

CIDADES MÉDIAS E PEQUENAS: DESAFIOS E POSSIBILIDADES DO PLANEJAMENTO E GESTÃO

95

Série Estudos e Pesquisas

Patricia Chame Dias, Diva Maria Ferlin Lopes (orgs.)

CIDADES MÉDIAS E
PEQUENAS: DESAFIOS
E POSSIBILIDADES DO
PLANEJAMENTO E GESTÃO

SEI

95

Série Estudos e Pesquisas

publicações
 **SEI**

SALVADOR
2014

Governo do Estado da Bahia

Jaques Wagner

Secretaria do Planejamento

José Sergio Gabrielli

Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia

José Geraldo dos Reis Santos

Diretoria de Estudos

Edgard Porto

Ficha Técnica

Organizadoras

Patrícia Chame Dias

Diva Maria Ferlin Lopes

Coordenação de Biblioteca e Documentação

Normalização

Eliana Marta Gomes Silva Sousa

Coordenação de Disseminação de Informações

Ana Paula Porto

Editoria-geral

Elisabete Cristina Teixeira Barretto

Revisão de Linguagem

Laura Dantas

Calixto Sabatini

Editoria de Arte e de Estilo

Ludmila Nagamatsu

Design Gráfico

Elisabete Barretto

Julio Vilela

Editoração

Carlo Freitas

Cidades médias e pequenas: desafios e possibilidades do planejamento e gestão / Patrícia Chame Dias, Diva Maria Ferlin Lopes (organizadores). Salvador: SEI, 2014.

p. (Série estudos e pesquisas, 95).

ISBN 978-85-8121-011-7

I. Planejamento urbano - Bahia. 2. Desenvolvimento urbano - Bahia. I. Dias, Patrícia Chame. II. Lopes, Diva Maria Ferlin. III. Série.

CDU 711.4(813.8)



Cidade de Barreiras, Bahia
Foto: Laurival Custódio

■ SUMÁRIO

9	A PROPÓSITO DO PLANEJAMENTO E GESTÃO NAS CIDADES MÉDIAS E PEQUENAS: UMA BREVE INTRODUÇÃO <i>Patricia Chame Dias</i> <i>Diva Maria Ferlin Lopes</i>
19	REFERÊNCIAS
21	ABERTURA
23	CIDADES MÉDIAS E PEQUENAS: AS PARTICULARIDADES DA URBANIZAÇÃO BRASILEIRA <i>Maria Encarnação Beltrão Sposito</i>
24	UMA QUESTÃO DE MÉTODO
27	TIPOLOGIA E CONCEITUAÇÃO OU A PROPOSIÇÃO DE VÁRIOS CONCEITOS
29	CONTEXTOS ECONÔMICOS
30	O POLÍTICO E SEUS MÚLTIPLOS DISCURSOS
32	A CONSOLIDAÇÃO DAS CIDADES MÉDIAS E SEUS PAPÉIS SOCIAIS
33	OS CARACTERES DAS CIDADES MÉDIAS
34	REFERÊNCIAS
37	PARTE I FORMAÇÃO DE NOVAS REGIÕES METROPOLITANAS NA BAHIA: O SENTIDO DESSAS PROPOSTAS
39	QUESTÕES SOBRE A FORMAÇÃO DE REGIÕES METROPOLITANAS <i>Rosa Moura</i>
40	O CONTEÚDO DA METROPOLIZAÇÃO
43	CONFIGURAÇÕES ESPACIAIS IDENTIFICADAS
47	ORDENAMENTO JURÍDICO E POLÍTICAS PÚBLICAS
50	ESPACIALIDADES X INSTITUCIONALIDADES
53	CIDADES PEQUENAS E MÉDIAS NA METROPOLIZAÇÃO
55	INDAGAÇÕES FINAIS
57	REFERÊNCIAS
59	REGIÕES METROPOLITANAS SEM METRÓPOLES? UMA ANÁLISE DAS NOVAS PROPOSTAS NA BAHIA <i>Janio Santos</i>
59	INTRODUÇÃO
60	CIDADE, METRÓPOLE E REGIÃO METROPOLITANA: CONCEITOS E ASPECTOS LEGAIS
69	NOVAS REGIÕES METROPOLITANAS BAIANAS: DAS PROPOSTAS À REALIDADE
79	REGIÃO METROPOLITANA: UMA NOVA SOLUÇÃO PARA VELHOS PROBLEMAS
83	DÚVIDA ABERTA: POR QUE PROBLEMAS METROPOLITANOS SÃO PRIORITÁRIOS NO BRASIL?
86	REFERÊNCIAS
93	O SENTIDO DAS PROPOSTAS DE REGIÕES METROPOLITANAS NA BAHIA <i>Maria das Graças Torreão Ferreira</i> <i>Maiana Fernandes Vaz Freitas</i>
93	INTRODUÇÃO

