedentário que se caracteriza pela presença de mercado (troca) e que possui uma administração pública”, características presentes em quase todos os pequenos municípios brasileiros.

Para Guerreiro (2006, p. 221), “no Brasil cidade e município tornam-se a mesma coisa” e, de fato, a cidade e o município parecem assumir caráter único na aplicação de algumas políticas urbanas, como aquelas previstas no Estatuto da Cidade, visto que, apesar do critério populacional descrito no texto legal da Lei 10.257/2001 obrigar as ‘cidades’ com mais de 20.000 habitantes a elaborarem e aprovarem seus planos diretores, muitas publicações substituem o termo cidade por município.

Edesio Fernandes (2010) afirma que “Todos os municípios com mais de 20 mil habitantes, dentre outras categorias, receberam o prazo de cinco anos para formular e aprovar seus planos diretores”. Para Santos Junior e Montandon (2011), o plano diretor possui elaboração compulsória para os municípios com mais de vinte mil habitantes. O mesmo ocorre em publicações produzidas pelo Ministério das

Cidades, que indicam a obrigatoriedade do plano diretor para “municípios com mais de 20 mil habitantes” (BRASIL, 2005).

A interpretação de que o termo cidade, descrito na Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, se refere à população total do município, embora não encontre amparo no Decreto-Lei nº 311, de 2 de março 1938, e nem na metodologia adotada pelo IBGE, está presente na interpretação do Conselho das Cidades, órgão que tem natureza deliberativa e consultiva e integra o Ministério das Cidades (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011), visto que a Resolução Nº 25, de 18 de março de 2005, indica:

Art. 2º Os Municípios que devem obrigatoriamente elaborar seus planos diretores até outubro de 2006 são aqueles que não possuem plano diretor, ou tendo aprovado seu plano diretor há mais de 10 anos, enquadram-se em pelo menos uma das seguintes condições:
I – tenham mais de 20 mil habitantes;
II - integrem regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas.
§1º Considera-se a população total do Município, para fins do inciso I, o número definido pelo Censo de 2000 do IBGE.

Considerando o que delibera a Resolução Nº 25 do Conselho das Cidades, o município de Amélia Rodrigues estaria obrigado a elaborar o plano diretor até outubro de 2006, visto que no Censo de 1991 o município já possuía população superior a 20.000 habitantes e não sofreu decréscimo populacional nos censos seguintes, conforme se pode verificar na Tabela 6.

Tabela 6 - População residente no município de Amélia Rodrigues

Município	1970	1980	1991	2000	2010
Amélia Rodrigues	14.981	18.191	22.779	24.134	25.190

Fonte: Adaptado pelo autor, SIDRA, IBGE, censos demográficos de 1970, 1980, 1991, 2000, 2010

Ao se observar as outras condições para a obrigatoriedade de elaboração do plano diretor, conforme o artigo 41 do Estatuto da Cidade, se verifica que o inciso II do artigo 41 estabelece que, assim como as cidades com mais de 20.000 habitantes os municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, também estariam obrigados a elaborarem o plano diretor.

Atualmente Amélia Rodrigues integra a Região Metropolitana de Feira de Santana – RMFS, contudo apenas no ano de 2011 o município passou a compor a

citada região metropolitana, visto que neste ano foi sancionada a Lei Estadual Complementar nº 35, que oficialmente criou a RMFS, ano posterior à aprovação do PDDM Amélia Rodrigues (2006). Portanto, este quesito do inciso II do artigo 41 do Estatuto da Cidade não se aplicava ao município em 2006.

O Estatuto da Cidade também cita que os municípios integrantes de “aglomerados urbanos” teriam obrigatoriedade de elaborar o plano diretor e, ao considerar Matos (2000, p. 2), verifica-se que o IBGE indica o conceito de aglomeração urbana:

[...] embora semelhante ao de região metropolitana, serve para designar outros espaços urbanos, situados em nível sub-metropolitano, que congregam mais de uma cidade, notadamente cidades que começariam a experimentar o processo de conurbação.

Apesar de o trabalho do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, intitulado de *Redes Urbanas Regionais: Norte, Nordeste e Centro-Oeste* (IPEA, 2002), indicar de maneira genérica que Amélia Rodrigues fazia parte de uma aglomeração urbana, visto que caracterizava a região de Feira de Santana (a qual inclui o município de Amélia Rodrigues) como uma aglomeração urbana, pode-se afirmar que tal referência não possui ligação com a organização prevista no artigo 25, parágrafo 3º, da Constituição Federal de 1988, que indica a necessidade de uma lei estadual complementar para que as aglomerações urbanas possam existir legalmente.

A ausência desta lei que incluísse o município de Amélia Rodrigues em uma aglomeração urbana ou em uma região metropolitana antes de outubro de 2006 torna a possibilidade de o município ter elaborado seu plano diretor considerando o inciso II do artigo 41 do Estatuto da Cidade nula. Cabe ressaltar que a posterior inserção do município na RMFS poderia ter motivado a revisão do PDDM, contudo tal fato não ocorreu.

Outra condição que obrigaria Amélia Rodrigues a elaborar o seu plano diretor no ano de 2006 é a possibilidade estabelecida no inciso III do artigo 41 da Lei Federal nº 10.257/2001, que indica a obrigatoriedade de elaboração do plano diretor, em que o poder público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do artigo 182 da Constituição Federal, o qual prevê:

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

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

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

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais (BRASIL, 1988).

Tal obrigatoriedade de elaboração do plano diretor, diferente das demais, está ligada à intenção do município de implantar instrumentos previstos na Constituição, não sendo resultado de uma imposição legal devido a um quantitativo populacional ou de uma situação territorial como nos casos analisados anteriormente.

Entretanto a possibilidade de o poder público do município de Amélia Rodrigues ter tido a intenção de utilizar o PDDM para regulamentar o disposto no § 4º do artigo 182 não fica evidente, pois, segundo Ramos (2010), a Lei Municipal nº 411/2006 não estabelece o parcelamento ou edificação compulsório ou IPTU progressivo no tempo.

As análises demonstram que a motivação para a elaboração do PDDM de Amélia Rodrigues foi a interpretação que a população total do município o enquadrava no disposto no inciso I do artigo 41 do Estatuto da Cidade, visto que o município não se enquadrava, em 2006, no inciso II e não demonstrou pretensão de utilizar o instrumento indicado no inciso III.

No que se refere ao inciso IV, Amélia Rodrigues não é integrante de áreas de especial interesse turístico e, quanto ao inciso V, não existe registro de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional que influenciassem o município a elaborar o PDDM. O inciso VI só foi inserido no Estatuto da Cidade no ano de 2008, posterior ao PDDM de Amélia Rodrigues.

Conforme o exposto, o critério populacional que considera o total de habitantes do município de Amélia Rodrigues foi o fator que determinou a elaboração do plano diretor, neste sentido, assim como o quantitativo populacional definidor da obrigatoriedade de elaboração do Plano Diretor não se limitou apenas à

população urbana, é importante refletir sobre qual deve ser o alcance das políticas previstas no Estatuto da Cidade, que, apesar de estabelecer uma política voltada para o desenvolvimento urbano, não deve se limitar apenas ao perímetro da cidade, sendo importante que o plano diretor não se limite ao espaço geográfico da cidade e considere o modo de vida de toda a população municipal, visto que urbano e cidade, campo e rural não são sinônimos; o urbano e o rural devem ser compreendidos como um conceito que ultrapassa o limite físico da cidade ou do campo.

Para Villaça (1999, p. 242):

O plano diretor deve abordar todos os problemas que sejam da competência do município, estejam eles na zona rural ou urbana. O município não tem, por exemplo, competência para fazer zoneamento rural; determinar onde são permitidas ou proibidas as pastagens, a fruticultura, a pecuária, o extrativismo etc., etc. Já as rodovias municipais na zona rural podem e devem fazer parte do plano diretor. Inútil, entretanto, incluir neles as rodovias, trevos ou viadutos, estaduais e/ou federais, por mais importantes que sejam para o município.

Entretanto, ao retomarmos a já mencionada concepção anarquista inspirada em Feyerabend (1977), considerar a realidade como um conjunto de regras universais seria um erro, sendo importante que o plano diretor considere as dimensões sociais e culturais, se aproximando dos pensamentos de Milton Santos e Henri Lefebvre, que consideram o campo e a cidade, o rural e o urbano como relações complexas. Tal como é retratada por Locatelli (2013, p. 90), segundo o qual:

Para Santos, tradicional separação entre um Brasil rural e um Brasil urbano passou a não mais contemplar a atual realidade. Rural e urbano não podem ser divididos, como se fossem duas realidades isoladas entre si e independentes. São partes integrantes de um todo e tais partes constantemente mantêm relações entre si. Todavia o fato de apresentarem aspectos que os tornam comuns não os transformam em um todo homogêneo.

Portanto, considerar apenas o número de habitantes, como fazem alguns países, autores e as Nações Unidas, ou, ainda, considerar qualquer outro critério quantitativo, embora encontre validade para definir a aplicabilidade das políticas públicas, não deve ser a única dimensão a ser considerada na aplicação dos instrumentos de planejamento urbano previstos no Estatuto da Cidade. Torna-se fundamental que as questões qualitativas e a dimensão humana conduzam a

elaboração e aplicação dos planos diretores, e, neste sentido, a vontade política de combater os problemas urbanos deve ser aliada à vontade popular, buscando ir além do cumprimento do aspecto formal da legislação.

Para isso é necessária a efetiva participação popular, visto que esta constitui um aspecto fundamental para que os planos diretores possam auxiliar no desenvolvimento dos municípios, ajudando a superar os aspectos patrimoniais presentes nas gestões municipais e a burocracia que visa apenas o cumprimento das normativas legais.

4 PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL DE AMÉLIA RODRIGUES

Este capítulo busca verificar se o Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal de Amélia Rodrigues atende aos princípios fundamentais previstos no Estatuto da Cidade, que são: a gestão democrática, a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização, a recuperação dos investimentos do poder público que tenham resultado em valorização de imóveis urbanos e o direito a cidades sustentáveis, à moradia, à infraestrutura urbana e aos serviços públicos, bem como verificar o cumprimento do PDDM por parte dos gestores municipais.

4.1 PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR DE AMÉLIA RODRIGUES

Conforme se verificou, o processo que leva o município de Amélia Rodrigues a elaborar o PDDM está relacionado a obrigatoriedade prevista no Estatuto da Cidade. Cabe destacar que caso não cumprissem o prazo estabelecido o prefeito e os agentes públicos estariam sujeitos a sanções, conforme indica o artigo 52 do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). Visando cumprir o determinado pela legislação o município optou por contratar uma empresa privada, a Progredir Consultoria – PCT e a coordenação geral da equipe técnica ficou a cargo da urbanista Ana Paula Cavalcante Albuquerque de Souza (RAMOS, 2010), tal fato representa o distanciamento entre o planejador e executor, sinalizando uma estratégia de planejamento tradicional.

A preocupação em cumprir a legislação fica evidente no diálogo entre os vereadores e os representantes da PCT, que, ao serem questionados sobre o que aconteceria caso o município não entregasse o plano diretor no prazo, respondeu que:

O Ministério das Cidades deu até 10 de outubro de 2006, caso haja descumprimento do prazo, a gestão municipal será responsabilizada, na figura do Prefeito e Presidente da Câmara de Vereadores, por improbidade administrativa (PROGREDIR CONSULTORIA, 2006, p. 77).

Tal preocupação com as possíveis punições não pode ser encarada como algo negativo ou evidência de que o município buscou apenas o cumprimento burocrático da legislação, sendo necessária uma profunda análise dos processos que conduziram à aprovação do PDDM e seus resultados. É necessário verificar se o município desenvolveu uma ferramenta de planejamento ou um documento para ser arquivado e que, neste caso, representaria o fracasso do planejamento municipal (REZENDE, 2011), principalmente se considerarmos a noção de Planejamento Estratégico Situacional –PES, desenvolvido pelo economista chileno Carlos Matus, visto que “neste método, o futuro não é determinístico e a realidade é continuamente acompanhada. Quando houver uma mudança da situação real o plano é imediatamente ajustado” (IIDA, 1993, p. 115).

Tendo-se passados mais de nove anos desde a aprovação do PPDM de Amélia Rodrigues, muitas das informações do período de elaboração não constam nos arquivos da Prefeitura Municipal e da Câmara Municipal de Vereadores, existindo apenas o texto da lei, fato também identificado no relatório municipal da RACIPDP, visto que segundo Ramos (2010, p.2) a “Prefeitura Municipal não dispõe de todas as informações”, entretanto cópias dos relatórios técnicos, disponíveis em acervos particulares, fornecem valiosas informações sobre o processo que culminou na aprovação da lei do plano diretor. Os relatórios indicam as estratégias adotadas e relatam o processo de mobilização que visava estimular a participação popular exigida pelo Estatuto da Cidade, já que um dos princípios do plano diretor é a gestão democrática (LACERDA, 2005).

A Resolução nº 25, de 18 de março de 2005, do Conselho das Cidades dispõe, entre outros assuntos, sobre como o município deve conduzir o processo participativo na elaboração do plano diretor, estabelecendo que a participação popular deva ocorrer em todas as etapas do processo, desde a elaboração até a definição dos mecanismos para a tomada de decisões, abordando a necessidade de publicidade dos atos e a realização das audiências públicas.

O Estatuto da Cidade, no artigo 40, § 4º, inciso I, determina que no processo de elaboração do plano diretor deve ser promovida audiência pública, debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade (BRASIL, 2001). A determinação busca assegurar a participação popular já na etapa de diagnóstico, garantindo o perfil democrático do processo.

Conforme publicação do Observatório das Metrôpoles, foram realizados processos participativos na elaboração da maioria dos planos diretores pós-Estatuto da Cidade, contudo:

Esses processos nem sempre se perpetuaram nas mudanças de gestão municipal, tampouco resultaram, necessariamente, em Planos Diretores que expressam a construção de um pacto social para o desenvolvimento urbano ou em Planos que estejam em plena harmonia com o Estatuto da Cidade (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011, p.45).

Para Goulart (2008, p. 103), apesar de o Estatuto da Cidade inovar ao impor exigências e sanções aos gestores municipais e estabelecer normas que obriguem a participação popular, isso:

[...] não assegura que o papel e o peso político dos atores sejam obrigatoriamente simétricos, situando-se no mesmo nível a ascendência de agentes governamentais e de representantes sociais. Na prática, isto jamais ocorre. Além das normas institucionais que definem prerrogativas, pesam outras variáveis cruciais como a condução propriamente política dos procedimentos e mesmo a capacidade cognitiva e organizativa dos atores.

Ao voltar à atenção para o processo de elaboração do PDDM de Amélia Rodrigues verifica-se que a PTC fez uso de alguns instrumentos que buscavam assegurar a participação popular. Visando cumprir a legislação e buscando validar o processo participativo foi realizada uma audiência pública e a publicidade deste ato pode ser comprovada pelo convite que consta no Diário Oficial da Prefeitura Municipal de Amélia Rodrigues, do dia 23 de agosto de 2006. Os munícipes foram convidados para participação na audiência pública que se realizaria no dia 04 de setembro de 2006, às 09:00 horas, no Salão Nobre da Prefeitura Municipal (AMÉLIA RODRIGUES, 2006), demonstrando estar em consonância com o que preconiza o Estatuto da Cidade, já que, conforme a resolução nº25 do Conselho das Cidades:

Art. 8º As audiências públicas determinadas pelo art. 40, § 4º, inciso I, do Estatuto da Cidade, no processo de elaboração de plano diretor, têm por finalidade informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do Plano Diretor Participativo, e deve atender aos seguintes requisitos:

- I – ser convocada por edital, anunciada pela imprensa local ou, na sua falta, utilizar os meios de comunicação de massa ao alcance da população local;
- II – ocorrer em locais e horários acessíveis à maioria da população;
- III – serem dirigidas pelo Poder Público Municipal, que após a exposição de todo o conteúdo, abrirá as discussões aos presentes;
- IV – garantir a presença de todos os cidadãos e cidadãs, independente de comprovação de residência ou qualquer outra condição, que assinarão lista de presença;
- V – serem gravadas e, ao final de cada uma, lavrada a respectiva ata, cujos conteúdos deverão ser apensados ao Projeto de Lei, compondo memorial do processo, inclusive na sua tramitação legislativa.

Em cumprimento à legislação, a descrição da audiência pública consta no relatório V do PDDM de Amélia Rodrigues, que traz o resumo e o registro fotográfico do evento (figuras 3 e 4), indicando que a realização da audiência pública assegurava o caráter participativo do processo (PROGREDIR CONSULTORIA, 2006).

Figura 3- Audiência Pública para discussão das Propostas Preliminares



Fonte:Relatório V, PDDM de Amélia Rodrigues -2006

Mazzili (1999, p.326) ao comentar o papel das audiências públicas indica que “a audiência pública constitui uma importante contribuição para a passagem de uma democracia representativa para uma democracia participativa”.

Figura 4- Audiência Pública para discussão das Propostas Preliminares



Fonte: Relatório V, PDDM de Amélia Rodrigues -2006

Apesar de o processo de elaboração ter observado o que exige a legislação quanto à participação popular, é importante questionar se os mecanismos de mobilização realmente conseguiram captar a opinião da maioria da população de Amélia Rodrigues, visto que no Brasil, muitas vezes, a participação popular é utilizada apenas como um instrumento para legitimar as decisões de um governante (NARDI, 2013) assim como o resultado prático tem demonstrado problemas nos métodos legais que validam a participação popular (BUGS; REIS, 2014), principalmente quando se considerar o problema que leva Teixeira (2002, p. 35) a questionar:

Como inserir no processo os excluídos que não dispõem das condições mínimas sequer da sobrevivência material, quanto mais de informações e condições psicológicas para tomar parte num processo demorado, complexo, sem possibilidades de atendimento imediato de suas necessidades?

Conforme o Ministério das Cidades reconheceu:

Os instrumentos contidos no Estatuto não são suficientes, por si sós, para fazer falar muitos cidadãos que, ao longo dos anos, introjetaram atitudes de submissão ou foram longa e duramente discriminados socialmente (BRASIL, 2004, p. 45).

Neste sentido, é necessário que analisemos todo o processo participativo de elaboração do plano diretor visando compreender a validade do mesmo, já que antes da audiência pública existiram outras atividades que se encontram descritas nos relatórios do PDDM de Amélia Rodrigues e permitem verificar que foram adotadas várias estratégias de mobilização, indicando que o primeiro encontro entre a equipe técnica da PTC e a população ocorreu no dia 23 de março de 2006, quando foi realizada a abertura comemorativa e uma discussão geral acerca do processo de elaboração do PDDM, contando com a participação de mais de duzentas pessoas (Figura5).

Figura 5- Abertura Comemorativa do PDDM



Fonte: Relatório V, PDDM de Amélia Rodrigues -2006

A diversificação das estratégias de mobilização e sensibilização incluiu a realização de uma oficina de capacitação que buscava “dar condições de compreensão do que vem a ser um Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e as regras do Estatuto da Cidade para a realização do mesmo” (PROGREDIR CONSULTORIA, 2006, p.7).

Durante a oficina de capacitação (Figura 6) foi realizada a apresentação de filmes, dinâmicas de grupo e discussões temáticas, contudo tais atividades estavam restritas a um grupo selecionado. Conforme consta no relatório V, trinta pessoas estavam presente e estas representavam lideranças locais, o que estava em consonância com a Resolução 25 do Conselho das Cidades, a qual orienta que tais eventos devem ser voltados, “preferencialmente, para as lideranças comunitárias, movimentos sociais, profissionais especializados, entre outros atores sociais”.

Figura 6-Oficina de capacitação



Fonte: Relatório V, PDDM de Amélia Rodrigues -2006

Na última etapa da oficina de capacitação ocorreu uma discussão que envolveu temas como educação, saúde, segurança, cultura, lazer, meio ambiente, economia, infraestrutura, dentre outros. O Quadro 2 faz a síntese dos problemas

levantados pela população e revela que a maioria destes problemas se referia a questões pontuais que retratam carências referentes ao dia a dia da população.

Quadro 2- Síntese dos problemas apresentados pela população na discussão temática do PDDM de Amélia Rodrigues

Tema	Problemas apontados
Educação	Fechamento de escolas do ensino fundamental
	Deslocamento de estudantes das áreas rurais
	Ausência de vagas nas escolas rurais
	Utilização de uma mesma sala de aula para séries diferentes
	Inexistência de cursos técnicos
	Ausência ou insuficiência de equipamentos escolares de ensino médio
Cultura e lazer	Necessidade da construção e qualificação dos equipamentos existentes, tais como campos de futebol, quadras
	Criação de projetos de reciclagem, centros culturais, criação de um museu na usina desativada
	Melhorar a organização dos festejos do Milagre de São Roque
	Ausência de postos de saúde e PSF nas comunidades rurais
Saúde	Má qualidade do atendimento nas unidades de saúde
	Numero insuficiente de agentes de saúde
	Má qualidade da água, contaminação dos chafarizes
	Existência de um lixão e depósitos clandestinos de lixo em terrenos baldios
Segurança Pública	Assaltos em comunidades carentes e comércios
	Trafico e consumo de drogas
	Ausência de módulos policiais
Meio ambiente	Fuligem resultante da queimada do canavial e mau cheiro devido aos resíduos industriais da Usina Aliança
	Destruição da mata ciliar e comprometimento de fontes e nascentes
Infraestrutura	Inexistência de rede de esgotamento sanitário
	Falta de unidades sanitárias em parte das casas, principalmente nas comunidades rurais
	Fornecimento de água intermitente
	Ausência de rede de água tratada nas localidades rurais
	Falta de coleta e destinação adequada de lixo
	Problemas nas vias rurais
	Inexistência de pavimentação na periferia e na zona rural do município
	Ausência de transporte público
	Iluminação publica inadequada
	Habitações precárias, principalmente nas comunidades rurais
Economia	Desemprego
	Ausência de cooperativas de produção e comercialização
	Renda baixa dos moradores
	Comércio e serviços com baixo dinamismo
	Falta de uma política de desenvolvimento agrícola
	Dependência do Estado para implantar empreendimentos que gerem desenvolvimento econômico
	Dificuldade de algumas comunidades de acessar a sede do município, sendo mais fácil se deslocar para municípios vizinhos

Fonte: Adaptado do Relatório V do PPDM de Amélia Rodrigues

Questões fundamentais, que poderiam ser mitigados com o plano diretor, como a regulação da expansão urbana, a regularização fundiária urbana, a função social da propriedade urbana, participação popular na tomada das decisões sobre as políticas públicas, dentre outras, são ignoradas nas discussões populares.

Os relatórios indicam que, além das ações já citadas, o processo participativo de elaboração do PDDM envolveu reunião com secretários municipais, reunião com vereadores, entrevista com o Tenente da Polícia, entrevista com o Prefeito Municipal e aplicação de 143 questionários, divididos entre os representantes de organizações sociais, trabalhadores da cana, usineiros da cana, trabalhadores do comércio, empresários do comércio, funcionários públicos, moradores do distrito-sede e moradores do distrito.

Tais ações demonstram que a diretriz legal da participação popular foi atendida no processo de elaboração, entretanto Ramos (2010) salienta que:

Segundo o Relatório, o associativismo não parece ser uma prática no município, pois dos respondentes do questionário, 82,5% não tinham vínculo com associações.