94	O PROCESSO DE METROPOLIZAÇÃO
96	TRANSFORMAÇÕES NOS PADRÕES DE URBANIZAÇÃO DO PAÍS
96	Organização socioespacial do território
96	Novos padrões de urbanização e de organização dos centros urbanos: novas configurações e concentração econômica e social nas metrópoles
97	As metrópoles brasileiras
98	A REDE URBANA DO ESTADO DA BAHIA
99	Fragilidade da rede urbana do estado
99	Níveis hierárquicos de centralidade
101	Crescimento populacional dos municípios baianos: 2000-2010
102	POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL DO ESTADO
103	Contribuições para a política Bahia Urbana com foco no fortalecimento da rede urbana do estado
104	Estratégia para instituição de regiões metropolitanas
104	O CONTEXTO INSTITUCIONAL
106	O SENTIDO DESSAS PROPOSTAS: RM E AU
107	REFERÊNCIAS
109	PARTE II
	POLÍTICAS PÚBLICAS E AÇÕES DO ESTADO NAS CIDADES MÉDIAS E PEQUENAS
111	URBANISMO: UTOPIA, PLANO E PROJETOS
	<i>Heliodorio Sampaio</i>
111	PREMISSAS BÁSICAS
112	A questão das cidades médias/pequenas e o urbanismo
112	O urbanismo como disciplina e área de conhecimento
112	A UTOPIA E A CIDADE (DIALÉTICA ENTRE REAL E IDEAL)
113	A utopia: planos e projetos hoje
114	A realidade dos PDUs pós-Estatuto da Cidade (na Bahia)
115	A SUSTENTABILIDADE (ENTENDIMENTOS E VISÕES POSTAS NA MÍDIA)
116	PARTICIPAÇÃO E CIDADE: “UM CAMPO DE FORÇAS”
117	Realidade baiana e desenvolvimento urbano
121	DIRETRIZES ESTATAIS E DESENVOLVIMENTO URBANO
123	Breve síntese do planejamento estatal em curso
126	Cidades e biomas/rede urbana – planejamento estatal
127	Cidades e rios/rede urbana (planejamento estatal)
127	Cidades e semiárido – planejamento estatal
128	Cidades (in) sustentáveis e custos/PDU (utopia, plano e projetos)
129	Exemplos extraídos para reflexão
129	O caso emblemático de Caetitê
130	O caso de Itambé (outro plano esclarecedor)
130	Depoimento pessoal do autor
131	Um diagnóstico pouco consistente
134	O sistema viário do PDU-2004 (a visão “rodoviarista”)
136	O zoneamento proposto (discurso do “uso sustentável”)
138	Reflexão sobre densidade urbana
138	Breve síntese do planejamento estatal (em curso)
140	Finalmente, as questões para o debate
141	REFERÊNCIAS
143	POLÍTICAS PÚBLICAS E AÇÃO DO ESTADO NAS CIDADES PEQUENAS:
	O CASO DE PONTO NOVO NA BAHIA
	<i>Onildo Araujo da Silva</i>
143	INTRODUÇÃO
144	POLÍTICAS PÚBLICAS E AÇÃO DO ESTADO NO MUNICÍPIO DE PONTO NOVO