Dos associados, 48% não souberam informar o tempo de existência da respectiva associação e 28% informaram ter mais de 10 anos. Também 44% não souberam responder a qual tipo de organização pertenciam e 52% não citaram as atividades que são desenvolvidas pelas associações. Para a equipe responsável pelo Relatório, estes dados demonstram, por parte dos moradores do município, uma situação de desconhecimento do papel das associações e da pouca participação política da sociedade (2010, p.8).

Tal constatação mostra-se preocupante, visto que o enfraquecimento das organizações civis e a baixa participação política da sociedade podem ter permitido que setores historicamente privilegiados tenham se apropriado do processo participativo que culminou no PDDM de Amélia Rodrigues, principalmente quando verificamos que:

No histórico brasileiro, formam-se basicamente dois pólos de organização social: de um lado, o setor privado capitalista e, de outro, o setor patrimonial burocrático, cujo jogo político expressa a contradição estrutural na forma de dois estilos de atuação e envolvimento político, a saber: cooptação e representação. A cooptação (hegemônica durante longo período) é facilitada por uma forte tendência das elites a se preocuparem mais com o acesso a posições de poder e de prestígio em sistemas políticos centralizados e mais impermeáveis, de sorte que movimentos de autonomização foram sistematicamente cooptados, quando não simplesmente

reprimidos. Já a representação (associada à modernização da sociedade e de seus costumes políticos) requer a existência de grupos minimamente autônomos, orientados pela defesa de interesses próprios, seja qual for seu recorte (étnico, econômico, social, religioso e mesmo político) (GOULART, 2008, p. 104).

Embora constem processos de participação popular durante a elaboração do PDDM de Amélia Rodrigues, é necessário, para que ocorra uma verdadeira gestão democrática da cidade, que o plano diretor garanta que a população tenha representatividade assegurada em todas as etapas de formulação e execução da política urbana municipal e, apesar da existência de uma desconfiança mútua, nas reuniões que envolvem a população e os governantes, a participação da sociedade civil não pode se limitar apenas à troca de informações (NARDI, 2013) e deve compor uma importante parte do diagnóstico da realidade municipal (VILLAÇA, 1999).

Neste aspecto a síntese das demandas populares levantadas nas discussões temáticas mostra que estas superavam as questões propriamente urbanas, permeando o meio rural e suas necessidades, visto que, conforme Leite:

[...] não se pode assegurar que o plano diretor só deve considerar a zona urbana, a cidade, já que o desenvolvimento desta depende daquela, ou seja, a zona rural. Assim, o Município pode e deve considerar todo o seu território para promover uma política agrária e instituir um zoneamento rural (1991, p. 273).

Neste sentido, o plano diretor deve incorporar as demandas populares buscando soluções para os temas que sejam de sua competência, que incluam questões de curto, médio e longo prazo, bem como os problemas que excedam as zonas urbanas podem ser considerados. O plano diretor não deve se limitar apenas às questões levantadas pela população nas reuniões, devendo incorporar, além das demandas populares, a dimensão técnica e política, visto que, por vários motivos, problemas podem deixar de ser citados pela população.

É necessário que a entrada em vigor da Lei do Plano Diretor seja acompanhada por uma gestão democrática do município, de forma a ampliar a dimensão popular, além de garantir o amplo acesso a todas as informações e ações previstas no PDDM.

4.2 COMPOSIÇÃO DO PDDM DE AMÉLIA RODRIGUES

Após todo o processo de elaboração e discussão do PDDM de Amélia Rodrigues o Poder Executivo do Município encaminhou para a Câmara Municipal de Amélia Rodrigues o Projeto de Lei nº 15/2006 para a apreciação em regime de urgência.

Conforme indica a ata da 31ª sessão ordinária da Câmara de Vereadores de Amélia Rodrigues, o Projeto de Lei nº 15/2006 foi apreciado pelos edis em duas votações, sendo que a primeira votação ocorreu no dia 6 de outubro de 2010, quando foi apresentada uma emenda aditiva ao artigo 35, que inseria os incisos “VII – Viabilizar estrutura física e de pessoal para implantação de curso superior no município” e “IX - Viabilizar estrutura física e de pessoal para implantação de cursos técnicos profissionalizantes no município”.

É importante observar que durante a discussão da matéria na Câmara Municipal fica explícita a preocupação com o cumprimento do prazo legal, visto que, conforme registro em ata, um dos vereadores informou que eles tinham até o dia 10 de outubro de 2006 para aprovarem o PDDM. Durante a discussão foi questionada a não inclusão no plano diretor de aspectos que constavam em outro projeto de lei que tratava sobre incêndios, entretanto se alegou, por parte de alguns vereadores, que foram realizadas audiências públicas e que o tema deveria ter sido apresentado nestas oportunidades. Após as discussões o projeto do PDDM foi posto em votação e tanto o projeto de lei quanto a emenda aditiva foi aprovada por unanimidade.

A segunda votação foi realizada na 32ª sessão ordinária da Câmara de Vereadores de Amélia Rodrigues, que ocorreu no dia 10 de outubro de 2006, e a ata desta sessão indica que o projeto do PDDM e a emenda aditiva foram aprovados por maioria absoluta. Entretanto Ramos (2010, p.4) indica que

Em análise à sequência dos artigos da Minuta de Lei, nota-se que no processo de aprovação da Lei o Art. 79, que referia-se à criação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), foi vetado na Lei, aprovada em 10 de outubro de 2006 na 2ª gestão do prefeito reeleito Paulo César Bahia Falcão, do partido PHS.

O veto ao artigo 79 se mostra um retrocesso, visto que as ZEIS buscam viabilizar os interesses das camadas mais pobres da população, criando zonas com padrões compatíveis com a realidade das pessoas de baixa renda, cabendo ao

Município, “instituir zonas com regras especiais, quando o uso admitido vier a promover a integração das pessoas mais necessitadas aos espaços habitáveis” (OLIVEIRA, 2001, p. 41).

O PDDM do Município de Amélia Rodrigues, aprovado em 2006, extrapolou as questões propriamente urbanas, se dividindo em nove títulos que estão subdivididos em capítulos e seções e possui, no total, 100 artigos (RAMOS, 2010). O Plano Diretor de Amélia Rodrigues trata de diversas questões que envolvem as estratégias de desenvolvimento para o município, diretrizes das políticas municipais, planejamento municipal, zoneamento urbano ambiental do município, sistema viário, adequação ao estatuto da cidade, dentre outras. Entretanto este tipo de plano diretor é válido, visto que a Constituição Federal não estabelece um conceito preciso do que é um plano diretor, adotando-se, portanto, o que a doutrina ensina.

Para Meirelles (1983, p.94), o plano diretor:

[...] é o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local. Deve ser a expressão das aspirações dos munícipes quanto ao progresso do território municipal no seu conjunto cidade-campo. É um instrumento técnico-legal definidor dos objetivos de cada municipalidade e, por isso mesmo, com supremacia sobre os outros para orientar toda a atividade da administração e dos administrados nas realizações públicas e particulares que interessem ou afetem a coletividade.

Entretanto, apesar do objetivo do Estatuto da Cidade, e, por sua vez, dos planos diretores de estabelecer as diretrizes da política urbana para fins de promover o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, o PDDM de Amélia Rodrigues avançou sobre questões genéricas indicando que a matriz estratégica de desenvolvimento municipal tem com objetivo geral a elevação da qualidade de vida da população local e estabelece para a consecução deste objetivo a implementação da justa distribuição dos benefícios e ônus do desenvolvimento, ações sustentáveis, em face do seu patrimônio ambiental e a integração permanentemente às políticas, programas e projetos de desenvolvimento, de modo a aperfeiçoar a sua estrutura de gestão e indica os setores econômico, ambiental, de saneamento, social, urbano e normativo-institucional como campos de atuação pública para a consecução deste objetivo, como indicam os quadros 3, 4,5, 6, 7 e 8.

Quadro 3 - Sistematização das políticas, diretrizes e ações estratégicas prevista no PDDM de Amélia Rodrigues referente ao desenvolvimento econômico

	POLÍTICAS	DIRETRIZES ADMINISTRATIVAS	AÇÕES ESTRATÉGICAS
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	Desenvolvimento Econômico, Sustentável e Inclusivo	<ul style="list-style-type: none"> • Incentivo ao serviço de apoio ao desenvolvimento sustentável e incremento logístico. 	<ul style="list-style-type: none"> • Projeto de Marketing Urbano para divulgação das potencialidades do município na MRS; • Criação do CENPPRO (Centro de Pesquisa e Produção).
		<ul style="list-style-type: none"> • Promover a interação do município na MRS. 	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de capacitação de mão de obra local; • Estabelecer parcerias para capacitação do homem do campo (SENAR- Serviço Nacional de Aprendizagem Rural); • Elaboração do cadastro de mão de obra local.
		<ul style="list-style-type: none"> • Diversificação da Produção Local. 	<ul style="list-style-type: none"> • Implantação de Pólo Industrial; • Elaboração do PROHFRUTI – Programa de Produção Hortifrutífera; • Programa Municipal de distribuição de sementes; • Elaboração do cadastro de produtores e produtos - CAPP; • Desenvolver a agricultura familiar; • Implantação de um abatedouro simplificado; • Expansão do Programa de Produção Avícola; • Beneficiamento dos subprodutos da cana; • Programa de Incentivo ao turismo; • Implantação do Programa para cultivo de flores tropicais.

Fonte: Adaptado PDDM de Amélia Rodrigues

Quadro 4 - Sistematização das políticas, diretrizes e ações estratégicas prevista no PDDM de Amélia Rodrigues referente ao desenvolvimento social

		POLÍTICAS	DIRETRIZES	AÇÕES ESTRATÉGICAS
DESENVOLVIMENTO SOCIAL	População	Inclusão dos Cidadãos nos Benefícios da Sociedade	<ul style="list-style-type: none"> Programa de Incentivo à Cidadania. 	<ul style="list-style-type: none"> Elaboração e implantação de Projeto de Mobilização Comunitária (PROMO); Dinamização dos Conselhos existentes e Criação de Novos; Implantação da Câmara Itinerante.
			<ul style="list-style-type: none"> Programa Municipal de Redução do Assistencialismo e Geração de Renda PRORED. 	<ul style="list-style-type: none"> Criação do CIM (Centro de Informação Municipal) para ampliação e divulgação junto à comunidade das ações estratégicas do poder público local; Criação de microcrédito para geração de emprego e renda; Criação do Fundo de Investimento Comunitário.
	Educação	Qualificação da Educação Municipal	<ul style="list-style-type: none"> Garantir a continuidade do Acesso à Educação e permanência na escola em todos os níveis de ensino. 	<ul style="list-style-type: none"> Promover a reestruturação física e qualitativa das escolas; Programa de Acessibilidade à Escola; Atenção especial ao abandono e à evasão escolar; Ampliação da oferta de vagas para a Educação Infantil até 100% de cobertura da população; Implantação do Projeto Educação no Campo; Expansão do programa de reforço escolar; Elaboração e implantação do programa de bolsa auxílio transporte para universitários.
	Assis. Social	Qualificação da Ação Social	<ul style="list-style-type: none"> Ampliação dos programas de assistência social. 	<ul style="list-style-type: none"> Extensão da assistência social para as populações rurais; Criação do Abrigo do Idoso.
			<ul style="list-style-type: none"> Estruturação da Gestão da Secretaria da Ação Social. 	<ul style="list-style-type: none"> Criação do Fundo de Apoio à Assistência Social e geração de renda; Ampliação e estruturação dos recursos humanos da secretaria; Implantação do CRAS.

		POLÍTICAS	DIRETRIZES	AÇÕES ESTRATÉGICAS
DESENVOLVIMENTO SOCIAL	Saúde	Qualificação da Saúde Municipal	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidação da Atenção Básica da gestão do SUS. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliação do PSF, PACS e Agentes de Endemias; • Elaboração do Programa de Assistência ao Idoso (PROVIDA); • Transformação da unidade mista de saúde em hospital de pequeno porte; • Reforço à assistência farmacêutica; • Equipar postos de saúde para pequenas cirurgias (enfermaria).
			<ul style="list-style-type: none"> • Ampliação da Atenção Preventiva. 	<ul style="list-style-type: none"> • Promover a prática esportiva nas escolas e centros comunitários; • Promover a Feira Municipal da Saúde; • Promover atividades esportivas e recreativas para a terceira idade.
	Cultura	Valorização da Cultura e Lazer	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Revitalização Cultural. 	<ul style="list-style-type: none"> • Valorização e incentivos aos movimentos culturais locais e regionais (movimento negro, teatro, música, artesanato); • Implantação do Centro de Cultural e posterior ampliação.
	Segurança	Qualificação da Segurança Pública	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboração do Programa Municipal de Segurança Pública; 	<ul style="list-style-type: none"> • Criação do Programa de Treinamento para Vigilância Comunitária; • Parceria com o governo do estado para melhoria da infraestrutura e ampliação do quadro de pessoal; • Realização do Fórum de Segurança Pública; • Reforçar a implementação do Conselho Municipal de Segurança Pública.

Fonte: Adaptado PDDM de Amélia Rodrigues

Quadro 5 - Sistematização das políticas, diretrizes e ações estratégicas prevista no PDDM de Amélia Rodrigues referente ao desenvolvimento ambientalmente sustentável

	POLÍTICAS	DIRETRIZES ADMINISTRATIVAS	AÇÕES ESTRATÉGICAS
DESENVOLVIMENTO AMBIENTALMENTE SUSTENTÁVEL	Promoção da Qualidade Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> Recuperação de áreas degradadas. 	<ul style="list-style-type: none"> Preservação e recuperação das Áreas Verdes, reflorestamento e recomposição de margens (mata ciliar), leitos e nascentes dos rios.
		<ul style="list-style-type: none"> Estruturação ambiental de bairros. 	<ul style="list-style-type: none"> Implementação do Projeto Bairro-Padrão.
		<ul style="list-style-type: none"> Reordenamento da paisagem. 	<ul style="list-style-type: none"> Implementação de um Projeto de Arborização das vias públicas; Criação de um Parque Urbano.
		<ul style="list-style-type: none"> Identificação de oportunidades ambientais no tecido urbano. 	<ul style="list-style-type: none"> Realização de Zoneamento Ecológico.
		<ul style="list-style-type: none"> Definição das Potencialidades Ambientais do Município. 	<ul style="list-style-type: none"> Identificar e definir o potencial do Depósito Municipal de Argila; Criação de legislação específica para a extração de Argila; Aparelhamento do poder público para efetiva fiscalização; Revisão da Lei de criação do Parque Natural Municipal da Cachoeira da Pedreira e Implementação do Parque Ecológico Cachoeira da Pedreira.
		<ul style="list-style-type: none"> Acompanhamento e minimização dos impactos ambientais da Usina Aliança. 	<ul style="list-style-type: none"> Elaboração de estudo para identificar e minimizar a possível poluição atmosférica causada pela Usina Aliança.
	<ul style="list-style-type: none"> Estímulo à Conscientização Ambiental. 	<ul style="list-style-type: none"> Criar Programa Municipal de Educação Ambiental. 	
	Estabelecimento da Gestão Ambiental Municipal	<ul style="list-style-type: none"> Efetivação da gestão ambiental no município. 	<ul style="list-style-type: none"> Reativação da Agenda 21 Local; Ampliar a participação no Comitê das Bacias do Recôncavo Norte; Criação da Secretaria Municipal de Meio Ambiente; Elaboração da Política e do Plano Municipal de Meio Ambiente; Criação do Conselho e do Fundo Municipal de Meio Ambiente.

Fonte: Adaptado PDDM de Amélia Rodrigues

Quadro 6 - Sistematização das políticas, diretrizes e ações estratégicas prevista no PDDM de Amélia Rodrigues referente ao saneamento básico

		POLÍTICAS	DIRETRIZES	AÇÕES ESTRATÉGICAS
SANEAMENTO BÁSICO	Água	Qualificação do Sistema Sanitário Municipal	<ul style="list-style-type: none"> Promoção da Qualidade do Abastecimento de Água. 	<ul style="list-style-type: none"> Execução do projeto de expansão da rede de abastecimento de água; Minimizar as perdas; Programa de Otimização do Abastecimento de Água (PROÁGUA) para acompanhamento trimestral do sistema de abastecimento; Plano de Assistência ao Municípes.
	Esgoto		<ul style="list-style-type: none"> Qualificação e Utilização Plena da Rede de Esgotamento Sanitário. 	<ul style="list-style-type: none"> Conclusão e implementação do projeto de esgotamento sanitário existente, bem como ampliação do mesmo, levando em conta as características locais; Plano de Assistência aos Municípes.
	Águas Pluviais		<ul style="list-style-type: none"> Elaboração dos Planos de Macro e Micro Drenagem Municipal. 	<ul style="list-style-type: none"> Recomposição e preservação dos meios naturais de escoamento; Adequar e normatizar a ocupação do solo quanto ao escoamento pluvial; Elaborar um cadastro da rede de esgotamento pluvial existente; Proporcionar um igual tratamento às sedes distritais e povoados.

		POLÍTICAS	DIRETRIZES	AÇÕES ESTRATÉGICAS
SANEAMENTO BÁSICO	Resíduos sólidos		<ul style="list-style-type: none"> • Planejamento do sistema de limpeza pública. 	<ul style="list-style-type: none"> • Programa para otimizar a limpeza pública; • Desenvolver e implantar o Plano Diretor de Limpeza Pública.
		Qualificação e Otimização dos Resíduos Sólidos Municipais	<ul style="list-style-type: none"> • Incentivo à reciclagem. 	<ul style="list-style-type: none"> • Implantação de uma Usina de Reciclagem; • Projeto de Coleta Seletiva, que envolva desde a coleta até a sua comercialização; • Implantação de um programa de apoio e orientação voltados para a população que sobrevive da catação.
	Outros	Controle Ambiental-Urbano do Saneamento Municipal	<ul style="list-style-type: none"> • Ajustar o funcionamento dos empreendimentos locais às disposições legais do código de obras Municipal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cadastrar os empreendimentos implantados no município que são produtores de refulgos e poluentes; • Só aprovar projetos quando estes obedecerem plenamente, para cada especialidade, às normas; • Exercer fiscalização integral na implantação e operação; • Adotar para os empreendimentos de grande porte uma fiscalização atuante, exigindo que se cumpram as normas vigentes para cada caso específico, na operação e na manutenção do empreendimento; • Adotar uma política de assistência técnica e financeira aos médios e pequenos empreendedores.

Fonte: Adaptado PDDM de Amélia Rodrigues

Quadro 7 - Sistematização das políticas, diretrizes e ações estratégicas prevista no PDDM de Amélia Rodrigues referente ao saneamento básico

	POLÍTICAS	DIRETRIZES	AÇÕES ESTRATÉGICAS
DESENVOLVIMENTO URBANO	Habitação Digna	<ul style="list-style-type: none"> Programa de Habitação e Regularização Fundiária. 	<ul style="list-style-type: none"> Elaboração de cadastro fundiário municipal; Projeto HABITAR; Aproveitamento dos vazios urbanos para implantação de Programas Habitacionais e de Regularização Fundiária; Criação do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social; Criação do fundo Pró-Moradia; Adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.
	Integração territorial	<ul style="list-style-type: none"> Qualificação da Circulação. 	<ul style="list-style-type: none"> Hierarquização e normatização viária do município; Sinalização das vias.
		<ul style="list-style-type: none"> Elaboração do Programa CIRCULAR, atendendo às normas de mobilidade e acessibilidades nacionais. 	<ul style="list-style-type: none"> Cobrar junto ao Governo Federal a implantação do projeto da BR-324; Projeto para qualificar a área do município que fica às margens da BR-324; Criação de linhas de circulação entre os bairros; Melhorar e implantar, onde não houver, o acesso às zonas rurais; Qualificar o sistema viário intrabairros e acessos intermunicipais; Promover a reestruturação de ruas e passeios públicos.
	Qualificação da infraestrutura	<ul style="list-style-type: none"> Controle do uso e ocupação do solo e Aplicação dos instrumentos do Estatuto das Cidades. 	<ul style="list-style-type: none"> Elaboração do Zoneamento Ambiental-Urbano; Revisão da legislação existente e pertinente e elaboração de novos diplomas.
		<ul style="list-style-type: none"> Distribuição equilibrada dos equipamentos públicos. 	<ul style="list-style-type: none"> Criação de Áreas Comunitárias de Lazer na Sede, Distritos e Povoados; Distribuição de equipamentos públicos por nível de carência das localidades.

Fonte: Adaptado PDDM de Amélia Rodrigues

Quadro 8 - Sistematização das políticas, diretrizes e ações estratégicas prevista no PDDM de Amélia Rodrigues referente ao desenvolvimento administrativo e institucional.

	POLÍTICAS	DIRETRIZES	AÇÕES ESTRATÉGICAS
DESENVOLVIMENTO ADMINISTRATIVO E INSTITUCIONAL	Aumentar a eficiência da gestão pública municipal	<ul style="list-style-type: none"> • Reestruturação do Sistema de Gestão Municipal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitação de funcionários; • Efetivação da atividade de planejamento na atuação pública; • Introdução de acompanhamento das ações públicas, com ênfase nos mecanismos de <i>feedback</i> com o usuário final; • Reforço à integração estratégica da Administração Pública; • Fortalecimento das instâncias intra-municipais de gestão; • Fomento à Cultura de Corresponsabilização Público-Privada; • Elaboração de programa de incentivo à participação comunitária, que estimule a formação de grêmios e associações e a capacitação de Conselheiros Municipais; • Elaboração de um estudo para viabilizar a previdência privada para funcionários municipais;
	Adequação da Legislação Municipal	<ul style="list-style-type: none"> • Reestruturação dos instrumentos legais do município. 	<ul style="list-style-type: none"> • Adequar a Lei Orgânica Municipal à Constituição e emendas parlamentares; • Ajustes no Código de Polícia Administrativa; • Estabelecer a Lei de Criação do Parque Natural Municipal da Cachoeira da Pedreira; • Estabelecer a Lei de Criação das Normatizações Ambientais do Município; • Reelaboração do Projeto de Lei de Uso e Ocupação do Solo; • Resolver as questões de limite municipal; • Revisão da Lei de Estrutura Organizacional; • Ajustes no Plano de cargos e salários municipais.

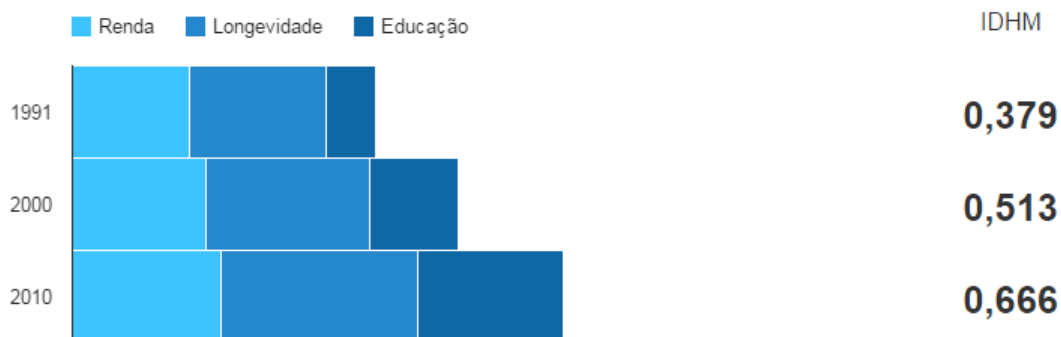
Fonte: Adaptado PDDM de Amélia Rodrigues

Os quadros 3 a 8 demonstram uma visão segmentada da realidade municipal, na qual o PDDM de Amélia Rodrigues incorpora questões que vão além daquelas estabelecidas no Estatuto da Cidade e incluem propostas que caberiam a outras esferas governamentais, o que para serve apenas para “recheiar os planos diretores” e leva à “desmoralização” (VILLAÇA, 1999, p. 242) do plano diretor, visto que este traça metas que vão além da competência municipal.

Entretanto é importante salientarmos que Amélia Rodrigues vem avançando em alguns indicadores de desenvolvimento ao longo das últimas décadas, especialmente no período pós-Plano Diretor, por exemplo, conforme o Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil o município alcançou em 2010 um IDHM médio de 0.666 em uma escala que vai de 0 a 1, estando o município mais bem posicionado quanto mais próximo de 1.

Amélia Rodrigues atingiu em 2010 o 30º maior IDHM do estado da Bahia, avançando de um IDHM de 0,513 em 2000 para 0,666 em 2010, conforme Gráfico 1 e que representa uma taxa de crescimento de 29,82%,.

Gráfico 1 - Índice de Desenvolvimento Humano municipal, Amélia Rodrigues-BA, 2010



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

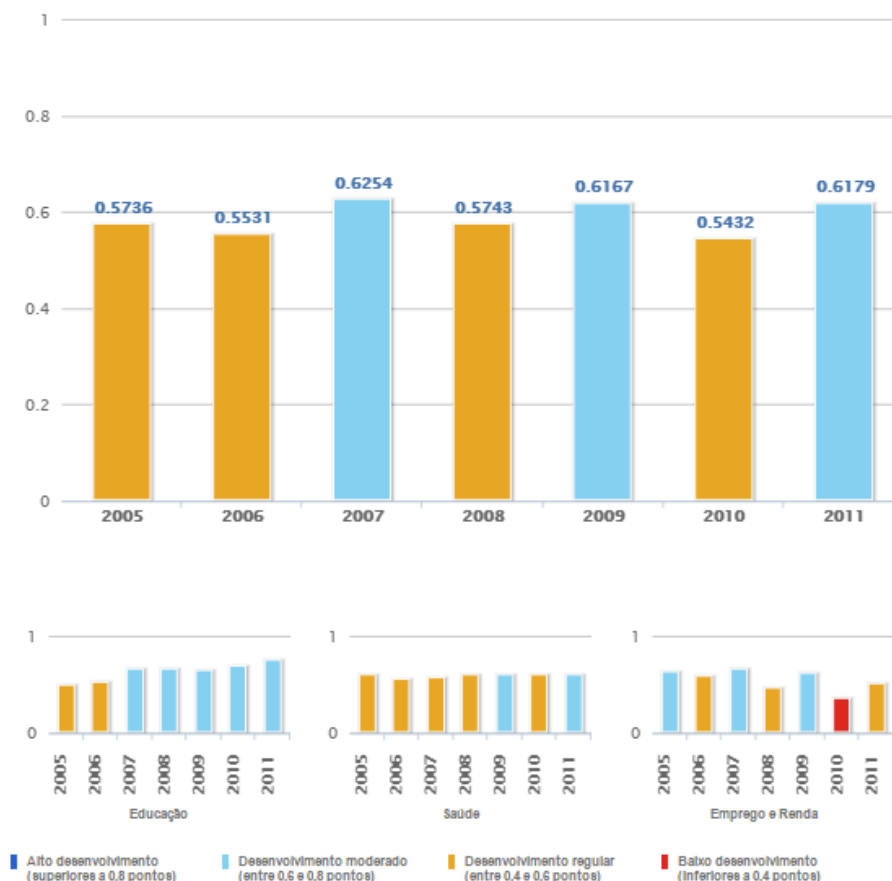
Quando comparamos Amélia Rodrigues com os demais municípios do estado da Bahia verificamos que das três variáveis que compõem o IDHM (2010) duas se destacam, visto que em 2010 o município possuía a 17ª melhor posição na variável longevidade e a 12ª colocação na variável educação. Entretanto o seu pior desempenho foi obtido na variável renda, apesar de ter avançado nas últimas décadas ainda ocupava em 2010 a 72ª posição no estado.

Outro índice que afere o desenvolvimento dos municípios é elaborado e divulgado pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro – FIRJAM, o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal 2014 (IFDM), que reúne três variáveis,

IFDM educação, IFDM saúde e IFDM emprego e renda, pontua que em 2011 Amélia Rodrigues ficou na 34ª posição no estado da Bahia no IFDM consolidado, atingindo 0.6179, considerado um município de desenvolvimento moderado.

O IFDM consolidado indica, conforme o Gráfico 2, que o município tem nos últimos anos oscilado entre um desenvolvimento regular e um desenvolvimento moderado. O município obteve o mais alto IFDM do estado da Bahia no ano de 2011, na variável educação, contudo foi apenas o 93º na IFDM Saúde e 68º no IFDM Emprego e Renda, variável na qual obteve o mais baixo IFDM, 0,5030, possuindo desenvolvimento regular (Gráfico 2), segundo a metodologia do IFDHM.

Gráfico 2- IFDM consolidado e indicadores Amélia Rodrigues-BA (2011)



Fonte: FIRJAN

Apesar dos avanços demonstrados nas áreas aferidas pelo IDHM e pelo IFDM, não é possível atribuir tal situação exclusivamente ao PDDM, sendo importante considerar quais aspectos deveriam constar em um plano diretor, visto que:

O que interessa saber é se a solução de uma determinada questão ou problema é ou não é da alçada do município, e não se ela é social ou econômica. Um município pode querer (e ter condições para isso) desenvolver um programa de criação de empregos ou de renda mínima. Note-se, entretanto, que o plano diretor dificilmente será o lugar mais adequado para encaixar tal programa. Melhor seria desenvolver para isso um programa específico. [...] Questão análoga ocorre com a infraestrutura de saneamento. Se ela é da alçada do governo estadual, inútil incluí-la nos planos diretores (VILLAÇA, 1999, p. 242, 243).

Conforme observado nos quadros 3 e 4, questões referentes ao desenvolvimento social e econômico estão presentes no PDDM de Amélia Rodrigues e verificamos que algumas das propostas do PDDM excedem a competência do município, se tornando uma meta improvável de ser atingida, sendo um exemplo disto a proposta de ação estratégica que prevê a implantação de um pólo industrial no município, que dependeria de fatores externos ao município .

A inadequação entre as propostas previstas no PDDM de Amélia Rodrigues e realidade fica evidente na avaliação de Ramos, que indica:

[...] conjunto dos artigos, não está condizente às características sócio-territoriais do município. As áreas urbanas mais precárias do município não estão tratadas como prioridade do Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal. Na sua elaboração, o Plano de Amélia Rodrigues não incorporou, de fato, os instrumentos da política urbana previstos pelo Estatuto da Cidade, no sentido do avanço urbanístico (e político) pretendido pela reforma urbana proposta pela lei federal (2010, p.11).

Diante de tal constatação e da impossibilidade metodológica de avaliar todas as dimensões apresentadas pelo PDDM de Amélia Rodrigues, é necessário que se aprofunde esta análise sobre as diretrizes previstas no Estatuto da Cidade e como tais aspectos são incorporados ao PDDM de Amélia Rodrigues, além dos resultados das políticas previstas no PDDM e como a aplicação dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade poderia mitigar os problemas urbanos do município.

4.3 GESTÃO DEMOCRÁTICA DO MUNICÍPIO DE AMÉLIA RODRIGUES

Diversos mecanismos previstos na legislação brasileira permitem o controle das ações dos gestores públicos por parte da sociedade e deveriam ajudar

a superar vícios patrimoniais e burocráticos presentes na gestão pública, contudo a participação popular não pode ficar restrita apenas aos processos de elaboração das políticas públicas em que são exigidas de forma compulsória.

Para que seja cumprida a diretriz da gestão democrática da cidade é necessário que os canais de diálogo entre a população e os gestores sejam ampliados e fortalecidos, visto que a gestão da cidade só será realmente democrática “a partir da constituição de órgãos colegiados de política urbana, debates, audiências, consultas públicas, conferências, planos e projetos de lei de iniciativa popular, referendos e plebiscitos”(OLIVEIRA, 2011, p. 15).

Camargo (2001) relata que em democracias como a alemã e a estadunidense os municípios quase sempre recorrem à sociedade civil por intermédio dos Conselhos Municipais. No Brasil a Constituição Federal, o Estatuto da Cidade e outras legislações têm estimulado avanços no que se refere ao:

[...] envolvimento dos cidadãos em rotinas democráticas, ou seja, na seleção de representantes políticos e na formulação de decisões de grande amplitude, foi promovido quantitativamente pela universalização do voto – consolidando, assim, a democracia representativa. Avanços qualitativos nesse processo foram assegurados por meio da sedimentação de características da democracia participativa (como a interlocução entre sociedade e Estado e a ampliação da relevância persuasiva da opinião pública) e da democracia deliberativa (como a função norteadora do debate social diante do agir político e o reconhecimento do papel da argumentação pública em decisões coletivas) (OLIVEIRA; PEREIRA; OLIVEIRA, 2010, p. 435).

Ao considerar o PDDM de Amélia Rodrigues se verifica que o texto aprovado reflete a preocupação com a gestão participativa, visto que a gestão democrática aparece como uma diretriz, estando prevista no Art. 81 do PDDM, que dispõe, no inciso II: “promover e ampliar a gestão democrática, reconhecendo-se a importância da participação da população para o bom desempenho das ações, planos, projetos e programas de desenvolvimento urbano e/ou municipal”.

O PDDM também prevê, no Art. 63, inciso II, a criação do Conselho Municipal de Desenvolvimento – COMUD, composto por representantes da sociedade civil participantes dos demais conselhos municipais (Meio Ambiente, Segurança Pública e Habitação de Interesse Social), e o art. 58 do Plano Diretor de Amélia Rodrigues define “a diretriz específica da Política Municipal de Aumento da

Eficiência da Gestão Pública Municipal” para a “Reestruturação do Sistema de Gestão Municipal” (inciso I), envolvendo o programa de incentivo à participação comunitária.

Contudo, apesar da previsão de mecanismos de gestão democrática, Ana Fernandes (2010), ao discorrer sobre os conselhos previstos nos planos diretores municipais que foram avaliados no estado da Bahia, indica que:

[...]supondo que os Conselhos das Cidades ou de Desenvolvimento Urbano sejam instâncias capazes de fazer esse acompanhamento, os municípios que atenderiam completamente aos requisitos mínimos estabelecidos pelo Estatuto (instrumentos + gestão) se reduziram a apenas 09, ou 1/5 dos municípios que tiveram seus planos diretores analisados para o Estado da Bahia, percentual extremamente baixo em se considerando uma exigência legal.

Ao refletir sobre o papel dos conselhos gestores na administração dos municípios se verifica que, conforme Gonh (2006), os conselhos gestores são instrumentos de expressão, representação e participação da população, indicando que:

Os conselhos gestores são diferentes dos conselhos comunitários, populares ou dos fóruns civis não governamentais porque estes últimos são compostos exclusivamente de representantes da sociedade civil, cujo poder reside na força da mobilização e da pressão, não possuindo assento institucional junto ao poder público. Os conselhos gestores são diferentes também dos conselhos de “notáveis” que já existiam nas esferas públicas no passado, compostos exclusivamente por especialistas (GONH, 2006, p. 178).

Gonh (2006) sugere ainda agrupar os conselhos em quatro categorias:

1^a Os que se relacionam diretamente à chamada questão urbana, por serem parte integrante do *locus* urbano enquanto tal, ou seja: meio ambiente, moradia etc.

2^a Os que decorrem da prestação de serviços urbanos por setores da administração: saúde, educação, transportes etc.

3^a Os conselhos que abrangem as políticas focalizadas em grupos etários da população: idosos, crianças e jovens/adolescentes; ou destinados a categorias específicas como: mulheres, grupos étnicos ou raciais etc. Estes conselhos “localizam-se” no urbano (mas não são exclusivos deles) e atuam sobre problemas sociais que interferem diretamente na qualidade de vida no meio urbano.

4^a Uma quarta categoria é formada pelos conselhos na área da cultura. Apesar da cultura ser uma das áreas da administração setorial, como uma das secretarias de estado, é mais que um

serviço. É uma força motriz que cria e/ou estimula a energia coletiva de uma comunidade e de seus cidadãos (GONH, 2006, p. 191).

Apesar de a articulação do COMUD com outros conselhos gestores ser mencionada no plano diretor, ele não está dividido nas categorias propostas por Gonh (2006). A análise de Ana Fernandes (2010) indica que o COMUD está entre os conselhos que não atendem aos requisitos mínimos do Estatuto da Cidade, enquanto Ramos (2010) indica que o plano não estabelece consultas ou audiências públicas, não traz definições sobre plebiscito, referendo popular e não apresenta definições relativas às conferências municipais.

4.3.1 Bloqueio de vias de trânsito como alternativa ao diálogo

As instâncias democráticas previstas no PDDM de Amélia Rodrigues deveriam proporcionar o diálogo entre a sociedade e os gestores municipais na busca de uma melhor gestão da cidade. Contudo a ausência de canais de diálogo entre os atores sociais e os governantes estimula os conflitos, já que espaço urbano é o resultado da ação, muitas vezes conflitante, de diversos atores sociais (CORRÊA, 2002). Neste ponto os conselhos populares poderiam ter um papel fundamental na interlocução das demandas dos habitantes, especialmente quando consideramos a função prevista pelo PDDM de Amélia Rodrigues (2006) para o COMUD, conforme estabelece:

Art. 67. Cabe ao órgão colegiado permanente, de caráter paritário, normativo e deliberativo e composto por representantes do Poder Público e da sociedade civil, dentre outras atribuições definidas na sua lei de regulamentação, as seguintes:

- I - participar do planejamento geral e setorial do município, inclusive para fins da elaboração do orçamento-programa e do orçamento anual;
- II - acompanhar a implementação do Plano Diretor, seus planos específicos, programas e projetos;
- III - propor as revisões do Plano Diretor;
- IV - indicar e aprovar o tombamento de bens arquitetônicos;
- V - propor e apreciar a implementação de projetos específicos;
- VI - realizar debates locais e regionais sobre o planejamento e desenvolvimento municipal;
- VII - promover discussões públicas sobre proposições e projetos de desenvolvimento e acompanhamento da implementação do Plano Diretor;
- VIII - garantir a continuidade no processo de planejamento face às mudanças do Legislativo e Executivo.

Apesar de o PDDM prever um papel de destaque para o COMUD na fiscalização das ações previstas no plano diretor, o período posterior a sua aprovação se mostra marcado por diversos conflitos referentes a problemas que foram diagnosticados no plano diretor e continuaram a existir indicando o não cumprimento das ações estratégicas aprovadas no PDDM.

Diversas reportagens mostram que a população de Amélia Rodrigues tem constantemente recorrido ao bloqueio de vias como forma de protesto contra os problemas do município e conforme Mutzenberg (2011, p. 7), protestos desta natureza demonstram que a:

[...] população busca dar visibilidade aos seus problemas. O protesto indica, ainda, um campo de luta por recursos e prioridades definidas pelos órgãos públicos e sintoma do lugar secundário que ocupam tais populações na escala social. Nesse sentido, os protestos podem ser lidos como sintomas dos limites de mecanismos participativos e colocam em pauta os limites e a lógica da democracia representativa, diante da busca de outros caminhos com maior impacto do que recorrer aos seus “representantes” e espaços participativos, quando existem.

Como visto, o bloqueio de vias é utilizada pela população como forma de publicizar a sua insatisfação e indica o fracasso e/ou o enfraquecimento das instâncias democráticas em dialogar com a sociedade. Tal atitude vem sendo utilizada pela população de Amélia Rodrigues para chamar atenção dos governantes para os problemas urbanos.

O COMUD previsto no PDDM poderia ser um canal legítimo de diálogo entre a sociedade civil e o governo, contudo o COMUD não existe na prática, já que não cobra cumprimento do plano diretor e não é reconhecido pela população como uma instância representativa, visto que a comunidade prefere recorrer a outras estratégias, como o fechamento de vias, sendo um exemplo desta insatisfação popular retratada na seguinte notícia:

A BR 324, no trecho de Amélia Rodrigues, será interditada na manhã desta sexta-feira (16), informa a Polícia Rodoviária Federal (PRF). O bloqueio será na localidade conhecida como Areal e vai ser feito pelos moradores, em manifestação por mais segurança na rodovia.(...) Os moradores de Amélia Rodrigues reivindicam a construção de passarelas e de um retorno, entre outras medidas para evitar os acidentes na região (CALILA NOTÍCIAS, 2014).

Cabe destacar que os problemas relativos ao trecho da BR-324 que cruza a cidade de Amélia Rodrigues foram identificados no plano diretor e ações foram propostas, conforme a Seção II das diretrizes da política municipal de integração territorial estabelece:

Art. 53. As Ações Estratégicas que integram a Política Municipal de Qualificação da Segurança Pública são as seguintes:

- I – Implementação da hierarquização e normatização viária do município;
 - II – Implementação da sinalização das vias;
 - III – Ingerências junto ao Governo Federal para implantação do projeto da BR 324;
 - IV – Implementação de projeto para qualificar a área do município que fica às margens da BR 324;
 - V - Criação de linhas de circulação entre os bairros;
 - VI – Melhoramento e implantação, onde não houver, de acesso às zonas rurais;
 - VII – Qualificação do sistema viário intrabairros e acessos intermunicipais;
 - VIII – Promoção da reestruturação de ruas e passeios públicos.
- (AMÉLIA RODRIGUES, 2006)

Apesar de o artigo 53 falar sobre “Política Municipal de Qualificação da Segurança Pública”, verificamos que este artigo não trata de questões relativas à segurança pública, e sim da questão viária do município. Contudo queremos destacar que o PDDM cita, nos incisos III e IV, a existência de um projeto para a rodovia federal BR 324, que, embora seja a principal via do município, cria diversos problemas de mobilidade, conforme indicaram os relatórios do plano diretor.

O relatório V do PDDM indica como ação estratégica a necessidade de um projeto para a BR-324 que possuía varias questões a serem resolvidas, informando que:

[...] uma delas é equacionar a travessia de moradores e veículos de um lado para outro da cidade, de maneira segura.

Outra vertente é tornar o trecho que passa nas imediações do centro urbano da sede, uma espécie de sala de entrada, um atrativo para os passantes, com jardins, pistas de entrada, sinalização, outdoors com as vantagens de Amélia [...].

A última vertente, aqui proposta, é a de reordenamento dos barraqueiros da BR, nesse trecho, não se trata aqui de remoção, mas de ordenar uma localidade, na BR, com infraestrutura para alojá-los (PROGREDIR CONSULTORIA, p. 79).

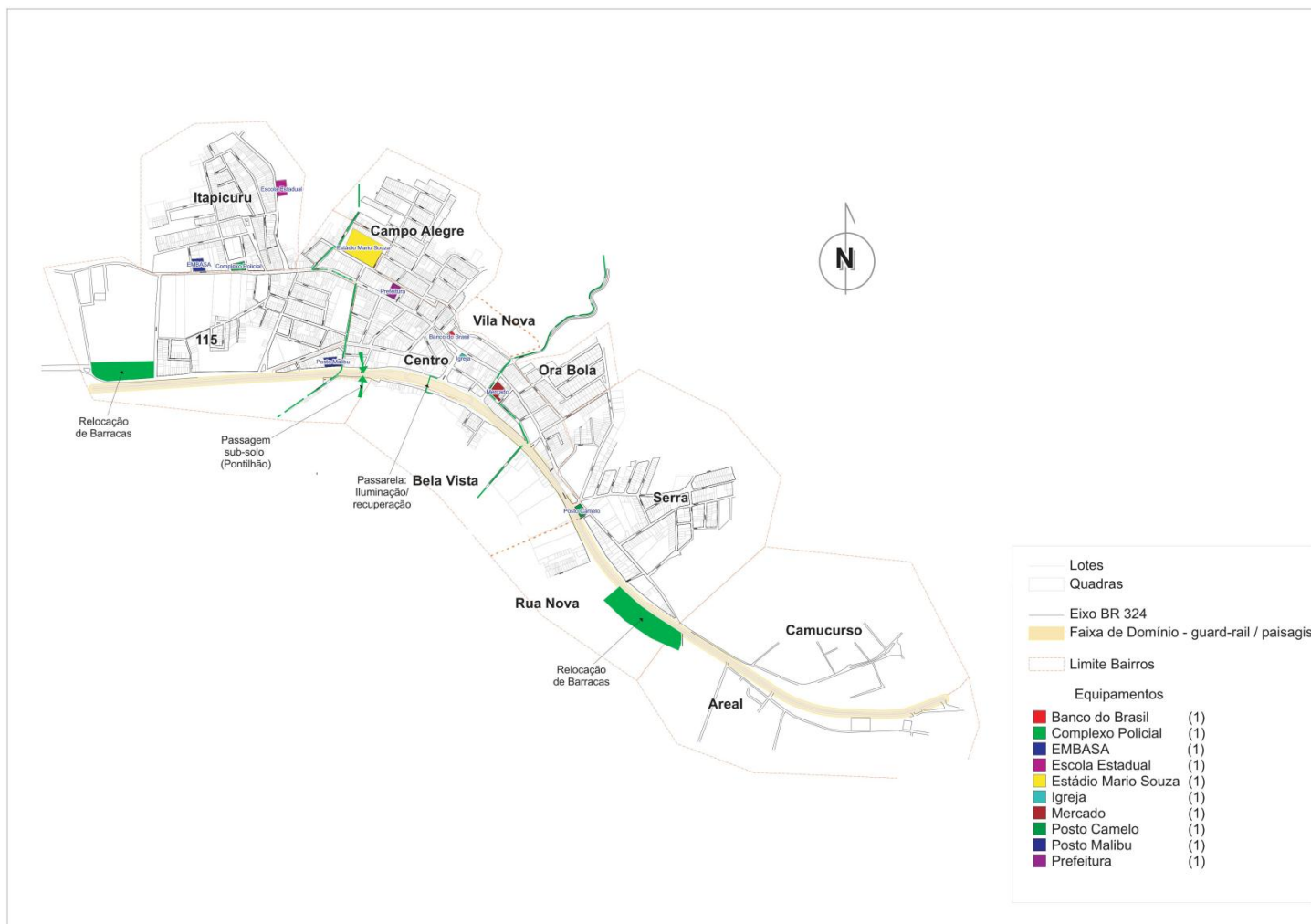
Apesar da lei do Plano Diretor prever ações para região da BR-324, (Figura7), tais ações não foram realizadas pelo poder público municipal e, no ano de 2009, a via passou a ser administrada pela iniciativa privada, sendo instalada uma praça de pedágio no município. Este fato, aliado a não criação da área destinada ao comércio informal, levou à migração de vendedores ambulantes para o entorno da praça de pedágio, o que gerou problemas relacionados à segurança e que culminaram na proibição dessa atividade pela concessionária responsável pela rodovia. Novamente a ausência de canais de diálogo e o não cumprimento de metas do PDDM tiveram como resultados protestos, novamente pelo de fechamento da via a população expressou a sua insatisfação, conforme indica reportagem no site de notícias Acorda Cidade (2014):

Uma manifestação fechou o pedágio de Amélia Rodrigues, [...] Segundo a PRF, ambulantes que atuam na região do pedágio são os responsáveis por bloquear a passagem de veículos no local. Ainda de acordo com a PRF, eles reivindicam o direito de vender produtos na região.