147	A GÊNESE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: COMO NASCE UM PROJETO DE GOVERNO
150	A GÊNESE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: COMO O PROJETO FOI EXECUTADO
152	A GÊNESE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: OS REBATIMENTOS PARA A PEQUENA CIDADE DE PONTO NOVO
155	CONSIDERAÇÕES FINAIS
157	REFERÊNCIAS
159	PARTE III
	MOVIMENTOS SOCIAIS, PARTICIPAÇÃO E PLANEJAMENTO URBANO
161	PARTICIPAÇÃO POPULAR EM CONSELHOS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL: A EXPERIÊNCIA DA ELABORAÇÃO DOS PLHIS
	<i>Mário Rubem Costa Santana</i>
161	INTRODUÇÃO
163	A COMPOSIÇÃO DOS CONSELHOS
164	O CONSELHO NACIONAL DE CIDADES
166	A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ELABORAÇÃO DOS PLANOS LOCAIS DE INTERESSE SOCIAL
167	A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PLHIS DE BRUMADO
169	A ELABORAÇÃO DO PLHIS DE ITAGI E JITAÚNA E A CONTRIBUIÇÃO COMUNITÁRIA
169	A PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO NO PLHIS DE VITÓRIA DA CONQUISTA
172	CONSIDERAÇÕES FINAIS
173	REFERÊNCIAS
175	PARTE IV
	TRABALHOS SELECIONADOS
177	PRODUÇÃO DO ESPAÇO INTRAURBANO DE LUÍS EDUARDO MAGALHÃES: OS AGENTES PROMOTORES E SUAS AÇÕES
	<i>Jorge Ney Valois Rios Filho</i>
177	INTRODUÇÃO
178	PRODUÇÃO DO ESPAÇO INTRAURBANO DA ALDEIA URBANA DE MIMOSO DO OESTE
181	PRODUÇÃO DO ESPAÇO INTRAURBANO APÓS A EMANCIPAÇÃO
184	ATUAÇÃO DO GOVERNO LOCAL NO PROCESSO DE SEGREGAÇÃO EM LEM
187	CONCLUSÃO
187	REFERÊNCIAS
189	PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO DE VITÓRIA DA CONQUISTA (BA) E AS POLÍTICAS HABITACIONAIS
	<i>Mineia Venturini Menezes</i>
	<i>Ana Célia Carvalho Rocha</i>
189	INTRODUÇÃO
191	TERRITORIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE HABITAÇÃO POPULAR EM VITÓRIA DA CONQUISTA (BA)
194	ATUAÇÃO DA URBIS NA CIDADE DE VITÓRIA DA CONQUISTA (BA)
198	CONSIDERAÇÕES FINAIS
200	REFERÊNCIAS
201	CIDADES MÉDIAS E A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO: REFLEXÕES SOBRE A PRODUÇÃO DOS ESPAÇOS DE LAZER EM VITÓRIA DA CONQUISTA (BA)
	<i>Rizia Mendes Mares</i>
201	INTRODUÇÃO