Tais eventos, por si só, poderiam ter motivado uma revisão no PDDM, entretanto, como foi visto, esta seria uma das atribuições do COMUD, contudo não consta nenhuma proposta de revisão do PDDM por parte do conselho, também não existem registros de atas das reuniões do COMUD, tampouco consta nos arquivos oficiais da Prefeitura Municipal de Amélia Rodrigues a existência deste conselho em qualquer tempo.

Os fatos retratados revelam a burocratização das instâncias de gestão democrática e a inércia do poder público que, mesmo possuindo instrumentos legais e conhecendo os problemas, parece não dialogar com a população, indo na contramão da diretriz da gestão democrática da cidade o que nos leva a refletir acerca das práticas de administração pública municipal em relação às leis e aos estudos técnicos, visto que os governantes locais “não reconhecem a legislação como instrumento de gestão, mas apenas como uma questão formal, burocrática e legal” (REZENDE, 2011, p. 199), por outro lado, o não cumprimento das ações previstas indica o fracasso do planejamento proposto pelo PDDM, mesmo se consideramos uma visão tradicional, na qual as ações são executadas a partir de uma programação prévia.

Figura 7 – Master Plan, Projeto da BR-324, PDDM de Amélia Rodrigues



Fonte: Adaptado- PDDM de Amélia Rodrigues

As manifestações relatadas aqui não são casos isolados e evidenciam uma preocupação da população principalmente com os problemas urbanos de curto prazo, visto que tais protestos retratam a busca de melhoria das condições de vida da coletividade. Infelizmente, apesar do anseio da população mais pobre por melhor qualidade dos serviços públicos, o diálogo entre governo e população não se tornou uma realidade com o PDDM. Neste sentido, Villaça (2005), ao comentar sobre a participação popular nos planos diretores paulistanos, relata que:

Não existe "a população". O que existe são classes sociais ou setores ou grupos da população. A classe dominante sempre participou dos planos diretores e leis de zoneamento. Quem Nunca Participou foram - e continuam sendo - as classes dominadas, ou seja, maioria (VILLAÇA, 2005, p. 50).

Considerando a experiência de Amélia Rodrigues, a ausência de participação da população nas decisões especialmente no período pós-Estatuto da Cidade, além dos recorrentes protestos, indicam a necessidade de ampliação dos canais de diálogo entre a população e os gestores, visto que:

[...] os bloqueios de rua colocam em relevo conflitos, antagonismos em que se definem adversários ou inimigos, revelam posições e princípios democráticos e autoritários, problematizam o privado e o público, redefinem espaços da política (MUTZENBERG, 2011, p. 8).

Neste sentido, os moradores de Amélia Rodrigues reconhecem no fechamento de vias uma opção ao COMUD como forma de tornar público seus anseios, visto que mesmo as vias secundárias do município (Figura 7) e as localizadas em comunidades rurais são interditadas nos protestos, conforme podemos ver na reportagem do site Jornal Folha do Estado de 2014:

Moradores do povoado Fazenda Volta, na zona rural do município de Amélia Rodrigues, na Região Metropolitana de Feira de Santana, bloquearam na manhã desta terça-feira (26) a conhecida "Estrada da Volta", [...] Os manifestantes pedem melhorias na pista, assim como melhor iluminação para o local, que, segundo moradores, constantemente há queixas de assaltos e até tentativas de estupros. O tráfego no local ficou impedido após os moradores atearem fogo em objetos (JORNAL FOLHA DO ESTADO, 2014).

A ineficiência do poder público de Amélia Rodrigues em cumprir o estabelecido no plano diretor não está restrita à gestão democrática participativa e descentralizada, pois os protestos revelam que as diretrizes e ações estratégicas não estão sendo cumpridas, visto que o plano diretor estabeleceu uma ampla gama de ações. Algumas questões, como o projeto da BR-324, necessitavam da participação de outros agentes que extrapolavam o poder do município e que, no entendimento de Villaça (1999), não deveriam constar no plano diretor.

Contudo, mesmo as ações estratégicas para o desenvolvimento urbano, a melhoria dos acessos às zonas rurais, por intermédio da qualificação estrutural das vias de acesso às localidades rurais, por meio de pavimentação, iluminação, construção de acostamento, sinalização etc., previstas no PDDM e que são de competência do município, são sumariamente descumpridas pelo poder público municipal. Como se pode verificar na Figura 8, o não cumprimento do PDDM, aliado à ausência ou não reconhecimento dos espaços democráticos de discussão, conduz a população a externar sua insatisfação por meio do bloqueio das vias.

Figura 8 – Manifestação na “Estrada da Volta”- 2014 - Amélia Rodrigues-BA



Fonte: Jornal Folha do Estado. Robson Codorna

A mesma abordagem de fechar as ruas foi utilizada no distrito de Inhatá, devido a problemas com o fornecimento de água tratada, como se pode ver na reportagem do site G1, de 01 de janeiro de 2015.

Após cerca de 11h, terminou o protesto de populares na BA-784, na cidade de Amélia Rodrigues, localizada a 87 quilômetros de Salvador, e os dois sentidos da pista foram liberados [...] A manifestação ocorreu na altura do km-06, trecho da rodovia que fica no distrito de São Bento do Inhatá, e foi motivada pela falta de abastecimento de água na localidade. Cerca de 50 pessoas participaram da manifestação (GLOBO BAHIA, 2015).

Novamente o problema causador da manifestação estava contemplado no PDDM, que previa ações estratégicas para o setor, conforme indicado:

Art. 23. As Ações Estratégicas que integram a Política Municipal de Qualificação do Sistema Sanitário Municipal são as seguintes:

- I – Execução do projeto de expansão da rede de abastecimento de água;
- II – Minimização das perdas de água;
- III – Implementação de Programa de Otimização do Abastecimento de Água (PROÁGUA) para acompanhamento trimestral do sistema de abastecimento;
- IV – Implementação do Plano de Assistência aos Municípios em relação ao abastecimento de água; [...].

Apesar de o fechamento de vias ter sido a principal forma de manifestação pública da população de Amélia Rodrigues, como visto nas reportagens citadas, no ano de 2011 outra forma de manifestação reuniu centenas de pessoas em uma passeata pelas ruas do município. A manifestação tinha como tema central o *slogan* “presídio não” e os manifestantes se expressavam contra a possível implantação de uma unidade prisional no município, como relata a reportagem do Correio de 11 de agosto de 2011:

Moradores de Amélia Rodrigues [...] fazem uma manifestação na cidade [...]. Eles seguem em passeata pelas ruas em protesto contra a possibilidade de construção de um presídio no município. [...] Os moradores criaram um movimento intitulado “Por amor à Amélia Rodrigues, não ao presídio”, que

pretende evitar a instalação da unidade prisional. De acordo com a Delegacia local, o protesto é considerado pacífico (CORREIO, 2011).

Diferentemente das manifestações anteriores, que reivindicavam solução para problemas relacionados à rotina diária da população como mobilidade, trabalho, saneamento etc., no caso da manifestação contra implantação de um presídio a sociedade civil se organizou para lutar contra algo que traria impactos sobre o município, retratando a vontade popular de participar na tomada de decisões (Figura9).

Figura 9 - Manifestação contra a proposta de implantação de uma unidade prisional no município de Amélia Rodrigues



Fonte: Por Amor à Amélia Rodrigues, Presídio Não.

Todas as manifestações aqui relatadas, independente da natureza pacífica ou não, indicam a vontade da população de Amélia Rodrigues de participar das decisões e a ineficiência dos agentes políticos em implantar a gestão democrática, visto que

[...] Quando se pensa a participação num sentido mais profundo, de partilha de poder envolvendo a formulação e a implementação de políticas públicas, torna-se essencial buscar

mecanismos capazes de institucionalizar os processos participativos, de modo a assegurar-lhes continuidade e eficácia (SOARES; GONDIM, 2002, p.84).

Deste modo, o PDDM não se tornou um mecanismo eficaz para trazer a população para o centro das decisões, já que não ampliou a discussão com a sociedade, o que tem resultado em conflitos urbanos levando a população a buscar formas alternativas de diálogo com governantes locais, utilizando, muitas vezes, formas controversas, como o bloqueio de vias, para demonstrar insatisfação.

Ávida pelo direito de participar nas ações que influenciam seu território a população de Amélia Rodrigues tem se organizado para reivindicar seu espaço, sendo que uma futura revisão do PDDM seria uma oportunidade ideal para que tais anseios fossem incorporados à política urbana municipal. Para isso, a população deve ter representatividade assegurada em todo o processo de elaboração, aprovação e posterior acompanhamento e execução, contudo é necessário encarar os planos diretores e toda política urbana como algo necessário para a diminuição das desigualdades urbanas.

4.4 EXPANSÃO URBANA E USO DO SOLO

O Censo de 2010 do IBGE indicou que o município de Amélia Rodrigues possuía uma taxa de urbanização superior a 79 %, uma área total de 173,5 km² e uma densidade demográfica de 145,2 habitantes/km². Já densidade demográfica do distrito-sede, era de 278,65 habitantes/km², enquanto o distrito de Mata da Aliança, que concentra a maior parte das fazendas de cana-de-açúcar, registra a menor densidade demográfica entre os distritos do município, visto que possuía apenas 39,09 habitantes/km², enquanto o distrito de Inhatá registrava uma densidade de 73,74 habitantes/km², conforme se pode observar na Tabela 7.

Tabela 7- Densidade demográfica, Amélia Rodrigues-BA.

Distrito	Densidade habitantes/km²
Amélia Rodrigues (sede)	278.65
Mata da Aliança	39.09
Inhatá	73.74

Fonte: Adaptado pelo autor, sinopse por setores IBGE, censos demográfico de 2010

Cabe destacar que as densidades em alguns setores censitários da cidade e das vilas apresentam valores muito superiores à média geral do município.

Apesar dos dados do IBGE indicarem que no ano 2000 a taxa de urbanização do município era de 77,98%, os relatórios do plano diretor revelam que diversas localidades de Amélia Rodrigues possuíam, em 2006, características rurais ou pelo menos periurbanas, com grandes chácaras, sítios e fazendas que apresentavam pequena produção para subsistência das famílias.

Conforme Steinberg (2003, p. 76) caracteriza, áreas periurbanas são a “extensão cada vez mais marcada das aglomerações urbanas [...] como uma “pele de leopardo”, na qual os organismos do tipo urbano se disseminam em um meio rural mais ou menos preservado”. Contudo, Ramos (2010, p.12) alerta que o PDDM

Além de não contemplar as questões territoriais urbanas mais críticas do município, nota-se claramente que o Plano Diretor deste Município é resultado do atendimento do Estatuto da Cidade sem, no entanto, apresentar um amadurecimento na elaboração de diretrizes urbanas que estejam alinhadas com as *especificidades rurais* do município. O município de Amélia Rodrigues apresenta características rurais na maioria de suas localidades marcadas por uma forte relação cidade x campo (e campo x cidade), tendo no perfil de suas comunidades muitas características rurais ou semirurais (periurbanas) localizadas em bairros, povoados e distritos que apresentam paisagem e dinâmica típicas da transição campo-cidade, com tipologia edilícia praticamente horizontal, com pouco apelo aos grandes problemas urbanos das grandes cidades. A integração territorial cidade x campo é prevista no plano, mas não é articulada aos instrumentos da política urbana previstos no Estatuto da Cidade.

Considerando a afirmação de Ramos (2010), os relatórios do PDDM, a classificação elaborada pelo Consórcio Instituto Via Pública – LabHab-Fupam (observar Quadro 1), que enquadra Amélia Rodrigues na tipologia de cidade G – Centros urbanos em espaços rurais consolidados, com algum grau de dinamismo – e considerando as críticas aos planos diretores no que se refere à não adequação do Estatuto da Cidade, as características rurais presentes nos pequenos municípios brasileiros, conforme discutido no primeiro capítulo, se torna necessário que se analise como se configura a malha urbana e como

vem ocorrendo a expansão urbana no território de Amélia Rodrigues, a fim de averiguar se o crescimento da cidade e das vilas no período pós-PDDM respeitou as normas estabelecidas no Plano Diretor e as características do município.

De acordo com os relatórios do Plano Diretor, em 2006 a paisagem urbana da cidade de Amélia Rodrigues era caracterizada por tipologias de ocupação urbana com baixo gabarito, com predominância da tipologia casa, a área central concentrava o comércio e os serviços (edificados em padrão médio) convivendo com habitações em padrões construtivos semelhantes, com bom atendimento dos serviços e pavimentação em algumas ruas.

No geral, a região central possuía condições razoáveis de circulação, apesar de buracos e ondulações na malha viária, enquanto os demais bairros apresentam padrão construtivo decrescente à medida que se afastam da área central, culminando em edificações inacabadas e dispersas situadas em ruas precárias. Por fim, as localidades mais distantes apresentam chácaras com edificações também de médio padrão, por vezes mais amplas que as edificações do centro, porém com paisagem do entorno diferente do padrão localizado na área central.

De acordo com os dados do Censo do IBGE no ano de 2010, o tipo de domicílio casa continuava predominante em Amélia Rodrigues, visto que dos 7153 domicílios existentes no município 7124 eram classificados como casa, existindo exceções a esta tipologia apenas no distrito-sede, conforme a Tabela 8.

Tabela 8- Tipo de domicílio, 2010, Amélia Rodrigues-BA

Município e Distrito	Tipo de domicílio				
	Total	Casa	Casa de vila ou em condomínio	Apartamento	Hab. em casa de cômodos, cortiço ou cabeça de porco
Amélia Rodrigues (Município)	7.153	7.124	26	1	2
Amélia Rodrigues (sede)	5.676	5.647	26	1	2
Inhatá	1.095	1.095	-	-	-
Mata da Aliança	382	382	-	-	-

Fonte: Adaptado pelo autor, SIDRA, IBGE, Censo Demográfico de 2010

A expansão das edificações existentes no município de Amélia Rodrigues é confirmada pelo aumento no número de domicílios, que teve uma taxa de crescimento acumulado de 26,68% entre os censos de 2000 e 2010, o

que representou, em números absolutos, 1886 domicílios, conforme indica a Tabela 9.

Os censos de 2000 e 2010 revelam crescimento tanto nos domicílios urbanos quanto nos domicílios rurais, sendo que os domicílios urbanos tiveram 27,53% de taxa de crescimento acumulado, o que representou, em números absolutos, 1486 novos domicílios, enquanto o crescimento rural no período foi de 23,92%, representado, em termos absolutos, 400 novos domicílios, conforme se pode verificar na Tabela 9.

Tabela 9- Situação do domicílio, taxa de crescimento acumulado, 2000-2010

Situação do domicílio	Ano		Taxa de crescimento acumulado
	2000	2010	
Total	7.070	8.956	26,68%
Urbana	5.398	6.884	27,53%
Rural	1.672	2.072	23,92%

Fonte: Adaptado pelo autor, SIDRA, IBGE, censos demográfico de 2000, 2010

Outro dado que indica o aumento do número das edificações no município é fornecido pela SEI, com base nas informações da concessionária de energia que atua no estado da Bahia, e se refere à quantidade e à classe das ligações elétricas no município. Os dados também revelam os usos dos imóveis do município, que indicam a predominância de ligações elétricas residenciais, seguido de comercial, rural e industrial, respectivamente, como indica a Tabela 10.

Tabela 10 - Número de consumidores de energia elétrica nos anos de 1991, 2000, 2010 e 2013, por classe, no município de Amélia Rodrigues-BA

Setor	1991	%	2000	%	2010	%	2013	%
Comercial	180	4,29	311	5,42	393	4,42	419	4,35
Industrial	22	0,52	25	0,44	42	0,47	39	0,40
Outros	2	0,05	1	0,02	1	0,01	1	0,01
Pública	48	1,14	211	3,68	250	2,81	257	2,67
Residencial	3833	91,28	5052	88,04	7991	89,90	8706	90,40
Rural	114	2,71	138	2,41	212	2,38	209	2,17
Total	4199	100,00	5738	100,00	8889	100,00	9631	100,00

Fonte: SEI

É importante ressaltar que, segundo o IBGE, no ano de 1991 90,37% dos domicílios possuíam energia elétrica, e este percentual subiu para 94,11% no ano de 2000, atingindo 99,52% no ano de 2010.

Como visto, as informações contidas nas tabelas 8, 9 e 10 demonstram claramente o aumento do número de edificações, especialmente residências do tipo casa, o que resulta em uma expansão urbana predominantemente horizontal. Neste cenário o PDDM deveria ser protagonista e cumprir o seu papel de controlar e regularizar o uso e a ocupação do solo, entretanto a análise de campo indica que, mesmo passada quase uma década da aprovação do PDDM, as condições descritas nos relatórios do plano diretor referentes à paisagem urbana da área central, permanecem similares, visto que esta região da cidade ainda concentra o comércio e os serviços. Entretanto, muitas das chácaras descritas têm sido substituídas por loteamentos que não apresentam percentuais para área de habitação de interesse social.

A análise dos projetos de parcelamento do solo aprovados no município de Amélia Rodrigues permite afirmar que os loteamentos representam a principal forma de expansão do espaço urbano no município de Amélia Rodrigues, visto que, conforme a Lei Federal nº 6766, de 19 de setembro de 1979, o parcelamento do solo pode ocorrer por intermédio de loteamento ou desmembramento.

Conforme a citada lei, o loteamento consiste na subdivisão de gleba em lotes destinados à edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes (artigo 2º, § 1º), enquanto o desmembramento é a subdivisão de gleba em lotes destinados à edificação com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique a abertura de novas vias e logradouros públicos, nem o prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes (artigo 2º, § 2º).

Entretanto o parcelando das áreas não ocupadas, muitas vezes, estendem o perímetro urbano da cidade para regiões que não oferecem a infraestrutura básica (Figura 9) e, por vezes, avança sobre áreas consideradas de risco. Embora desde o ano de 1999 a Lei nº 6766/1999 defina que lote é “o terreno servido de infraestrutura básica cujas dimensões atendam aos índices

urbanísticos definidos pelo plano diretor ou lei municipal para a zona em que se situe” (artigo 2º, § 4º) e, posteriormente, a Lei Federal nº 11.445/2007 tenha definido que infraestrutura básica dos parcelamentos “é constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação” (artigo 2º, § 5º), muitos loteamentos no município de Amélia Rodrigues seguem sendo implantados sem oferecer a infraestrutura exigida pela legislação.

A Lei nº 9785/1999 delegou aos municípios a definição dos usos permitidos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, a definição das áreas mínimas e máximas de lotes e os coeficientes máximos de aproveitamento por meio de legislação municipal. Contudo a análise da legislação revelou que Amélia Rodrigues não possui Lei de Parcelamento e Uso do Solo, e, apesar do Projeto de Lei nº 16/2005, que tratava sobre o assunto, ter sido enviado para o Legislativo municipal, este projeto de lei nunca chegou a ser votado. Conforme indica Ramos (2010):

Não existe no município a lei de parcelamento e uso do solo e a Lei do Plano não faz referência a novos loteamentos, tampouco previsão de percentuais de área destinada a HIS ou algo semelhante ao que propõe o Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial. No entanto é previsto no Plano, segundo o inciso II do Art. 56, que as Ações Estratégicas estabelecidas no Plano que integram a Política Municipal de Qualificação da Infra-Estrutura prevejam a “*Revisão da legislação urbanística existente e pertinente e elaboração de novos diplomas*” e, conforme descrito anteriormente no inciso I do Art. 84, futuras modificações para as Operações Urbanas Consorciadas (RAMOS, 2010, p. 16).

O PDDM de Amélia Rodrigues (2006) indica que haveria o controle público sobre o uso, ocupação e parcelamento do espaço da cidade em atendimento à função social desta (Art. 3º, §1º e inciso 03, PDDM). Contudo, a análise comparativa entre os mapas do PDDM, as imagens de satélite e a análise de campo demonstram a existência de áreas de expansão urbana em locais não especificados no PDDM.

Tal fato vai de encontro ao objetivo do Plano Diretor de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, bem como não garante a justa distribuição dos benefícios e

dos ônus decorrentes da urbanização e a primazia do interesse público nas ações relativas à Política Urbana (OLIVEIRA, 2005).

Figura 10- Loteamento sem infraestrutura básica, Amélia Rodrigues-BA



Fonte: Autor (2015)

Na Figura 10 se pode observar o parcelamento de solo mediante loteamento na localidade conhecida como Volta, no município de Amélia Rodrigues, onde é possível observar a ausência de infraestrutura básica e ações especulativas, que promovem a ampliação do perímetro urbano da cidade, visto que avançam sobre áreas rurais não zoneadas pelo PDDM.

Conforme o zoneamento previsto no PDDM de Amélia Rodrigues (2006), a sede municipal é dividida em três zonas:

Art. 73. Ficam criadas para a Sede Municipal as seguintes Zonas, definidas na Planta nº 03, Zoneamento da Sede, anexa a esta Lei:

I - Residencial (ZR);

II - Mista (ZM);

III - De Expansão Urbana (ZEX).

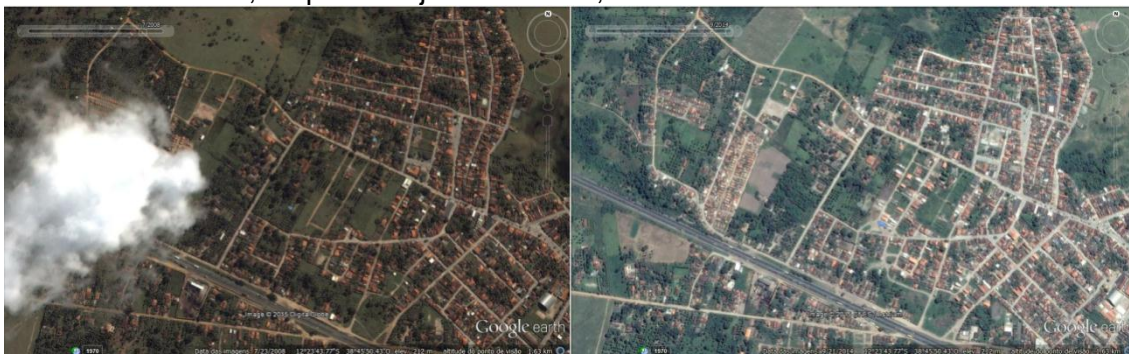
O PDDM de Amélia Rodrigues (2006) prevê áreas de expansão da cidade e indica que estas são “destinadas a receber o crescimento da

ocupação urbana do município de forma adequada, mediante critérios rigorosos de ocupação” (Art. 78). Entretanto os locais onde vem ocorrendo a expansão urbana da sede municipal de Amélia Rodrigues são caracterizados por loteamentos de propriedades rurais como chácaras, sítios e fazendas, cabendo ao poder público dotar tais áreas de saneamento básico, iluminação pública, pavimentação, dentre outros serviços públicos, após o início da ocupação.

A análise de alguns projetos de loteamento aprovados pela Prefeitura Municipal de Amélia Rodrigues, no período posterior à entrada em vigor do plano diretor, indica que diversos lotes foram comercializados sem atender ao tamanho mínimo indicado no anexo I da Lei do PDDM de Amélia Rodrigues (2006), visto que, conforme o limite imposto pelo plano diretor, o menor lote permitido deveria ter 250,00m² de área (10,00m de testada mínima), e os lotes que permitem uso misto são de área mínima de 300,00m² (10,00m de testada mínima). Entretanto é possível encontrar loteamentos que oferecem lotes com menos de 200m² na cidade de Amélia Rodrigues. Para Ramos (2010), as medidas de lotes mínimos previstas no PDDM não possibilitam a oferta de lotes que possam atender habitações de interesse social.

O aumento do número de domicílios pode ser observado em bairros consolidados do município, como o Cento e Quinze e Itapicuru, áreas que estão dentro do zoneamento proposto, onde chácaras têm dado lugar a loteamentos. Este comportamento fica evidente ao se comparar as imagens de satélite de dois períodos distintos (2008 e 2014) que revelam o adensamento das edificações, conforme se pode verificar na Figura 11.

Figura 11- Expansão urbana bairros do Itapicuru e Cento e Quinze - Amélia Rodrigues -BA, esquerda – julho de 2008, direita setembro de 2014



Fonte: Google Earth (2014)

Embora alguns dos desmembramentos de terras, no município de Amélia Rodrigues, tenham sido realizados por pessoas físicas, especialmente, nos últimos cinco anos tem predominado a ação de empresas especializadas, que tem adquirido áreas, nas franjas da cidade, e destinado a implantação novos loteamentos. Contudo, tanto os loteamentos implantados nas franjas da cidade, quanto os mais próximos ao centro de Amélia Rodrigues carecem de infraestrutura básica, como mostra a Figura 12.

Figura 12- Loteamento Monte Alegre, Amélia Rodrigues-BA

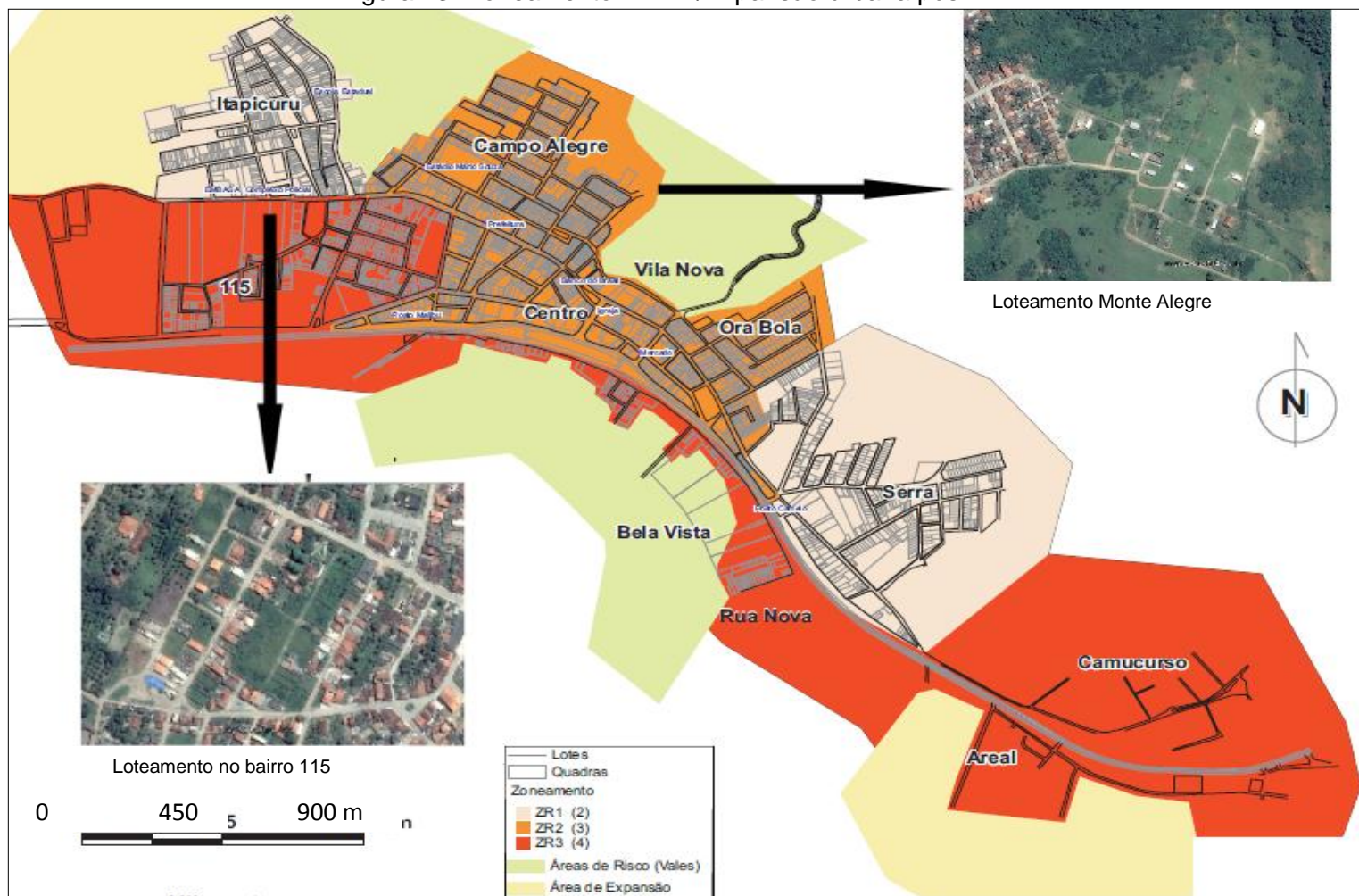


Fonte:Autor (2015)

Neste sentido, os loteamentos implantados em chácaras nas áreas internas do município, embora deficitários, são os que possuem melhores condições de infraestrutura.

A análise comparativa de imagens de satélite entre 2008 e 2014 revela avanço urbano sobre as franjas da cidade de Amélia Rodrigues, onde loteamentos foram implantados em áreas indicadas pelo PDDM como “áreas de risco (vales)” próximo ao bairro do Campo Alegre, local que, segundo o Relatório de Leitura da Cidade, limitaria a expansão urbana do município, conforme podemos verificar nas figuras 13 e 14.

Figura 13- Zoneamento PDDM/Expansão urbana pós-PDDM



Fonte: Adaptado pelo autor, PDDM de Amélia Rodrigues (2006), Google Earth (2014)

O mapa de zoneamento do PDDM (Figura 13) revela a previsão de apenas duas manchas indicadas como ZEX – Zonas de Expansão, sendo que uma das ZEX fica localizada próximo ao bairro do Areal e a outra próximo aos bairros do Cento e Quinze e Itapicuru, enquanto as demais áreas estão classificadas como ZR – Zonas Residenciais, não estando indicado neste mapa onde ficam localizadas as ZM – Zonas Mistas descritas no PDDM de Amélia Rodrigues.

As imagens de satélite, inseridas na figura 13 nos permite comprovar que a expansão urbana da cidade de Amélia Rodrigues vem ocorrendo tanto nos vazios urbanos quanto nas franjas da cidade e, neste último caso, tem ocorrido em áreas não destinadas pelo PDDM para esta atividade, o que indica a ausência de controle do poder público municipal, conforme podemos observar na figura 14.

Figura 14- Loteamento Monte Alegre (destaque), expansão do bairro Campo Alegre - Amélia Rodrigues-BA, esquerda – julho de 2008, direita – setembro de 2014



Fonte: Google Earth, 2008, 2014

O Relatório II: Relatório de Leitura da Cidade (2006) indicava que a tendência de expansão do município se concentrava em locais distintos e isolados, a saber: na porção central, nas proximidades do bairro Itapicuru e também nos loteamentos do Canto Verde e arredores da rodovia vicinal em direção a São Bento do Inhatá; do lado oposto à BR-324 o bairro do Areal e na localidade do Cento e Quinze, contudo as áreas destinadas à expansão urbana indicada no PDDM de Amélia Rodrigues, conforme indicou a Figura 14, não correspondem a estas áreas.

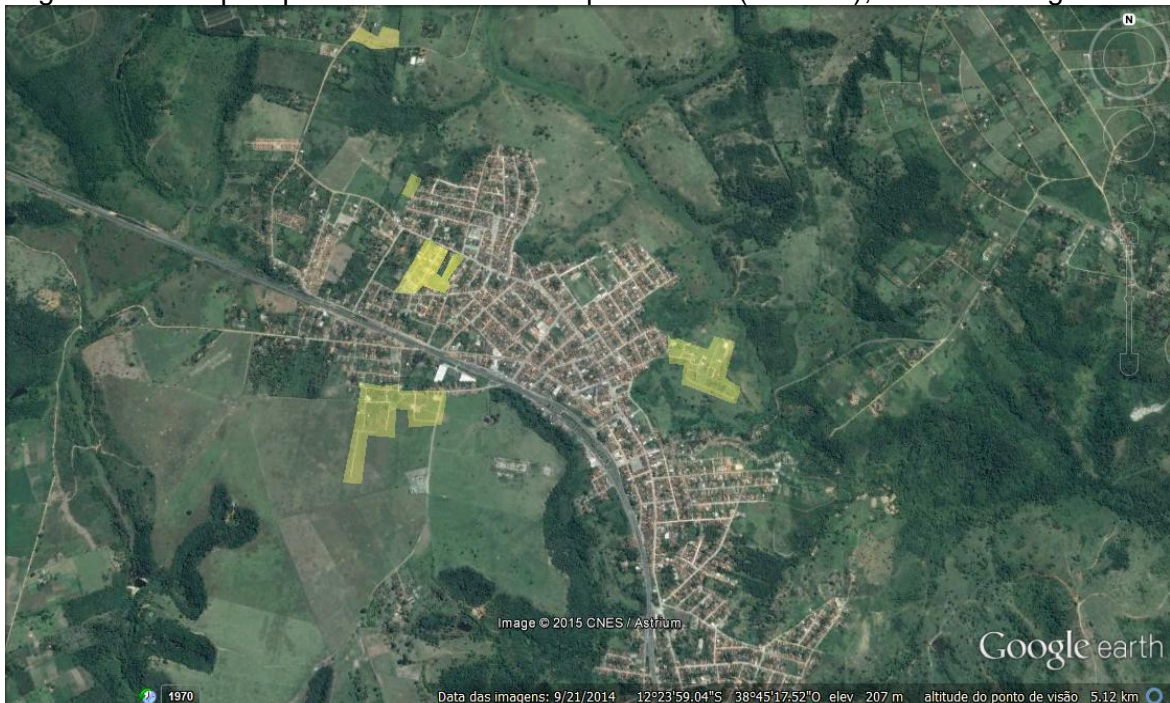
Tais informações revelam falhas no planejamento, visto que, mesmo considerando uma perspectiva tradicional, o Plano Diretor deveria refletir as informações do diagnóstico prévio, entretanto tal fato não ocorre.

As informações iconográficas que constam nos anexos do PDDM de Amélia Rodrigues (2006) apresentam apenas manchas indicativas e não traz

indicações de marcos de localização das zonas de expansão urbana (RAMOS, 2010). Neste sentido, apesar de identificar áreas onde vinha ocorrendo expansão da cidade, o PDDM desconsidera a realidade local e prefere arbitrar outras áreas para este fim.

A análise da expansão urbana da cidade de Amélia Rodrigues deixa claro que vem ocorrendo um adensamento e uma expansão no número de domicílios, entretanto os novos loteamentos têm estimulado o avanço da cidade para as áreas periféricas, nos limites da cidade, em regiões com pouca infraestrutura, conforme é possível verificar em amarelo na Figura 15.

Figura 15-Principais parcelamentos de solo pós-PDDM (amarelo), Amélia Rodrigues-BA



Fonte: Google Earth, 2014

Tal fato, além de configurar falha no planejamento do município, revela falhas na gestão pública, indicando que os administradores municipais têm descumprido a legislação ao aprovar os parcelamentos de solo, conforme fica evidente nas figuras 16 e 17 que demonstram que a maior parte da área indicada como zona de expansão urbana (vermelho) pelo Plano Diretor permanece desocupada ou com poucas construções e mesmo os conjuntos habitacionais, construídos pelo poder público no período posterior ao PDDM, tem sido implantado fora das regiões indicadas no zoneamento do PDDM como área de expansão.

Figura 16-Loteamentos, zonas de expansão urbana e conjuntos habitacionais bairros do Itapicuru e 115, Amélia Rodrigues-BA

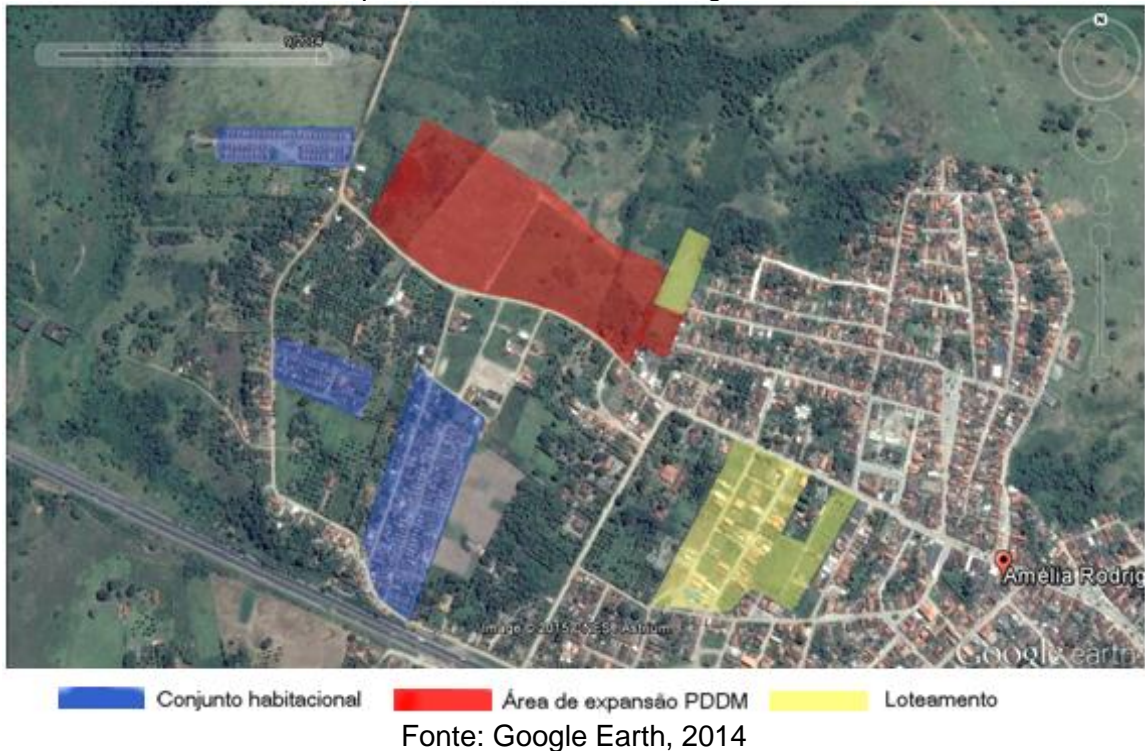


Figura 17-Loteamentos, zonas de expansão urbana e conjuntos habitacionais bairro Areal, Amélia Rodrigues-BA



Neste sentido, é importante considerar a recomendação que consta na leitura técnica e comunitária presente no relatório II: Leitura técnica e comunitária

consolidada do setor habitacional, etapa do Plano Local de Habitação de Interesse Social– PLHIS de Amélia Rodrigues, que indicou que a estratégia do município de implantar conjuntos habitacionais nas franjas da cidade deve ser adotada com cautela, visto que, segundo a consultoria Estudo n’Arq (2015, p. 74):

[...]ao abordar este tipo de planejamento em que habitações são distanciadas dos serviços públicos, escola, saúde e saneamento básico, criando bolsões de pobreza distantes da sede, trazendo no futuro diversas áreas de especulação, nos vazios criados, assim como problemas sociais maiores.

Outro dado interessante que consta no PLHIS indica que os administradores municipais têm interesse de incentivar a criação de uma área industrial às margens da BR-324, próximo ao bairro do Cento e Quinze, nas imediações da localidade conhecida como Rua da Palha. Entretanto, esta região é classificada pelo Plano Diretor de Amélia Rodrigues como ZR-III e não prevê o uso industrial, embora atualmente alguns galpões industriais possam ser observados na área em descumprimento ao previsto no PDDM, como se pode ver na Figura 18. Além disso, os impactos destes empreendimentos também são desconhecidos, visto que não foram realizados os Estudos de Impacto de Vizinhança, previstos no artigo 87 do PDDM.

Figura 18 -Galpões industriais na região da Rua da Palha, Amélia Rodrigues-BA



Fonte: Google Earth, 2014

Tais fatos confirmam que o PDDM do município de Amélia Rodrigues não é utilizado como uma ferramenta de planejamento, visto que não é seguido pela população nem pelos gestores, estando às decisões sobre o ordenamento e a ocupação do solo à mercê das vontades pessoais.

A importância do controle do crescimento urbano do município de Amélia Rodrigues fica evidente no relatório Ação Emergencial para a Delimitação de Áreas em Alto e Muito Alto Risco a Enchentes, Inundações e Movimentos de Massa, elaborado pelo Serviço Geológico do Brasil (CPRM), de abril de 2015, que relata que o crescimento aliado à ausência de planejamento urbano, técnicas de construção inadequadas e ausência de educação básica, sanitária e ambiental (CPRM, 2015) tem potencializado as situações de risco, como a ocupação de áreas com grande declividade, como pode se observar na Figura 19.

Figura 19 - Ocupação de área de risco no município de Amélia Rodrigues-BA



Fonte: Relatório V, PDDM de Amélia Rodrigues, 2006

A ausência do planejamento urbano e controle do uso do solo são fatores que têm permitido o avanço da cidade sobre áreas de risco, como fica evidente na Figura 20. Tal fato, aliado à falta de estudos técnicos, pode efetivar desastres devido a eventos naturais e, conforme indica a CPRM (2015), os problemas mais graves

identificados no município de Amélia Rodrigues estão associados à ocupação desordenada, ao descarte de resíduos sólidos, à não fiscalização e à ação de escavação de encostas para obras residenciais.

Figura 20- Áreas de risco determinadas pela CPRM –Serviço Geológico do Brasil. 2015



Fonte: Adaptado, Plano Local de Habitação de Interesse Social Amélia Rodrigues

Outro problema existente no PDDM de Amélia Rodrigues é o fato de ele não apresentar a compatibilização da expansão urbana e do planejamento territorial com o diagnóstico ambiental, pois, de acordo com Ramos (2010), o plano diretor não apresenta as delimitações das áreas de risco de inundação, das áreas de risco geológico, das áreas com restrições de impermeabilização dos solos, das áreas de risco à ocupação humana e nem as áreas destinadas às atividades agrícolas, bem como as áreas de ocupação e de expansão urbana não consideram as condições dos ecossistemas locais e a capacidade de suporte da infraestrutura.

As situações aqui retratadas permitem que a cidade avance sobre áreas de risco e nas áreas de preservação ambiental. Instrumentos como o parcelamento, edificação ou utilização compulsória e o imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo, que poderiam incentivar a ocupação de áreas vazias em locais com infraestrutura adequada, reduzindo gastos do poder público e preservando áreas ambientalmente frágeis, não foram regulamentados após a aprovação do PDDM, visto que o plano diretor não estabeleceu as áreas onde incidiria o parcelamento compulsório e apenas indicou a necessidade de uma lei

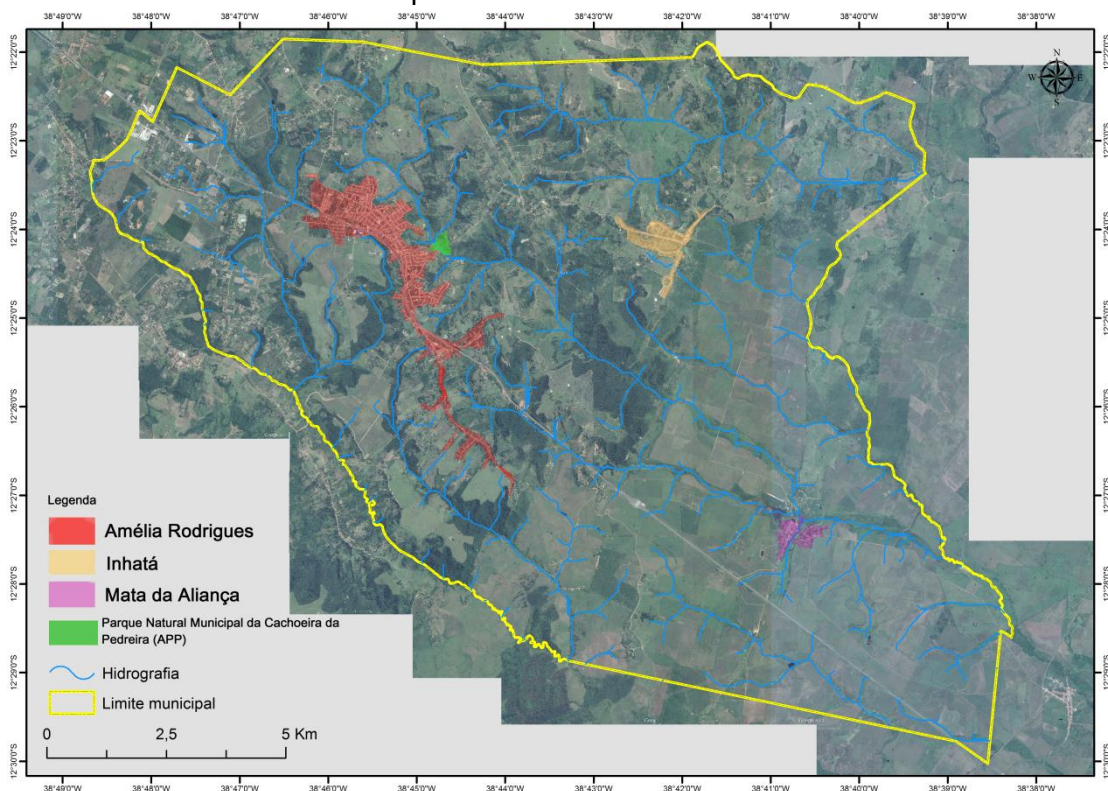
específica (RAMOS, 2010) que, até o momento, não foi criada, inviabilizando a aplicação do IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, já que tais instrumentos devem ser aplicados em conjunto.

Segundo Rolnik (2001, p.5):

A adoção deste instrumento pode representar uma luz no fim do túnel para as cidades que tentam em vão enfrentar a expansão horizontal ilimitada, avançando vorazmente sobre áreas frágeis ou de preservação ambiental, que caracterizam nosso urbanismo selvagem e de alto risco.

Um exemplo da expansão urbana sobre áreas ambientalmente frágeis no município de Amélia Rodrigues ocorre nas proximidades da região do Parque Natural Municipal da Cachoeira da Pedreira, território demarcado pela Lei Municipal 303/01 como Área de Preservação Ambiental – APP, e nas proximidades dos rios e nascentes existentes no município, como se pode observar na Figura 21, que indica as manchas urbanas do município.

Figura 21-Município de Amélia Rodrigues, cidade, vilas, hidrografia e Parque Natural Municipal da Cachoeira da Pedreira



Fonte: Adaptado - Davi Grilo, Secretário da Agricultura, Abastecimento, Meio Ambiente, Indústria e Comércio de Amélia Rodrigues

Apesar de o ordenamento do uso e ocupação do solo e o controle da expansão urbana constarem na lei do PDDM de Amélia Rodrigues, e das análises técnicas e científicas indicarem a importância destas ações para o desenvolvimento adequado do município, as evidências até o momento apontam para o fracasso destas ações no município de Amélia Rodrigues, visto que a expansão do perímetro urbano, mesmo quando induzida pelo poder público municipal, não obedece às normas legais. Este fato reforça a ideia de que o PDDM do município de Amélia Rodrigues se tornou um “documento de gaveta” (VILAÇA, 1999), entretanto, antes de se concluir sobre o fracasso do plano diretor, é importante que se avance na análise de outras questões além das já abordadas, pois existem diretrizes no Estatuto da Cidade que tratam das questões fundiárias, de habitação, dentre outros aspectos, que serão analisadas a seguir.