202	CONSTRUINDO O TEMA
202	Elementos para discussão
203	Acerca da (re) produção do espaço
205	Lógicas espaciais do lazer
208	Práticas espaciais do lazer
212	O FOCO DE ANÁLISE
218	PARA FINALIZAR... PONTOS PARA DEBATER.
219	REFERÊNCIAS
223	UTILIZAÇÃO DO SISTEMA DE INFORMAÇÃO DE ATENÇÃO BÁSICA (SIAB) PARA IDENTIFICAR A PRECARIIDADE HABITACIONAL NO TERRITÓRIO DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA, BRASIL
	<i>Rosana Denaldi</i>
	<i>Francisco de Assis Comaru</i>
	<i>Lilian Farias Gonçalves</i>
223	INTRODUÇÃO
225	INFORMAÇÕES PRODUZIDAS NO ÂMBITO DA ESTRATÉGIA SAÚDE DA FAMÍLIA
227	UTILIZAÇÃO DO SIAB NO AUXÍLIO À IDENTIFICAÇÃO DA PRECARIIDADE HABITACIONAL NO MUNICÍPIO DE ÁGUA FRIA (BA)
232	LIMITES E POSSIBILIDADES DO USO DO SIAB COMO INSTRUMENTO PARA IDENTIFICAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DA PRECARIIDADE HABITACIONAL
233	REFERÊNCIAS
235	REFLEXÕES ACERCA DAS METODOLOGIAS DE PESQUISA QUALITATIVA APLICADAS EM CAMPO, NA CIDADE DE SANTO AMARO (BA)
	<i>Shanti Nitya Marengo</i>
235	POR QUE SANTO AMARO?
236	E AS METODOLOGIAS?
246	CONTINUAR... NOVOS ESFORÇOS METODOLÓGICOS
247	REFERÊNCIAS
249	DO MEIO NATURAL AO TÉCNICO-CIENTÍFICO-INFORMACIONAL NOS CERRADOS BAIANOS: O USO DO TERRITÓRIO
	<i>Willian Guedes M. D. Menezes</i>
249	INTRODUÇÃO
250	CATEGORIA DE ANÁLISE: TERRITÓRIO USADO
252	SUCCESSÃO DOS MEIOS GEOGRÁFICOS NOS CERRADOS BAIANOS: DO NATURAL AO TÉCNICO-CIENTÍFICO-INFORMACIONAL
253	MEIO NATURAL – O TEMPO LENTO
254	MEIO TÉCNICO - NOVO MOMENTO PARA OS CERRADOS BAIANOS
256	O MEIO TÉCNICO-CIENTÍFICO-INFORMACIONAL NOS CERRADOS BAIANOS
257	USO DO TERRITÓRIO, O MEIO TÉCNICO-CIENTÍFICO-INFORMACIONAL E OS NOVOS AGENTES HEGEMÔNICOS
259	DINÂMICAS ATUAIS DOS CERRADOS BAIANOS
261	CONSIDERAÇÕES FINAIS
262	REFERÊNCIAS

A PROPÓSITO DO PLANEJAMENTO E GESTÃO NAS CIDADES MÉDIAS E PEQUENAS: UMA BREVE INTRODUÇÃO

*Patricia Chame Dias**
*Diva Maria Ferlin Lopes***

Para um país periférico, abandonar a reflexão das diferentes escalas em que se realiza a urbanização e os seus vínculos com a (re)organização da produção significa desistir da compreensão dos papéis exercidos pelos lugares e, por esse caminho, do planejamento de seu futuro.
Ana Clara Torres Ribeiro, 2006

A realização do III Simpósio Cidades Médias e Pequenas da Bahia¹ revelou-se um importante momento de retomada dos apontamentos e indagações deixados em aberto nos dois eventos anteriores, os quais estimularam diálogos e debates, bem como criaram expectativas que aproximaram estudiosos e pesquisadores dessa temática. Mais do que isso, os simpósios anteriores despertaram a atenção de integrantes da academia e de órgãos governamentais para a importância desse assunto, tanto na Bahia como em outros estados, e garantiram a produção de um material teórico e metodológico (LOPES; HENRIQUE, 2010; DIAS; SANTOS, J., 2012) que contribuiu para o avanço das análises a respeito das mudanças no processo de urbanização baiana. Mais especificamente, visou-se aprofundar, com aqueles trabalhos, a compreensão das dinâmicas de suas “principais” cidades não metropolitanas, assim como daquelas que, com pequena população e participação na produção de riquezas, nem sempre são objeto de uma investigação científica mais apurada. Também suscitaram questões e estimularam novas investigações sobre as repercussões dos mais recentes movimentos sociais e econômicos nos espaços intraurbanos e sobre o papel das cidades, especialmente das médias e pequenas, na rede urbana. Colocaram-se em pauta, igualmente, reflexões sobre as formas de articulação entre tais espaços no âmbito regional e nacional.

* Doutoranda e mestre em Geografia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Pesquisadora da Rede CMP e do grupo de pesquisa Espaço Livre de Pesquisa e Ação e pesquisadora da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI). patriciadias@sei.ba.gov.br

** Mestre em Geografia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA); graduada em Sociologia pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (USP). Pesquisadora da Rede CMP e Analista Técnica da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI). divaferlin@sei.ba.gov.br, d.ferlin@uol.com.br