4.5 HABITAÇÃO

Os dados relativos aos domicílios em Amélia Rodrigues revelam que em 2010 existiam no município 8.950 domicílios particulares e 6 domicílios coletivos, totalizando 8596, dos quais 1.778 domicílios particulares não estavam ocupados, destes 519 possuíam uso ocasional e outros 1.184 estavam vagos, o que corresponde a 13,23% dos domicílios particulares, sendo importante salientar que os imóveis vagos deixam de cumprir sua função social.

Conforme estudo preliminar do Plano Local de Habitação de Interesse Social de Amélia Rodrigues, que está em fase de desenvolvimento, o município apresenta cerca de doze localidades com Habitação de Interesse Social e tem executado projetos habitacionais desde o ano de 2004, pelo Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PHS e, a partir de 2009, com o Minha Casa Minha Vida – MCMV, sendo que foram construídas 710 unidades habitacionais de interesse social no período entre 2004 e 2015.

Apesar da ação do poder público, o déficit habitacional urbano de Amélia Rodrigues correspondia a 629 domicílios particulares permanentes – DPP em 2013 (SOUZA, M. p, 2014), existindo atualmente, na Secretaria de Obras, Habitação e Serviços Públicos, aproximadamente 400 solicitações voluntárias de inclusão em programas habitacionais. Entretanto a secretaria responsável pelo Cadastro Único, programa que auxilia a distribuição e casas para o MCMV, tem registro de apenas

102 famílias aptas a participarem dos programas habitacionais (ESTUDO N'ARQ, 2015).

O PDDM de Amélia Rodrigues não apresenta dados sobre o déficit habitacional do município e a lei do plano diretor não prevê elaboração de cadastro de moradias (RAMOS, 2010), contudo estabelece, no capítulo VII, as diretrizes das políticas municipais do setor urbano, conforme se pode observar:

Art. 48. A diretriz geral da Política Municipal de Habitação Digna é garantir ao cidadão acesso às condições de habitabilidade satisfatórias, que impliquem em acesso a serviços públicos, equipamentos comunitários, mobilidade e segurança.

Art. 49. A diretriz específica da Política Municipal de Habitação Digna é a seguinte:

I - Implementação de Programa de Habitação e Regularização Fundiária.

Art. 50. As Ações Estratégicas que integram a Política Municipal de Habitação Digna são as seguintes:

I - Elaboração de cadastro fundiário municipal;

II - Implementação do Projeto HABITAR;

III - Aproveitamento dos vazios urbanos para implantação de Programas Habitacionais e de Regularização Fundiária;

IV - Criação do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social;

V - Criação do Fundo Pró-Moradia;

VI - Adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.

(AMELIA RODRIGUES, 2006)

Apesar das ações realizadas pelo poder público na área habitacional, é possível afirmamos que diretriz prevista no artigo 49 não tem sido seguida pela municipalidade, visto que os programas habitacionais que vêm sendo executados no município de Amélia Rodrigues não se articulam com Plano Diretor, já que, das ações estratégicas previstas no artigo 50, apenas a elaboração do PLHIS, visando à adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS foi iniciada.

Contudo esse fato só ocorreu no ano 2015, devido à obrigatoriedade prevista pela Lei Federal nº 11.124/2005, que instituiu o SNHIS (ESTUDO N'ARQ, 2015). Neste sentido, o PDDM de Amélia Rodrigues não foi determinante para que esta ação fosse iniciada pelos gestores municipais, demonstrando mais uma vez o descaso por este instrumento.

A análise da legislação municipal posterior ao PDDM de Amélia Rodrigues (2006) confirma que as demais ações estratégicas previstas no artigo 50 não foram implantadas pelo poder público municipal, sendo importante salientar que o cumprimento do PDDM poderia mitigar graves problemas na área habitacional,

especialmente quando se consideram os problemas fundiários de áreas já ocupadas, visto que no Brasil “mais da metade de nossas cidades é constituída por assentamentos irregulares, ilegais ou clandestinos, que contrariam de alguma forma as formas legais de urbanização” (ROLNIK, 2001, p.8).

No que tange às questões fundiárias previstas no artigo 50 do PDDM de Amélia Rodrigues, embora exista um cadastro de edificações e lotes urbanos no município, este cadastro é utilizado apenas para fins tributários, não tendo o município elaborado o cadastro fundiário municipal previsto na lei do plano diretor. Assim, é necessário verificar a situação fundiária das áreas ocupadas devido às especificidades do município.

4.6 SITUAÇÃO FUNDIÁRIA, PATRIMÔNIO CULTURAL, HISTÓRICO, ARTÍSTICO, PAISAGÍSTICO E ARQUEOLÓGICO

A ausência de uma sistematização das informações sobre a situação fundiária das áreas ocupadas no município de Amélia Rodrigues contribui para o não cumprimento da função social da propriedade, principalmente quando se considera que o município fica inserido em uma região marcada pela concentração de terras nas mãos dos usineiros da cana-de-açúcar (SOARES, 1991).

O território destinado à cultura da cana-de-açúcar já chegou a ocupar cerca de 80% do território do município de Amélia Rodrigues (SILVA; SILVA, 1985). Nos anos de 1998 e 2000 foram destinados mais de 90 km² (SEI) para o cultivo da cana-de-açúcar, o que corresponde a mais de 50% da área do município. Contudo os dados mais atuais revelam a diminuição da área do território do município destinada ao cultivo da cana-de-açúcar.

Os dados da SEI indicam que em 2013 foram cultivadas dez diferentes culturas no município de Amélia Rodrigues, que ocuparam uma área total de 47,35 km², sendo que 45 km² foram destinados ao cultivo da cana-de-açúcar, enquanto as outras nove culturas ocuparam apenas 2,75 km². A área para o cultivo da cana-de-açúcar correspondeu, em 2013, a 25,93% de todo o território de Amélia Rodrigues e 94,77% de toda a área cultivada no município, conforme indica a Tabela 11.

Tabela 11- Área plantada por cultura, 2013, Amélia Rodrigues-BA

Cultura	Área Plantada (ha)	Km²
Amendoim (em casca)	14	0,14
Banana	35	0,35
Cacau (em amêndoa)	6	0,06
Cana-de-açúcar	4500	45
Coco-da-baía	12	0,12
Feijão (em grão)	50	0,5
Laranja	12	0,12
Mandioca	50	0,5
Maracujá	6	0,06
Milho (em grão)	50	0,5
Total	4735	47,35

Fonte: Adaptado SEI

Apesar da cana-de-açúcar ainda ocupar um território significativo do município de Amélia Rodrigues, atualmente ela tem pouca influência econômica na região do antigo Recôncavo açucareiro, visto que:

[...] a área de produção canavieira restringiu-se aos atuais municípios de Amélia Rodrigues, que produz sozinho 76% (541.110t), e Santo Amaro, com mais 24% (172.587t), cuja produção é processada por apenas uma grande usina de açúcar – a Aliança, (...) as terras de outras duas usinas (Paranaguá (Santo Amaro) e Itapetingui (Amélia Rodrigues)), paralisadas em 2000 e 2001, respectivamente, cumprem a função de fornecimento de cana-de-açúcar àquela usina (BRITO, 2008, p. 173).

Como vimos, embora no passado o município de Amélia Rodrigues tenha possuído três usinas de cana-de-açúcar em funcionamento no seu território, atualmente apenas a Usina Aliança permanece em atividade. Entretanto, a atividade sucroalcooleira ainda exerce forte influência na dinâmica do município, apesar de a atividade canavieira tem apresentado significativo declínio na região.

Embora a cana-de-açúcar e a localização do município tenham, na primeira década do século XX, fomentado o início da estrutura urbana de Amélia Rodrigues, estes mesmos fatores têm, nos últimos anos, contribuído

[...] para sua estagnação, representada pela manutenção das atividades tradicionais sem que nestas haja investimentos ou renovação tecnológica que permita sua maior eficiência e geração de recursos que venham a contribuir para o desenvolvimento de um mercado de trabalho do município, geração de rendas e criação de

infraestrutura própria que permita melhora no nível de vida dos seus habitantes (SOARES, 2008, p.81-82).

Embora as fazendas de cana-de-açúcar ainda marquem a paisagem de Amélia Rodrigues, como se pode observar na Figura 22, o crescimento urbano que foi presenciado no entorno das usinas de álcool e açúcar no século passado não é mais notado e o fechamento das usinas vem contribuindo para o desaparecimento e diminuição de comunidades que viviam das atividades sucroalcooleira, especialmente as vilas operárias no entorno das fábricas.

Figura 22- Fazendas de cana-de-açúcar no município de Amélia Rodrigues, 2014



Fonte: Autor (2014)

Entretanto a atividade canavieira ainda corresponde ao setor mais tradicional do município e os usineiros continuam detentores de grandes parcelas de terras no município de Amélia Rodrigues (SOARES, 1991) e conforme Laudo de Avaliação da Apsis Consultoria Empresarial S/c Ltda (2005), a empresa detentora da Usina Aliança, possuía em 2005, 46 propriedades rurais situadas nos municípios de Amélia Rodrigues, São Sebastião do Passé e Terra Nova, com área total de 13.112

hectares e 25 ares, deste total, 5626,29 hectares estão localizados no município de Amélia Rodrigues, distribuídos em 12 fazendas.

Neste contexto, é importante analisar se o PDDM foi capaz de confrontar os interesses de grupos dominantes, como os usineiros, e buscar o cumprimento da função social da propriedade, visto que existem populações estabelecidas em terras de propriedade dos usineiros e tais populações podem ser encaradas como uma ameaça, visto que as terras representam um valioso ativo, sendo que as 46 fazendas da Usina Aliança possuíam, no ano de 2005, um valor de mercado de compra e venda de R\$ 26.225.000,00 (vinte e seis milhões duzentos e vinte e cinco mil reais) (Apsis Consultoria Empresarial S/c Ltda, 2005).

Neste sentido é necessário considerar o que salienta Rezende (2011), que indica:

Quanto menor o município, menor o poder de controle da sociedade local sobre a gestão pública municipal, pois as relações de dominação tradicional são exercidas abertamente coagindo e estigmatizando qualquer pessoa que ameace o poder constituído, historicamente, pelas famílias locais (REZENDE, 2011, p. 200).

Neste sentido, os usineiros representaram por vários anos o setor dominante da sociedade ameliense, visto que suas empresas geravam emprego e renda para o município, além de serem detentores de grandes propriedades de terra, gozando de expressivo prestígio entre os ex-trabalhadores, em sua maioria pessoas com baixa escolaridade.

A influência política dos usineiros fica evidente ao se verificar que no ano da aprovação do plano diretor o prefeito municipal era membro da família Falcão, tradicional família de comerciantes de Feira de Santana e proprietária de uma das usinas que funcionou no município até a segunda metade da década de 1990 (BRITO, 2008).

Entretanto, os interesses das classes dominantes não devem estar à frente do bem comum e, quando necessário, devem ser confrontados pelo plano diretor, visto que, ao se considera o artigo segundo do Estatuto da Cidade, se verifica que um dos objetivos do plano diretor é “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” (BRASIL, 2001), considerando os princípios constitucionais da função social da cidade, da função

social da propriedade urbana, da gestão democrática e da sustentabilidade ambiental que alicerçam esta política (LACERDA, 2005).

Apesar de se tratar de uma política urbana e muitas das áreas sob a influência direta dos usineiros estarem dentro do território rural, o PDDM de Amélia Rodrigues, dentro dos limites da competência do município, poderia ter realizado propostas de articulação com outras políticas, a fim de mitigar os problemas decorrentes da concentração de terra e suas influências no território urbano do município.

Um exemplo disso é a situação identificada no distrito de Mata da Aliança referente aos ocupantes de imóveis, supostamente de propriedade dos usineiros da cana-de-açúcar, os quais se concentram em maior quantidade nas vilas operárias no entorno da fábrica de açúcar e álcool, onde é possível identificar setores censitários que registraram densidades superiores a 1000 habitantes/km² (IBGE, 2010). Nesta região fica a vila de Mata da Aliança, que há décadas vem apresentando indícios do seguinte processo descrito por Corrêa:

Trata-se de força de trabalho que, no processo de industrialização do campo, foi destituída dos meios de produção e expulsa do campo. O hábitat rural, disperso ou concentrado em "colônias" localizadas no interior de grandes propriedades, desaparece, sendo, de certa forma, recriado na periferia das pequenas cidades (CORRÊA, 1999, p.49).

Conforme o IBGE (2010), diversas habitações existentes no distrito de Mata da Aliança são classificadas como cedido, sendo que de um total de 382 habitações existentes no distrito, 171 habitações foram classificadas com 'cedido', destas 114 eram classificadas como 'cedido pelo empregador'

As vilas operárias existentes no entorno da Usina Aliança, assim como a vila operária que existiu no entorno da fechada Usina Itapetingui, eram destinadas a abrigar as famílias dos trabalhadores das empresas. Entretanto, Brito (2008) indica que estas moradias não eram edificadas por caridade, e sim em atendimento ao previsto na legislação de proteção social amparada pelo Decreto-Lei nº 6.969, de 19 de outubro de 1944, baixado pelo Instituto do Açúcar e do Álcool – IAA e mantidas com recursos administrados por aquele órgão (BRITO, 2008).

Visando compreender a situação dos domicílios no distrito de Mata da Aliança e os impactos que as transformações no distrito podem ocasionar ao município, visto que o PDDM de Amélia Rodrigues não se aprofunda sobre tais

questões, foram aplicados 192 formulários semi-estruturados (Anexo I) e a amostra foi definida em função do universo de 382 domicílios particulares permanentes existentes na vila de Mata da Aliança, conforme o Censo do IBGE de 2010, os formulários foram aplicados entre os dias 21 e 25 de agosto de 2015.

A análise dos dados obtidos a partir dos formulários aplicados indica que 98,44% dos moradores do distrito de Mata da Aliança possuíam algum membro familiar que estava trabalhando ou já tinha trabalhado na Usina Aliança, entretanto 54,17% afirmaram que, no momento, nenhum membro familiar estava trabalhando na Usina Aliança.

Quanto à situação das habitações existentes no distrito de Mata da Aliança, 93,75% dos entrevistados afirmaram se tratar de domicílios originalmente cedidos pela indústria sucroalcooleira para as famílias, visto que 180 entrevistados afirmaram que a habitação foi originalmente cedida pela Usina Aliança, enquanto apenas 5,21% informaram que a habitação é própria, sem escritura, e 1,04% classificaram a habitação como alugada, conforme indica a Tabela 12.

Tabela 12- Situação da habitação no distrito de Mata da Aliança, Amélia Rodrigues-BA

Situação da habitação	Porcentagem (%)
Próprio com escritura	0
Próprio sem escritura	5,21
Cedido pela Usina Aliança	93,75
Alugado	1,04

Fonte: Próprio autor

Os dados obtidos a partir da amostragem revelam que nenhum dos pesquisados que informaram que a habitação era cedida pela usina possuíam escritura do imóvel, escritura de posse ou qualquer outra documentação referente à cessão do imóvel. Assim, a falta de documentação dos imóveis configura um grave problema fundiário que deveria ter sido combatido por meio do PDDM e deve ser contemplado pelo PLHIS, visto que quando se considera a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade se verifica a sua preocupação com objetivo da “inclusão territorial e a diminuição das desigualdades, expressas na maioria das cidades brasileiras por meio das irregularidades fundiárias, da segregação sócio-espacial e da degradação ambiental” (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011, p. 14).

A situação de irregularidade fundiária dos moradores de Mata da Aliança não é mencionada nos relatórios técnicos do PDDM e, como consequência, não

aparece na Lei do PDDM do Município de Amélia Rodrigues. Entretanto, consta no artigo 88 que o poder público poderá se utilizar da usucapião especial de imóvel urbano, concessão do direito real de uso e a desapropriação, aplicável para implantação de equipamentos de interesse coletivo e de regularização fundiária, que são instrumentos previstos na Lei Federal nº 10.257/2001 e que buscam viabilizar a regularização fundiária e assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana.

De acordo com dados coletados na pesquisa amostral, 88,02% dos moradores entrevistados no distrito de Mata da Aliança ocupam as habitações por mais de uma década e, destes, 20,83% afirmaram ocupar a habitação há cinco décadas ou mais, bem como do total de entrevistados apenas 4% responderam que ocupam os imóveis há menos de cinco anos e 71,83% afirmaram que se sentem ou já se sentiram ameaçados de perder o imóvel devido à ausência da documentação que assegure a posse da habitação.

Alguns moradores relataram que ex-funcionários foram ameaçados de não receberem os direitos trabalhistas enquanto não devolvessem as habitações ao término do vínculo trabalhista com a empresa proprietária da usina localizada no distrito de Mata da Aliança. Neste sentido, é necessário considerar o que indica o Estatuto da Cidade e como instrumentos urbanísticos podem ser aplicados para regularização fundiária dos imóveis existentes na vila de Mata da Aliança, conforme indica a Seção V, artigos 9º e 10º, referente à usucapião especial de imóvel urbano:

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. [...]

Art. 10. As áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas 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 usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural (BRASIL, 2001).

O Estatuto da Cidade estabelece que a moradia deva estar ocupada por cinco anos ininterruptamente e sem oposição para que seja possível a utilização da usucapião. Como foi observado nos casos das ocupações do distrito de Mata da Aliança, a pesquisa indicou que 95,83% da população ocupam as residências há

mais de cinco anos, além disso, 98,96% dos entrevistados afirmaram que não possuíam outra habitação, critério que atende ao exigido no texto legal. Entretanto, como se trata de mais de trezentas residências, a utilização da usucapião coletiva poderia ser aplicada como estratégia de regularização fundiária no distrito de Mata da Aliança, visto que:

A usucapião trata da posse efetiva do bem, transformando-a em domínio, propriedade ou em outro direito real, após o mero decurso do prazo previsto em lei. Portanto, não é de hoje que a lei brasileira reconhece direitos ao possuidor perante o proprietário que não utiliza efetivamente sua propriedade. Esse direito será conferido ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. Efetivamente, a usucapião coletiva está voltada para a promoção da justiça e para a redução das desigualdades sociais. A histórica negação da propriedade para grandes contingentes populacionais residentes em favelas, invasões, vilas e alagados, bem como em loteamentos clandestinos ou em cortiços, pode ser corrigida por este instrumento, cuja meta é o atendimento das funções sociais da cidade e da propriedade, possibilitando a melhoria das condições habitacionais dessas populações, tanto em áreas urbanas já consolidadas, como em áreas de expansão (OLIVEIRA, 2001, p. 29-30).

Cabe salientar que a usucapião prevista no Estatuto da Cidade se refere aos imóveis urbanos, e é importante salientar que o PDDM de Amélia Rodrigues não estabelece claramente o perímetro urbano, uma vez que não deixa claros os limites urbanos da sede e não define a área urbana dos distritos, sendo que o PDDM apresenta apenas uma informação cartográfica sobre os distritos de Mata da Aliança e Inhatá, que trata da hierarquia viária (Figura 23), sendo omissos em estabelecer um zoneamento para estes distritos prevendo, conforme o Art. 93, inciso IV, que as revisões de ajustes dos limites das Zonas de Uso somente “far-se-ão mediante decisão do Conselho Municipal de Desenvolvimento, homologada por ato do Poder Executivo” e, como visto, o COMUD não entrou em pleno funcionamento.

Neste ponto, temos a principal limitação de uma política de natureza urbana, aplicada a um pequeno município como Amélia Rodrigues, pois, embora o Plano Diretor deva considerar o município como todo, incluindo a zona rural, é inegável que seus instrumentos são pensados para serem aplicados no espaço urbano, neste sentido a população rural, embora componha parte do município e seja considerada no cálculo populacional que define a obrigatoriedade da elaboração do Plano Diretor, acaba não recebendo os benefícios oriundos desta

política e neste sentido se torna clara a necessidade de aproximação das estratégias legais de planejamento urbano e de planejamento rural.

Tal situação favorece uma urbanização do espaço rural como alternativa para a solução de problemas comuns aos dois universos e a facilidade do município tornar uma área rural em um espaço urbano pode ser observada no Código Tributário Nacional que estabelece na Seção III, ao tratar do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, que:

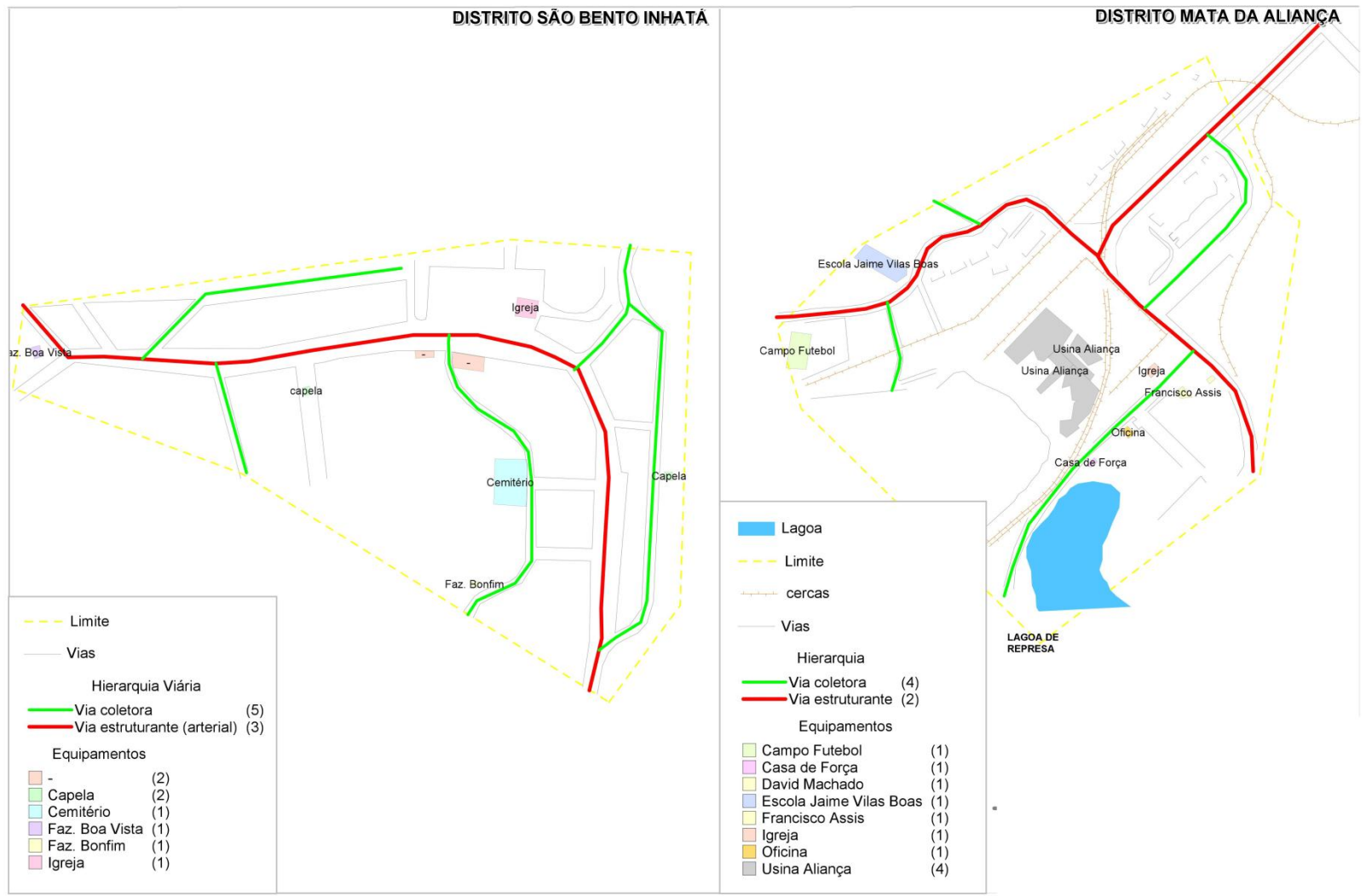
§ 1º Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

- I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;
- II - abastecimento de água;
- III - sistema de esgotos sanitários;
- IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;
- V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

Apesar de que tornar um espaço com fortes características rurais em uma área urbana através de uma normativa legal não seja o ideal, no caso distrito de Mata da Aliança, tal estratégia poderia ser adotada visando à aplicação das ferramentas previstas no Estatuto da Cidade, visto que existe no distrito o número mínimo de melhoramentos exigidos para que o município possa tributar os moradores por meio do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, bem como os dados censitários dão conta da existência de população urbana no distrito.