¹ O simpósio é uma atividade promovida, a cada dois anos, pela Rede de Pesquisas Cidades Médias e Pequenas da Bahia (Rede CMP), que envolve as seguintes instituições e respectivos grupos de pesquisa: Urbanização e Produção de Cidades na Bahia, vinculado ao Departamento e Pós-Graduação (lato sensu) em Geografia da UESB; Cidade, Território e Planejamento (CiTePlan), vinculado ao Departamento e Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFBA; Recôncavo: Território, Cultura, Memória e Ambiente, vinculado ao Departamento de Ciências Humanas e ao Mestrado Multidisciplinar em Cultura, Memória e Desenvolvimento Regional da Uneb/Campus V; Geografia e Movimentos Sociais (Geomov), vinculado à UEFS; e a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), através de sua Diretoria de Estudos.

Não há como aprofundar o estudo desses temas sem verificar a importância do Estado, assim como dos governos, na estruturação do espaço. Considerando as cidades médias, Santos, J. (2012) observou que, embora no decorrer do tempo tenham sido implantadas políticas públicas que repercutiram na consolidação de seus papéis, de modo geral a intervenção estatal não é adequadamente tratada pelos autores quando do estudo dessa categoria de cidades. Citou, para dar consistência a sua argumentação, que, ainda nos anos 1970, medidas associadas às políticas de habitação, como a criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e do Banco Nacional da Habitação (BNH), e vinculadas aos planos nacionais de desenvolvimento (no caso, os PNDs I e II), de onde se extraíram princípios da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), foram cruciais para consubstanciar seus níveis de centralidade na rede urbana.

Em relação ao II PND, lançado em 1974, e à PNDU, Pontes (2013) ressaltou que a partir deles elaborou-se o Programa das Cidades Médias. Este, baseado na teoria dos polos de crescimento proposta por François Perroux, visava estabelecer polos regionais com vistas a favorecer a desconcentração econômica e populacional, o que “[...] seria conseguido através do financiamento de equipamentos e obras de infraestrutura urbana que viessem suprir os municípios integrantes do programa, das condições necessárias ao desenvolvimento como polos de crescimento” (PONTES, 2013, p. 18)².

Não se deve esquecer, contudo, que a atuação do Estado guarda, em particular, mas não exclusivamente no Brasil, uma histórica relação com o modelo de desenvolvimento econômico hegemônico, o capitalismo; e que este, em cada uma de suas fases, exigiu um tipo de estruturação espacial. Contemporaneamente, consubstanciou-se o processo de reestruturação produtiva e a emergência de ideologias que alteraram os papéis e a estrutura do Estado, com redefinição da divisão regional do trabalho, inclusive. Noutras palavras, “[...] as aludidas mudanças deram lugar ao surgimento de novas estratégias territoriais, devido à natureza do regime de acumulação emergente, que supõe a superação da lógica locacional fordista, fortemente concentrada no espaço” (PONTES, 2012, p. 23). Consequentemente, alteraram-se os papéis das cidades e a hierarquia da rede urbana nacional. Sposito e outros (2007, p. 39-40) consideraram que, nesse contexto, “[...] as cidades médias tiveram aumento de sua participação nesse sistema urbano, à medida que parte das cidades pequenas do país perdeu importância relativa, tanto demográfica como economicamente”.

Decorrente das possibilidades engendradas pelo avanço das tecnologias e desenvolvimento da técnica, mas também das políticas de isenções e incentivos econômicos e fiscais – que

² Não se trata, aqui, de discutir os meandros ou resultados de tais políticas, mas apenas de pontuar que elas tiveram um resultado no que tange à estruturação da rede urbana e à definição da função de determinados centros.

resultaram, nos termos de Santos, M. e Silveira (2005), na “guerra dos lugares”³ –, o capitalismo contemporâneo adotou uma estratégia de localização espacial das empresas, assim como dos equipamentos comerciais e de serviços, marcada pela desconcentração territorial. Essa estratégia, necessária à ampliação e concentração do capital⁴, é concretizada, em maior ou menor medida, pela atuação dos agentes públicos. Isso porque, além das isenções acima mencionadas, não raro a instalação de uma planta industrial ou comercial de monta significativa numa determinada localização é precedida pela viabilização, pelos governos, de infraestruturas necessárias a sua implantação, operacionalização e, se for o caso, escoamento da produção. Ademais, como menciona Sposito (2004, p. 137), “[...] as estratégias espaciais das grandes empresas [...] são capazes de modificar a legislação urbana e/ou de competir de forma desigual pelas melhores localizações”. Convergingo com essa proposição, Santos, M. e Silveira (2005, p. 115) verificaram que a competição entre os lugares pelas empresas só se realiza quando se constrói uma “densidade normativa” que “[...] conceda e combine satisfatoriamente proteções e atrativos legais”.

Por incidir na totalidade da rede urbana, a reestruturação produtiva também repercutiu nas cidades pequenas. Em relação a elas e pensando particularmente na realidade nordestina, Pontes (2012, p. 37) observou que derivam

[...] de um lado, de uma necessária economia de mercado, por mais incipiente que seja, geradora de trocas fundamentadas em uma mínima divisão territorial do trabalho. De outro, deriva de elevadas densidades demográficas associadas a uma estrutura agrária calcada no pequeno estabelecimento rural ou em *plantations* e caracterizada pelo trabalho intensivo.

Bacelar (2012), considerando outras especificidades desse grupo de cidades, preocupou-se em entender os meandros de sua administração pública após a Constituição de 1988, que consubstanciou um processo de descentralização do Estado. Avaliou que essa lei resultou em prejuízos aos municípios que possuem tais cidades, visto que nelas inexistia uma burocracia preparada para dar conta das exigências jurídicas, tributárias e organizacionais colocadas no mais recente texto constitucional. Essa falta de conhecimento técnico teve por consequência a perda de possibilidade de, por exemplo, elaborar projetos para captação de recursos junto aos governos federal, estadual ou organizações supranacionais. Em seu entendimento, a combinação da escassez de recursos com o histórico “patrimonialismo

³ De acordo com os autores, a guerra fiscal – expressão comumente usada nos anos 1990 – se refere à disputa dos estados e municípios pela presença de empresas por meio, sobretudo, de isenções fiscais, mas também da ampliação da densidade técnica dos lugares com vistas a atender às demandas da produção. No entanto, “A realidade é que, do ponto de vista das empresas, o mais importante mesmo é a guerra que elas empreendem para fazer com que os lugares, isto é, os pontos onde desejam instalar-se ou permanecer, apresentem um conjunto de circunstâncias vantajosas do seu ponto de vista. Trata-se, na verdade, de uma busca de lugares ‘produtivos’” (SANTOS, M.; SILVEIRA, 2005, p. 296).

⁴ Maiores discussões sobre essa questão encontram-se, entre outros, em Sposito (2004) e Sposito e outros (2007).

ibérico com políticas assistencialistas”, em muito, presente nas pequenas cidades, fez com que em sua gestão fosse potencializado

[...] o “Estado do Bem-Estar Social” de maneira mais direta e visível via clientelismo e personalismo, pois, nelas, as relações sociopolíticas entre a população e o poder público, a administração pública e seus agentes são estabelecidas de maneira mais conclusiva e sem abstrações. (BACELAR, 2012, p. 100).

O perfil das cidades pequenas apresentado por Pontes (2012) e Bacelar (2012) parece se contrapor às teses, muito em voga nos anos 1990 e ainda persistentes, que enfatizavam o localismo, ou, como dito por Moura (2009), a virtuosidade da capacidade endógena dos municípios. Apoiada em outros trabalhos, a autora arguiu que as concepções pautadas numa endogenia exagerada desconsideram aspectos estruturais do próprio desenvolvimento local e, sobretudo, sua articulação a questões regionais e nacionais. Prosseguindo sua análise e pontuando a fragilidade do neolocalismo, observa que “Um dos grandes equívocos dessa doutrina está em exaltar as potencialidades de uma única escala espacial, enquanto o desenvolvimento só se constrói em políticas que articulem várias escalas” (MOURA, 2009, p. 33). Agindo com essa perspectiva – suprimindo-se a noção da totalidade quando da elaboração do planejamento –, a ação pública, não raras vezes, direciona seus recursos mais à “atração de investimentos” do grande capital do que aos necessários gastos sociais.