Contudo, a pesquisa de campo revelou que o município não tributa o distrito de Mata da Aliança com Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, visto que 100% dos entrevistados afirmaram que não pagam nenhum tributo referente ao imóvel, informação que é confirmada pelo Setor de Tributos do município. Neste sentido, o PDDM também não estabelece o perímetro urbano das Vilas do município e não oferece indicações de onde aplicar os instrumentos urbanísticos, como a usucapião para imóvel urbano, fornecendo apenas dois mapas dos distritos e que tratam da hierarquia viária (figura 23), ignorando os demais aspectos das vilas distritais.

Figura 23- Mapa 8, anexo PDDM de Amélia Rodrigues, hierarquia viária dos distritos de Inhatá e Mata da Aliança



Fonte: Adaptado PDDM de Amélia Rodrigues

O poder público municipal vem, ao longo dos anos, realizando melhorias no distrito de Mata da Aliança. Diversas ruas se encontram pavimentadas e com rede de iluminação pública com posteamento para distribuição domiciliar, conforme se pode observar na Figura 24.

Figura 24 - Rua pavimentada no distrito de Mata da Aliança, Amélia Rodrigues-BA



Fonte: Próprio Autor, 2015

Todos os entrevistados no distrito de Mata da Aliança afirmaram ter acesso a pelo menos um dos seguintes itens: água encanada, coleta de resíduo sólido e energia elétrica, e 98,96% afirmaram já ter feito pelo menos uma benfeitoria no imóvel. Entretanto 82,81% informaram já terem deixado de fazer benfeitorias na habitação devido aos problemas referentes à situação fundiária do imóvel, fato que justifica o padrão construtivo existente na Vila de Mata de Aliança, onde existe o predomínio de casas térreas, em muitos casos geminadas, onde se pode observar a ausência de materiais modernos nas fachadas e o predomínio de pintura simples, contudo as casas ocupadas se encontram em sua maioria em boas condições de preservação, conforme podemos observar nas figuras 25 e 26.

Figura 25 - Padrão de Ocupação de Mata da Aliança



Fonte: Próprio Autor, 2015

Figura 26- Casas geminadas, distrito de Mata da Aliança Amélia Rodrigues



Fonte: Próprio Autor, 2015

Ao observar os números referentes ao crescimento populacional dos distritos do município de Amélia Rodrigues, pode-se verificar que os distritos de Mata da Aliança e Inhatá sofreram um decréscimo da população urbana no período entre os censos de 2000 e 2010. Tal processo de êxodo da população pode estar associado ao descrito por Corrêa (1999), que indica o processo de industrialização do campo como fator de expulsão das populações rurais.

Entretanto, no caso do distrito de Mata da Aliança, a irregularidade fundiária e a pressão dos usineiros sobre as famílias que historicamente ocupam os imóveis são fatores que contribuem para o êxodo destas populações que, em muitos casos, se vêem forçadas a migrar para a sede do município, já que pesquisa revelou que 59,90% dos entrevistados pretendiam morar na cidade de Amélia Rodrigues caso perdessem a habitação, contudo 85,94% dos entrevistados afirmaram que gostam de morar na localidade e pretendem permanecer no local.

Entre os anos de 2000 e 2010, houve crescimento da população do município de Amélia Rodrigues, entretanto o crescimento esteve concentrado no distrito-sede, visto que nos demais distritos ocorreu a diminuição da população total, conforme indicam os censos do IBGE. A queda da população dos distritos deveria ser uma preocupação para o planejamento urbano municipal, visto que entre 2000 e 2010 o distrito de Mata da Aliança teve um crescimento relativo da população de - 31,86% e o distrito de Inhatá teve o crescimento relativo da população de - 13,13%, enquanto a sede municipal teve crescimento relativo da população urbana de 22,12% no mesmo período.

Ao considerar os censos anteriores ao PDDM verifica-se que decréscimo populacional já era evidente no distrito de Mata da Aliança, sendo possível observar a diminuição no número de habitantes no período entre 1991 e 2000. No entanto este decréscimo populacional estava associado ao decréscimo da população rural que, no período, passou de 1.086 habitantes no ano de 1991 para apenas 334 habitantes no ano 2000, o que impactou no crescimento relativo de Mata da Aliança, que foi de - 30,01%.

Entretanto a queda populacional no distrito de Mata da Aliança registrada no período de 2000 a 2010 (Tabela 13) é diferente do decréscimo ocorrido na década anterior, visto que está associada à diminuição da população urbana, que passou de 1.142 habitantes no ano de 2000 para

apenas 720 habitantes em 2010. Neste sentido, o PDDM de Amélia Rodrigues falha ao não identificar os problemas que levam à diminuição da população do distrito de Mata da Aliança, visto que o êxodo desta população influencia o crescimento urbano da sede, já que uma parte dos habitantes da vila migra para a cidade de Amélia Rodrigues gerando uma situação que pode contribuir para o aumento do déficit habitacional.

Tabela 13 - População total residente nos distritos do município de Amélia Rodrigues, ano de 1991, 2000 e 2010, e crescimento relativo 1991-2000 e 1991-2010

Distrito - Município	Ano			Crescimento relativo	
	1991	2000	2010	1991-2000	2000-2010
Amélia Rodrigues - Amélia Rodrigues	16.445	18.192	20.083	10,62	22,12
Inhatá - Amélia Rodrigues	4.225	4.466	3.670	5,70	-13,14
Mata da Aliança - Amélia Rodrigues	2.109	1.476	1.437	-30,01	-31,86

Fonte: Adaptado pelo autor, SIDRA, IBGE, censos demográfico de 1991, 2000, 2010

A ocupação de terras pertencentes aos usineiros não fica restrita ao entorno das usinas, visto que no início da década de 1990 já se registrava a existência de ocupações preexistentes dentro de uma área de 1.563,08 hectares pertencentes à Usina Nova Aliança S/A, localizada entre a cidade de Amélia Rodrigues e a vila de Inhatá e que, segundo Soares (1991), da área total 74,26% seriam destinados à implantação de um loteamento, relatando a existência de pelo menos dois agrupamentos populacionais na área do empreendimento, estando um destes localizado no perímetro urbano da cidade de Amélia Rodrigues em uma área invadida denominada de Invasão Vila Nova (Figura 27) e a outra, área denominada Bolandeira, se localiza às margens da rodovia que liga a sede ao distrito de Inhatá.

Contudo foi recomendado que os poderes públicos “asseguem o respeito aos direitos de ocupação e uso das áreas de residência e trabalho/produção das populações tradicionalmente residentes nas áreas do empreendimento” (SOARES, 1991, p.41).

Neste sentido, o PDDM de Amélia Rodrigues parece não incorporar a recomendação de Soares (1991) a respeito das populações previamente estabelecidas em áreas com irregularidade fundiária, visto que o quinto relatório técnico do plano diretor indica que quando a equipe técnica foi questionada sobre como o plano diretor iria lidar com as áreas de invasão existentes no município, especialmente com a comunidade que ocupa há

décadas uma localidade conhecida como “Rimueta” ou Vila Nova (Figura 27), a resposta dos consultores foi a seguinte:

Consultora – depende das condições da área, cada local deve ser avaliado criteriosamente, se a área não tem condições de ocupação e altos custos para implantação de infraestrutura (água, esgoto, iluminação, pavimentação) e as condições do terreno não permitem ou comprometem a segurança da população e a qualidade ambiental do lugar, pode-se fazer a realocação para outra área ou ver quais as possibilidades de reestruturá-la para que a mesma ofereça condições de habitabilidade (PROGREDIR CONSULTORIA, p. 77).

Figura 27 – Invasão Vila Nova (Rimueta), Amélia Rodrigues-BA



Fonte: Google Earth, 2014

Apesar da ressalva, a questão financeira é considerada como a primeira diretriz da avaliação dos consultores, sugerindo ainda a realocação dos moradores como uma alternativa, sem antes considerar a aplicabilidade de instrumentos urbanísticos como a usucapião e as ZEIS, dentre outros, que, apesar de previstos no Estatuto da Cidade, não foram considerados, visto que não são incorporados à legislação municipal, inviabilizando o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, conforme Quadro 9.

Quadro 9- Síntese dos instrumentos de política fundiária existentes no PDDM de Amélia Rodrigues e sua aplicação

Instrumento	Como se aplica	Onde se aplica	Quando se aplica
Edificação/Parcelamento Compulsórios	Não estabelecido pelo Plano (lei específica).	Segundo o Art. 81, o Plano estabelece que as áreas onde incidirá este instrumento legal serão determinadas por Lei municipal específica, devendo ainda fixar as condições e prazos para sua implementação, de acordo com o que determina a Lei 10.257/2001.	Não estabelecido pelo Plano, embora apresente indicação no § 1º do Art. 81 para ser aplicado quando houver imóvel subutilizado.
IPTU progressivo no tempo	Não estabelecido pelo Plano (lei específica).	O § 1º do Art. 82 define que são imóveis subutilizados àqueles cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido, por zona ou subzona, pelo Plano ou pela legislação dele decorrente. O PDDM não define estes índices mínimos para as Zonas.	Segundo o Art. 81, estabelecido no § 3º, o Município procederá à aplicação do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) progressivo no tempo pelo prazo máximo de 05 (cinco) anos, não podendo a alíquota de um ano ser o dobro da anterior e respeitando a alíquota máxima de 15%.
Outorga Onerosa (de direitos de construção ou alteração de usos)	Não estabelecido pelo Plano.	Não estabelecido pelo Plano.	Não estabelecido pelo Plano.
Operação Interligada	Não estabelecido pelo Plano.	Não estabelecido pelo Plano.	Não estabelecido pelo Plano.
ZEIS – Zonas de Especial Interesse Social	Não estabelecidas pelo Plano (O Art. 89 indica que será criada lei específica para a criação das Zonas de Especial Interesse Social).	Não estabelecido pelo Plano	Não estabelecido pelo Plano

Operação Urbana	<p>As <i>Operações Urbanas Consorciadas</i>, como assinalado no Art. 83 do Plano, estarão submetidas à lei específica, alinhadas às diretrizes estabelecidas: “<i>I – modificação de índices e características de parcelamento do solo, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrentes; II - a regularização de construções, reformas e ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente</i>”. O Art. 85 estabelece que a lei específica que aprovar a Operação Urbana Consorciada poderá prever a emissão, pelo Município, de quantidade determinada de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CPAC's), unicamente na área objeto da operação, que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação</p>	<p>O Plano dá, segundo o Art. 84, diretrizes para que a lei específica apresente o plano de operação com: “<i>I - definição da área a ser atingida; II - programa básico de ocupação da área; III - programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada; IV - finalidades da operação; V - estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV); VI - contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função das medidas descritas no parágrafo único do artigo anterior; VII - forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com a representação da sociedade civil</i>”</p>	<p>O Plano não apresenta diretrizes, de quando a lei específica será aplicada, bem como prazos para sua utilização ou ainda áreas aproximadas de atuação ou perímetros.</p>
Transferência do Direito de Construir	<p>Embora não detalhado, o Plano se refere ao instrumento no Art. 91, visando a liberação de áreas para a implantação de equipamentos urbanos e comunitários, programas de regularização fundiária ou preservação do patrimônio cultural ou ambiental do município, poderá se utilizar da Transferência do Direito de Construir - TRANSCON – de acordo com o que preceitua a Lei Federal n.º 10.257/01 acerca do instrumento.</p>	<p>Não estabelecido pelo Plano.</p>	<p>Não estabelecido pelo Plano.</p>

EIV – Estudos de Impacto de Vizinhança	Não estabelecido pelo Plano (lei específica)	Segundo o Art. 86, lei específica definirá quais serão os empreendimentos e atividades, privados ou públicos, em área urbana, que dependerão de elaboração de Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) para obter licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento	No Art. 87, o Plano define que o EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da comunidade residente na área ou proximidades, analisando no mínimo os seguintes aspectos: “I - adensamento populacional; II - infraestrutura e serviços urbanos; III - equipamentos urbanos e comunitários; IV - uso e ocupação do solo; V - valorização imobiliária; VI - geração de tráfego e demanda por transporte público; VII - ventilação e iluminação natural; VIII - paisagem urbana e patrimônio natural e cultural; IX - as relações de vizinhança pré-existentes”.
Concessão de uso especial para moradia	Não estabelecido pelo Plano	Não estabelecido pelo Plano	Não estabelecido pelo Plano
Direito de superfície	Não estabelecido pelo Plano	Não estabelecido pelo Plano	Não estabelecido pelo Plano
Direito de preempção	Não estabelecido pelo Plano	Não estabelecido pelo Plano	Não estabelecido pelo Plano

Fonte: Adaptado Ramos (2010)

O Quadro 9 deixa evidente que o plano diretor de Amélia Rodrigues não avança em direção ao cumprimento da função social da propriedade, se tornando um documento sem relevância, contribuindo para a elevação dos problemas causados pela redução das populações tradicionalmente estabelecidas em determinadas áreas do município e pelo crescimento desordenado das áreas urbanas, se tornando também uma ameaça para o patrimônio ambiental, material e imaterial do município, especialmente devido à não regulamentação dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade.

Por não cumprir o que se refere ao previsto no Art. 2º, inciso XII, do Estatuto da Cidade, que trata sobre a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico, que constituiu uma das diretrizes gerais da política urbana e que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (BRASIL, 2001), embora tal aspecto da lei esteja presente no PDDM de Amélia Rodrigues, o avanço da cidade e o declínio da população no entorno das usinas tem posto em risco um interessante patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico do município. Neste sentido, o plano diretor não identifica quais são as áreas que devem ser protegidas.

A insegurança devido aos problemas fundiários das habitações localizadas em terras pertencentes aos usineiros e produtores de cana-de-açúcar, especialmente na vila de Mata da Aliança, contribuiu para a preservação do conjunto arquitetônico das vilas operárias.

Entretanto a situação de ameaça a estes sítios é permanente, visto que existem evidências do desaparecimento das vilas operárias no entorno da Usina São Bento e da Usina Itapetingui, já que com o encerramento das atividades das fábricas e com a desocupação dos imóveis destinados aos operários, as casas e equipamentos públicos são deliberadamente destruídos pelos proprietários da terra para que não voltem a ser ocupados, prática recorrente principalmente nas áreas rurais do município.

Outra prática comum é a pilhagem dos imóveis desocupados por moradores da região para extração de tijolos e outros materiais que serão reutilizadas em outras edificações, conforme se pode observar na Figura 28,

enquanto outros sítios simplesmente sucumbem às intempéries e ação de vândalos devido ao abandono. Cabe destacar que o fim destas povoações representa uma sentença de morte para toda uma cultura, extinguindo parte do patrimônio imaterial do município.

Figura 28- Tijolo com brasão da Usina São Bento, utilizado na pavimentação de uma residência na vila de Mata da Aliança



Fonte:Próprio autor

O descaso com o patrimônio arquitetônico e a história do município fica evidente na Figura 28, na qual vemos um tijolo com o brasão da antiga Usina São Bento, que encerrou as atividades em meados do século XX. A fotografia foi retirada durante a pesquisa de campo no distrito Mata da Aliança e o tijolo estava sendo utilizado como pavimentação na área externa de uma das residências e cuja moradora não soube explicar sua origem.

É possível encontrar no município de Amélia Rodrigues diversas ruínas de alambiques, usinas e de antigos engenhos, a maioria destas ruínas se encontra no interior de propriedades rurais e em povoações no entorno das fazendas de cana-de-açúcar, o que tem contribuído para a deterioração deste patrimônio do município e embora ainda seja possível encontrar prédios de antigos alambiques que datam de meados do século XX nas áreas marginais à

cidade de Amélia Rodrigues (Figura 29); a maioria destas construções se encontra em estado de ruína.

Figura 29- Ruínas de um alambique em Amélia Rodrigues -BA



Fonte: Banguê (2014)

Além dos problemas referentes ao patrimônio arquitetônico e cultural, o não enfrentamento dos problemas do município pelo PDDM de Amélia Rodrigues, bem como as práticas patrimoniais existentes no município, têm ameaçado os sítios arqueológicos locais, visto que, conforme Soares (1991), existem sítios arqueológicos no município que deveriam ser preservados e estudados, indicando a existência de pelo menos dois destes sítios classificados como lito-cerâmico colinares. Um destes sítios é chamado de Cemitério Índio e está localizado a cerca de 500 metros das instalações da Usina Nova Aliança, e o outro sítio se encontrava na localidade conhecida como Fazenda Sapé, onde foi encontrada uma urna funerária na década de 1980.

Soares (1993) indica ainda um terceiro sítio, chamado de Cova Negra, que é um túmulo de 1920 e se refere a uma mulher negra que faleceu em decorrência de uma doença infecto-contagiosa e que foi sepultada no local

com todos os seus pertences. A relevância deste sítio se circunscreve na chamada Arqueologia Histórica, entretanto tais sítios arqueológicos não são mencionados no PDDM de Amélia Rodrigues.

A omissão do poder público em regulamentar e aplicar os instrumentos urbanísticos presentes no PDDM de Amélia Rodrigues, bem como as falhas existentes, evidenciam que o Plano Diretor aprovado em 2006 se torna um instrumento inerte, pois não avança na possibilidade de legitimar um processo de construção de uma política pública inclusiva, que rompa com as posturas autoritárias de grupos dominantes, visto que não compreende o território como espaço de concertação de pactos sociais e não acolhe a conflitualidade inerente à abordagem do território (ALENCAR, 2010).

Neste sentido, as falhas relacionadas à gestão pública, ao diagnóstico técnico dos problemas municipais e ao planejamento municipal, permitem que práticas patrimoniais se perpetuem no território de Amélia Rodrigues, assegurando que os interesses das dominantes exerçam sua vontade em detrimento dos anseios da coletividade, ampliando as desigualdades, gerando reflexos que vão além das questões burocráticas e legais, com impactos tanto no campo quanto na cidade, ampliando os conflitos urbanos pela posse da terra e colocando em risco a história e cultura locais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A aprovação do Plano Diretor de Amélia Rodrigues no ano de 2006, não caracterizou o início de um planejamento urbano, tampouco marcou o começo de um planejamento rural, já que o poder público buscou apenas realizar as etapas obrigatórias até aprovação da Lei do PDDM de Amélia Rodrigues, indicando que o objetivo do Plano Diretor se configurou apenas em atender às exigências do Estatuto da Cidade e evitar as punições previstas.

Embora a etapa de diagnóstico do PDDM de Amélia Rodrigues tenha indicado diversos problemas no município, a lei do Plano Diretor não reflete estes problemas e fica restrita à tentativa de cumprir a legislação, incorporando informações que excedem as diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Cidade e avança sobre aspectos que vão além da competência municipal, traçando metas e ações estratégicas inviáveis, enquanto as ferramentas urbanísticas previstas no Estatuto da Cidade, que deveriam ser utilizadas pelo poder público para mitigar problemas urbanos, são ignoradas.

O plano diretor constitui a ferramenta de planejamento urbano mais difundida no Brasil, fornecendo instrumentos legais que, em princípio, devem orientar a atuação do poder público e da iniciativa privada, quanto a utilização e construção dos espaços urbanos e rurais na busca de um município mais justo. Entretanto no caso de Amélia Rodrigues o Plano Diretor constituiu apenas um documento burocrático.

Quanto à articulação entre o território rural e urbano o PDDM de Amélia Rodrigues não reflete às características e peculiaridades do município, inviabilizando aspectos fundamentais para o adequado planejamento do território a partir de uma abordagem interna.

Embora a leitura da cidade, presente nos relatórios técnicos, indique uma forte ligação entre o espaço urbano e o rural, a legislação do plano diretor não reflete uma compreensão de complementaridade entre o meio urbano e o rural, mantendo uma visão dicotômica que segrega as interações existentes no território, visto que limita a legislação do plano diretor ao espaço físico da cidade sem considerar as influências que outras áreas do município exercem no meio urbano.

Podemos afirmar que embora a população tenha sido consultada no processo de elaboração do PDDM de Amélia Rodrigues, tal consulta popular assumiu apenas o papel de validador do processo de elaboração do plano diretor, visto que a aplicação desta política não reflete os interesses da sociedade.

Após a aprovação do plano diretor de 2006 não foi implantada no município uma gestão democrática da cidade, tampouco foram cumpridas as ações estratégicas referentes à infraestrutura e aos serviços básicos, resultando em conflitos urbanos frequentes que encontram, principalmente no fechamento de vias de trânsito, uma alternativa ao diálogo com os administradores do município.

É necessário que os gestores municipais dêem autonomia aos conselhos populares e façam uso das audiências públicas e dos demais instrumentos de gestão democrática, buscando inserir os cidadãos na tomada de decisões e na fiscalização do cumprimento do acordado no plano diretor, sendo tal atitude fundamental para que conflitos urbanos possam ser mitigados, já que o PDDM de Amélia Rodrigues é apenas um documento que reflete a perspectiva de um planejamento para a gestão do município, estando seu sucesso ou fracasso associado aos agentes sociais que o constroem e o aplicam.

Entretanto, a análise indicou que mesmo que os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade fossem aplicados no território de Amélia Rodrigues eles seriam ineficazes na solução de grande parte dos problemas fundiários decorrentes da concentração de terras nas mãos dos usineiros, visto que as localidades mais afetadas estão no interior das propriedades rurais.

Neste sentido, a natureza urbana do Estatuto da Cidade aponta para a urbanização de áreas rurais como possível solução para irregularidades fundiárias, quando o mais adequado, para municípios com características similares a de Amélia Rodrigues, seria a articulação obrigatória entre a política prevista no Estatuto da Cidade e as demais políticas destinadas ao território rural.

No caso específico de Amélia Rodrigues é necessário que o poder público, garanta que os habitantes das povoações tradicionalmente estabelecidas tenham seu direito à propriedade assegurada, assim como o

direito à infraestrutura e serviços básicos. É recomendável que o poder público atue de forma planejada e estratégica no controle da ocupação e do uso do solo, regulando a expansão urbana, de modo a garantir o crescimento sustentável da cidade.

No campo da gestão pública, se faz necessário que o poder público de Amélia Rodrigues promova uma gestão eficiente e participativa no que tange ao planejamento urbano do município, sendo fundamental uma articulação entre a sociedade e o poder público na busca da promoção de um município mais justo e eficiente, a fim de evitar abusos e conflitos pela terra, sendo importante que a futura revisão do plano diretor, assim como o PLHIS, incorpore medidas no sentido de garantir a função social da propriedade, confrontando os interesses particulares em prol do bem comum.

A ausência de uma gestão democrática do município e a falha na aplicação dos instrumentos urbanísticos tem gerado uma gestão do território municipal ineficiente e injusta, que permite o crescimento desordenado do município sobre áreas de risco e sem infraestrutura adequada, onerando a sociedade e ameaçando todo um patrimônio histórico, social e ambiental de Amélia Rodrigues.

Fica evidente que o PDDM de Amélia Rodrigues, aprovado em 2006, não atende as necessidades do município, bem como, as diretrizes e instrumentos previstos no Estatuto da Cidade não contemplam a solução de todos os problemas do território do município, o que favorece que classes detentoras de grandes propriedades de terras e de poder econômico, como os usineiros, continuem a se beneficiar da inércia do poder público.

Portanto, cabe recomendar uma imediata revisão do plano diretor que considere toda a extensão do município e suas múltiplas realidades, de modo a equacionar e aplicar da melhor maneira as ferramentas urbanísticas e os princípios e diretrizes do Estatuto da Cidade, adaptando-os ao contexto cultural e social do município, garantido a gestão democrática, o direito à moradia digna, à infraestrutura e serviços públicos adequados. Deve ainda permitir que as populações tradicionalmente estabelecidas tenham suas propriedades regularizadas e que se estabeleça uma política de expansão urbana sustentável que respeite o patrimônio material, imaterial e ambiental.

Entretanto tais recomendações só poderão ser alcançadas por intermédio de um pacto entre a sociedade e os governantes que garanta a transparência das ações e permita a fiscalização das ações compactuadas em prol de um município mais justo.

REFERÊNCIAS

ACORDA CIDADE. **Protesto fecha pedágio de Amélia Rodrigues, diz Polícia Rodoviária**. 2011. Disponível em: <<http://www.acordacidade.com.br/noticias/122778/banners.php>>. Acesso em: 10 abr. 2011.

ALCOFORADO, Fernando. **Globalização e desenvolvimento**. São Paulo: Nobel, 2006.

ALENCAR, Cristina Maria Macêdo de. Ruralidade metropolitana na dinâmica territorial local. **Interações: Revista Internacional de Desenvolvimento Local**, Campo Grande, v. 11, n. 1, p.23-32, jan. 2010. Semestral. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/inter/v11n1/a03v11n1.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

ALMEIDA, Camila Righi de. **O papel do plano diretor na organização espacial das cidades: o caso do município de Três Rios**. 2012. 131 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Ambiente Construído, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2012. Disponível em: <http://www.ufjf.br/ambienteconstruido/files/2012/03/Dissertação_CamilaRighiDeAlmeida.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2014.

AMÉLIA RODRIGUES (Município). Convite, de 23 de janeiro de 2006. **Diário Oficial da Prefeitura Municipal de Amélia Rodrigues**.

AMÉLIA RODRIGUES (Município). Lei Municipal nº 411, de 10 de janeiro de 2006. **Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal de Amélia Rodrigues**.

AP SIS CONSULTORIA EMPRESARIAL S/C LTDA. **nova aliança S.A: Terras e construções rurais**. Janeiro, 2005. Disponível em: <http://sistemas.cvm.gov.br/dados/LaudEditOpa/RJ-2005-00568/20050512_LAUDO_DE_AVALIACAO_II.pdf>. Acesso em: 01 jan. 2015

BANGUÊ. **Galeria de fotos**. Elaborado por Viraldo B. Ribeiro. Disponível em: <<http://www.banguê.com.br/>>. Acesso em: 10 jan. 2004.

BITOUN, Jan. Tipologia das cidades brasileiras e políticas territoriais: pistas para reflexão. *In*: BITOUN, Jan; MIRANDA, Livia (Orgs.). **Desenvolvimento e cidades no Brasil – contribuições para o debate sobre as políticas territórios**. Recife: FASE: Observatório das Metrôpoles, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil 1988**. 12. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002. 350 p. (Legislação Brasileira, série A, v. 5).

_____, 2001. **Estatutoda Cidade. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília: Câmara dos Deputados. Coordenação de Publicações, 2001.

_____. **Estatuto da Cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. 2 ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

_____, Ministério das Cidades/ Conselho das Cidades. **Resolução n.25, de 18.03.2005**. DOU de 30.03.2005.

_____, Ministério das Cidades/ Conselho das Cidades. **Resolução n.34**, de 01.07.2005. DOU de 14.07.2005.

_____. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.

_____. Ministério das Cidades. **Plano Diretor Participativo**: Guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Plano Diretor Participativo**. Coordenação Geral de Raquel Rolnik, Benny Schasberg e Otilie Macedo Pinheiro – Brasília: Ministério das Cidades. 2005. Disponível em:<http://www.capacidades.gov.br/media/doc/acervo/36b9f0ad7448d1d3193512f9883d157f.pdf>. Acesso em: 05 mai. 2014.

BREMAEKER, F. E. J. **Limites à criação de novos municípios**: a Emenda Constitucional nº 15. Rio de Janeiro: Revista Administração Municipal. v. 43, n. 219, p. 118 - 128, 1996.

BRITO, C. **A Petrobras e a gestão do território no Recôncavo Baiano**. Salvador: EDUFBA, 2008. 236 p.

BUGS, Geisa; REIS, Antônio Tarcísio da Luz. Avaliação da participação popular na elaboração de planos de habitação de interesse social no Rio Grande do Sul. **urbe, Rev. Bras. Gest. Urbana [online]**. 2014, vol.6, n.2, pp. 249-262. ISSN 2175-3369.

CALILA NOTÍCIAS. **'Se ligue'**: promessa de interdição na BR 324 em Amélia Rodrigues. 2014. Informações PRF. Disponível em: <<http://www.calilanoticias.com/2014/01/se-ligue-promessa-de-interdicao-na-br-324-em-amelia-rodrigues.html>>. Acesso em: 16 jan. 2014.

CPRM – SERVIÇO GEOLÓGICO DO BRASIL. **Ação emergencial para delimitação de áreas em alto e muito alto risco a enchentes, inundações e movimentos de massas**. Amélia Rodrigues - Bahia. Ministério de Minas e Energia. 2015

CAMARGO, Aspásia. **Federalismo cooperativo e o princípio da subsidiariedade**: notas sobre a experiência recente do Brasil e da Alemanha:

federalismo na Alemanha e no Brasil. – São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates nº 22, Vol. I, abril 2001.

CASTRO, Jânio Roque Barros de. Cultura, cidade e ensino de geografia: proposições a partir de itinerários urbanos no Recôncavo baiano. *In*: MENEZES, Jaci Maria Ferraz de; SANTANA, Elizabete Conceição; AQUINO, Maria do Sacramento (Org.). **Educação, região e territórios: formas de inclusão e exclusão**. Salvador: Edufba, 2014. p. 131- 149.

CORRÊA, Roberto Lobato. **Redes geográficas e teoria dos grafos**. Departamento de Geografia, UFRJ, Textos LAGET, Série Pesquisa e Ensino, n.1, 1999.

_____. **O espaço urbano**. 4. ed. São Paulo: Ática, 2002.

CEPAM. **Plano Diretor passo a passo**. Mariana Moreira (Coord.). São Paulo, 2005. 208 p. Disponível em: <http://polis.org.br/wp-content/uploads/Plano_diretor_passo_a_passo.pdf> Acesso em: 09 jan. 2014.

CYMBALISTA, Renato. “A trajetória recente do planejamento territorial no Brasil: apostas e pontos a observar”. *In*: **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. Curitiba, n.111, p. 28-45, jul.-dez. 2006. Disponível em: http://www.ipardes.gov.br/webisis.docs/rev_pr_111_renato.pdf. Acesso em: 11 ago. 2014.

ESTUDO N'ARQ (Amélia Rodrigues). Prefeitura Municipal de Amélia Rodrigues (Org.). **Plano Local de Habitação de Interesse Social Amélia Rodrigues: Etapa II - Leitura técnica e comunitária consolidada do setor habitacional**. Amélia Rodrigues: Estudo N'arq, 2015. 78 p.

FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3. ed. rev. São Paulo: Globo, 2001. 913 p.

FAVERO, E. **Desmembramento territorial: o processo de criação de municípios - avaliação a partir de indicadores econômicos e sociais**. 2004. 278 f. Tese (Doutorado) - Curso de Engenharia Urbana, Departamento de Engenharia de Construção Civil, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

FERNANDES, Ana. Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativo – Bahia. **Observatório das Metrôpoles**. 2010 Disponível em: <<http://web.observatoriodasmetrôpoles.net/planosdiretores/produtos/ba/AvaliacaoEstadualBA.pdf>> Acesso em: 20 mar. 2014.

FERNANDES, Edesio. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. *In*: CARVALHO C. S.; ROSSBACH, A. (Orgs.). **O Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. p55 -70.

FEYERABEND, P. **Contra o método**. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora, 1977.

GLOBO BAHIA. **Protesto por falta de água em Amélia Rodrigues termina após cerca de 11h**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/bahia/noticia/2015/04/protesto-por-falta-de-agua-em-amelia-rodrigues-termina-apos-cerca-de-11h.html>>. Acesso em: 01 abr. 2015.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 2. ed., Col. Questões da nossa época, 84, São Paulo: Cortez, 2001.

GODOY, Mayr. **A Lei Orgânica do Município comentada**. São Paulo: LEUD, 1990.

GOULART, J.O. Estatuto da Cidade e Plano Diretor Participativo: instituições contam e a política faz diferença. **Cadernos IPPUR**, ano XXII, nº1. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2008.

GUERREIRO, Evandro Prestes. Aprendizagem espontânea e infoinclusão Social. *In*: **Cidade Digital - Infoinclusão social e tecnologia em rede**. São Paulo: Editora Senac. São Paulo, 2006.

IBGE (Ed.). **ENCICLOPÉDIA DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS**. Rio de Janeiro: Ibge, 1958. 21 v. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv27295_21.pdf>. Acesso em: 01 jan. 2015.

IBGE. Banco de Dados Agregados. **Sistema IBGE de Recuperação Automática - SIDRA**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 22 out. 2014

_____. **Censo Demográfico 1991 - Resultados do universo**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 20 fev. 2014

_____. **Censo Demográfico 2000 - Resultados do universo**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 20 fev. 2014

_____. **Censo Demográfico 2010 - Resultados do universo**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 20 fev. 2014

_____. **Metodologia do Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

_____. 1940. **Censo Demográfico do Estado da Bahia, 1940**

_____. 1940. **Recenseamento Geral do Brasil, 1940**

_____. 1950. **Censo Demográfico do Estado da Bahia, 1950**

_____. 1950. **Recenseamento Geral do Brasil, 1950**

_____. 1960. **Censo Demográfico do Estado da Bahia, 1960**

_____. 1960. **Recenseamento Geral do Brasil, 1960**

_____. 1970. **Censo Demográfico do Estado da Bahia, 1970**

_____. 1970. **Recenseamento Geral do Brasil, 1970**

_____. S/D. **Histórico do município de Amélia Rodrigues.**

IIDA, Itiro. Planejamento estratégico situacional. **Produção**, São Paulo, v.3, n.2, Jul./Dec. 1993. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/prod/v3n2/v3n2a04.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2014.

IPEA. **Redes urbanas regionais: Norte, Nordeste e Centro-Oeste**. Brasília: IPEA, 2002. V.4. (Série Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil).

JORNAL FOLHA DO ESTADO. **Moradores da zona rural bloqueiam estrada**. 2014. Disponível em: <http://www.jornalfolhadoestado.com/noticias/28194/moradores-da-zona-rural-bloqueiam-estrada.html>. Acesso em: 26 ago. 2014.

LACERDA, N. et al. Planos Diretores Municipais: Aspectos Legais e Conceituais. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos**, [si], v. 7, n. 1, p.55-71, maio 2005. Disponível em: <http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/download/135/119>. Acesso em: 01 jun. 2015

LAGE, M. L. C.; OLIVEIRA, A. R. Planejamento estratégico municipal: avaliação preliminar de planos diretores de cidades da Zona da Mata mineira. *In*: CÔLÓQUIO INTERNACIONAL PODER LOCAL, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO DO TERRITÓRIO, 11., 2009, Salvador. **Anais..** Salvador: ANPAD, 2009. 1 CD ROM.

LEITE, Lesley Gasparini. **Plano diretor**: Obrigatoriedade por força da Lei Orgânica Municipal, *In* Revista de Direito Público, São Paulo, 1991, ano 24, n.97.

LENCIONI, Sandra. Algumas observações sobre a construção de conceitos e os conceitos de cidade e urbano. *In*: SAQUET, M.A et al (Orgs.). **Territorialidades e diversidade nos campos e nas cidades latino-americanas e francesas**. São Paulo: Outras Expressões, 2011.

LEVIN, Alexandre. **Parcelamento, edificação e utilização compulsórios de imóveis públicos urbanos**. 2008. 241 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.

LOCATEL, C. Donizete. **Da dicotomia rural-urbano à urbanização do território no Brasil**. Disponível em: <<http://www.mercator.ufc.br/index.php/mercator/article/viewFile/1176/498>> Acesso em: 15 dez. 2014.

MALUF, Renato S. Plano Diretor Rural, estratégias de desenvolvimento rural e Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional em Piracicaba. *In*: Alberto G. O. et al. **O planejamento do município e o território rural**. São Paulo. Instituto Pólis. 2004. p 37-40. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/837/837.pdf>> Acesso em: 10 mar. 2014.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001.

MATOS, Ralfo. **Aglomeramentos urbanos, rede de cidades e desconcentração demográfica no Brasil**. [2000]. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/pdf/2000/todos/migt4_3.pdf>. Acesso em: 16 out. 2014.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **O inquérito civil**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

MEIRELLES, Hely L. (1993). **Direito municipal brasileiro**. São Paulo: Editora Malheiros.

_____. **Direito de construir**. 4. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1983.

MINISTÉRIO DAS CIDADES (2008) **Plano Nacional de Habitação**. Produto 5. Relatório. Plano de Ação, estratégias e mecanismos de implementação do PlanHab. Brasília: Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação

MUTZENBERG, Remo. “Bloqueios de rua”: sintoma dos limites ou das possibilidades participativas nos regimes democráticos?. *In*: CONGRESSO LUSO

AFRO-BRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS: DIVERSIDADES E (DES)IGUALDADES, 2011, Salvador. **Anais...** . Salvador: Xiconlab, 2011. p. 1 - 14. Disponível em:

<http://www.xiconlab.eventos.dype.com.br/resources/anais/3/1308330290_ARQUIVO_Bloqueiosderuatexto.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2015.

NARDI, Jean Baptiste. Recôncavo Baiano: entre teorias e práticas do desenvolvimento territorial. **Olhares Sociais**, [si], p.167-192, jan/jun 2013. Semestral. Disponível em: <[file:///F:/Documentos Usuarios/servidor/Downloads/Reconcavo-baiano-entre-teorias-e-praticas-do-desenvolvimento-territorial \(2\).pdf](file:///F:/Documentos%20Usuarios/servidor/Downloads/Reconcavo-baiano-entre-teorias-e-praticas-do-desenvolvimento-territorial%20(2).pdf)>. Acesso em: 01 ago. 2015.

NASCIMENTO, Anna Amélia Vieira. **Memória da Federação das Indústrias do Estado da Bahia**. Salvador: FIEB, 1997, p. 121.

NETO, Edmundo Ximenes Rodrigues; LIMA, Antônia Jesuíta. Governo local e movimentos sociais por moradia:dilemas da gestão urbana. **Revista Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 6 n. 1. p. 105-125. jan./jun. 2007. Disponível em: . Acesso em: 05/05/2015.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. **Estatuto da Cidade**: para compreender..... Rio de Janeiro: IBAMA, 2001. 60 p.

OLIVEIRA, V.C.S.; PEREIRA, J.R.; OLIVEIRA V.A.R.; **Os conselhos gestores municipais como instrumentos da democracia deliberativa no Brasil**. Rio de Janeiro: Cadernos EBAPE.BR, v.8, nº3, artigo 3, 2012, p. 422-437.

PROGREDIR CONSULTORIA (Amélia Rodrigues). Prefeitura Municipal de Amélia Rodrigues. **Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal de Amélia Rodrigues**: Relatório de Leitura da Cidade V. Amélia Rodrigues: PCT Consultoria, 2006. 200 p. (Tomo A).

PEREIRA, Elson Manoel.**Planejamento urbano no Brasil**: conceitos, diálogos e práticas. Chapecó: Argos, 2008.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RAMOS, Maria Estela Rocha. **Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos**: Amélia Rodrigues - Bahia. Salvador: Observatório das Metrôpoles, 2010.

ROLNIK, Raquel. Impacto da aplicação de novos instrumentos urbanísticos em cidades do estado de São Paulo. Belo Horizonte. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Belo Horizonte, n. 2, p. 72-8, mar. 2000.

_____. Estatuto da Cidade: instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. *In*: Renato Cymbalista (Ed.). **Estatuto da Cidade**: novos horizontes para a reforma urbana. São Paulo: Pólis, 2001. p. 5-9. Cadernos Pólis, 4. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/833/833.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2014.

REZENDE, João Batista. **Administração pública em municípios de pequeno porte do sul de Minas Gerais**: velhas questões, modernas leis e práticas patrimonialistas. 2011. 241 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Administração,, Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2011.

REZENDE, Denis Alcides; ULTRAMARI, Clovis(2007). **Plano diretor e planejamento estratégico municipal**: introdução teórico-conceitual. RAP - Rio de Janeiro 41(2):255-71, Mar./Abr. 2007.

RIBEIRO, V. L. S.(Coord.)- **Conjuntura urbana - 1**: Estrutura populacional dos municípios brasileiros, Secretaria de Política Urbana, Brasília, Novembro, 1997.

RIBEIRO, Luiz C. Queiroz. Desigualdade e exclusão. *In*: Fundação Perseu Abramo, **Revista Teoria e debate** n. 20. 1993.

SABOYA, Renato. **Concepção de um sistema de suporte à elaboração de planos diretores participativos**. 2007. Tese de Doutorado apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Engenharia Civil – Universidade Federal de Santa Catarina.

SANTORO, Paula Freire; CYMBALISTA, Renato; CARDOSO, Patrícia de Menezes. **Plano diretor: participar é um direito!**. São Paulo: Pólis, 2005.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (Orgs.). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011. 295 p.

SANTOS, Milton. A rede urbana do Recôncavo. *In*: BRANDÃO, M. A. **Recôncavo da Bahia. Sociedade e economia em transição**. Salvador: Fundação Casa de Jorge Amado, 1998.

SANTOS, Miguel Cerqueira dos; SANTOS, Maria Gonçalves Conceição; AQUINO, Maria Sacramento. Recôncavo baiano: educação, ambiente e mundo do trabalho. *In*: MENEZES, Jaci Maria Ferraz de; SANTANA, Elizabete Conceição; AQUINO, Maria do Sacramento (Org.). **Educação, região e territórios: formas de inclusão e exclusão**. Salvador: Edufba, 2014. p. 109-129.

SAULE JR, Nelson. A competência do município para disciplinar o território rural. *In*: Alberto G. O. et al. **O planejamento do município e o território rural**. São Paulo. Instituto Pólis. 2004. p 41-52. Disponível em:<<http://www.polis.org.br/uploads/837/837.pdf>> Acesso em: 10 mar. 2014.

SILVA, Andréa Santos Teixeira. **Entre a casa de farinha e a estrada Bahia-Feira: experiências camponesas de conflito e sociabilidade na garantia da sobrevivência, Feira de Santana (1948 – 1960)**. 2008. 183 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de História, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008.

SILVA, S. B. M.; SILVA, B. C. N; LEÃO, S. O. **O subsistema urbano-regional de Feira de Santana**. SUDENE: Recife, 1985.

SOARES, C. A. C. et al (Org.). **Estudo preliminar de impacto ambiental: avaliação da proposta de loteamento de uma área de propriedade da Nova Aliança S/A em Amélia Rodrigues, Bahia**. Amélia Rodrigues: Max Paper, 1991.

SOARES, José Arlindo; GONDIM, Linda. Novos modelos de gestão: lições que vêm do poder local. *In*: SOARES, José Arlindo & BAVA, Silvio Caccia (Orgs.).

Os desafios da gestão municipal democrática. São Paulo, Cortez, 1998, pp. 61-96.

SOUZA, Amós da Cruz. Índícios da contemporaneidade do Recôncavo açucareiro a partir do olhar de Luiz de Aguiar Costa Pinto. *In*: MENEZES, Jaci Maria Ferraz de; SANTANA, Elizabete Conceição; AQUINO, Maria do Sacramento (Orgs.). **Educação, região e territórios: formas de inclusão e exclusão.** Salvador: Edufba, 2014. p. 59-73.

SOUZA, Maria de Lourdes Costa. Necessidades habitacionais nos municípios do território de identidade portal do sertão da Bahia. *In*: SIMPÓSIO CIDADES MÉDIAS E PEQUENAS DA BAHIA, 4., 2014, Barreiras. **Anais...** . Barreiras: Uesb, 2014. p. 1 - 15. Disponível em: <<http://periodicos.uesb.br/index.php/ascmpa/article/viewFile/4435/4231>>. Acesso em: 01 ago. 2015.

STEINBERG, Jean. La Périurbanisation en France (1998-2002). Lisboa. 2003. GEOINOVA. FESH, no. 7, p. 75-85

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. **Sistema de Informações Municipais.** Disponível em: <http://sim.sei.ba.gov.br/sim/informacoes_municipais.wsp>. Acesso em: 13 fev. 2015

VEIGA, José E. da. O Brasil rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, nº 43, dez. 2001. <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v15n43/v15n43a10.pdf>> Acesso em: 12 mai. 2014.

VEIGA, José Eli da. **Cidades imaginárias. O Brasil é menos urbano do que se calcula.** Campinas: Editora Autores Associados, 2002, 304p.

VILLAÇA, Flavio. Dilemas do Plano Diretor. *In*: **O município no século XXI: cenários e perspectivas.** ed. especial. São Paulo, 1999.

_____. **As ilusões do plano diretor.** São Paulo: 2005. Divulgado pela internet. Disponível em: <<http://www.planosdiretores.com.br/downloads/ilusaopd.pdf>>. Acesso em: 01 jun. 2015.

TEIXEIRA, Elenaldo. **O local e o global.** Limites e desafios da participação cidadã. 3.ed., São Paulo: Cortez; Recife: Equipe; Salvador: UFBA, 2002

UNITED NATIONS SECRETARIAT. **Review of United Nations Demographic Yearbook System: collection and dissemination of cities data.** New York, 2003. Disponível em: <http://unstats.un.org/unsd/demographic/meetings/egm/DYB_1103/docs/no_15.pdf> Acesso em: 01 dez. 2014

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. Urbanização e ruralidade: relações entre a pequena cidade e o mundo rural. Estudo preliminar sobre os pequenos

municípios em Pernambuco. *In*: WANDERLEY, M.N.B. **O mundo rural como um espaço de vida**. RDS, UFRGS Editora, 2009. p 311 a 327.

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores. (Editado por H. H. Gerth e C. W. Mills), 1982.