Dito em outras palavras, seja em relação às cidades médias ou às pequenas,

A demanda das famílias é considerada ‘residual’, exceto naquilo em que representa, direta ou indiretamente, uma demanda empresarial. [...] É assim que as cidades constituem, cada vez mais, uma ponte ente o global e o local, em vista das crescentes necessidades de intermediação e da demanda também crescente de relações. (SANTOS, M.; SILVEIRA, 2005, p. 281).

As proposições até aqui realizadas recolocam em questão a ideia contida na epígrafe dessa introdução: há necessidade de compreender a urbanização considerando a articulação entre as escalas, na medida em que em cada uma delas as dinâmicas sociais, políticas e econômicas assumem uma expressão particular. Em relação ao Estado, as demandas a ele dirigidas e suas estratégias de intervenção também guardam correlações com as especificidades dos lugares.

Reflexões como essas já se fizeram presentes, de forma mais ou menos tangencial, nos textos referentes ao I e ao II Simpósio Cidades Médias e Pequenas da Bahia (BACELAR, 2012; CASTRO, 2010; COSTA, 2010; PONTES, 2012; SANTOS, J., 2012), assim como em diferentes fóruns de discussão sobre cidades médias e pequenas. Nesses termos, reconhecendo a relevância dessa temática e das questões por ela suscitadas, a Rede CMP propôs para seu III Simpósio, que ocorreu nas dependências da Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS), entre 16 e 19 de outubro de 2012, o título Desafios e Possibilidades do Planejamento e Gestão. Este livro é

o resultado desse evento e é composto pela reunião dos trabalhos de vários dos palestrantes que lá estiveram, bem como de textos selecionados entre aqueles apresentados nos espaços de diálogos ocorridos durante esse simpósio.

O primeiro texto dessa publicação, *Cidades médias e pequenas: as particularidades da urbanização brasileira*, refere-se à conferência de abertura desse evento, proferida pela professora Maria Encarnação Beltrão Sposito, livre-docente em Geografia Urbana pela Universidade Estadual Paulista (Unesp). A autora, mesmo entendendo não poder fazer uma contribuição direta à discussão proposta no simpósio, decidiu tratar de aspectos do processo de urbanização que, ressaltou, são necessários e importantes para a análise das possibilidades do planejamento e da gestão das cidades em geral, especialmente das médias e pequenas. Para tanto, apresentou as características gerais desse processo, com foco nas particularidades da urbanização brasileira, voltando-se mais especificamente para os aspectos associados às cidades médias e pequenas.

Preocupou-se, inicialmente, com a abordagem metodológica. Observou que “[...] pensar as cidades em suas relações com o processo de urbanização (sobretudo as médias e pequenas, cujos graus de dependência a comandos políticos e econômicos sediados em outras cidades só vem crescendo) é olhar com atenção para as interações entre as escalas geográficas”. A seguir, a conferencista ressaltou quatro pontos essenciais a serem considerados na análise dessa categoria de cidades, a saber: a situação geográfica da cidade; a natureza das relações da cidade média e da pequena com o campo; o ponto de vista privilegiado na análise (econômico, político, social etc.); e a apreensão das articulações interescares que uma cidade média, especificamente, é capaz de estabelecer no âmbito de sua rede urbana e, eventualmente, além dela. Considerou ainda que, no contexto atual, a internacionalização crescente da economia se apresenta como vetor fundamental de alteração dos papéis das cidades médias, especialmente no que se refere aos mercados e práticas espaciais do consumo.

Em termos políticos, entre outros aspectos, a autora observou o efeito, sobre certas cidades médias, situadas em áreas de menor densidade de ocupação, da projeção da ideia de “capitais regionais” ou mesmo de “capitais estaduais”. Considerou ainda que, embora seus papéis nunca cheguem a ser de primazia em suas redes urbanas regionais, seu poder político se define no plano administrativo, já que ali se estabelece o governo estadual e suas instâncias e, muitas vezes, elas concentram também papéis culturais e simbólicos em territórios pouco urbanizados. Tais papéis político-administrativos são suficientemente fortes para ampliar funções econômicas e reforçar outras que essas cidades já exerciam.

Segue-se uma seção intitulada *Formação de novas regiões metropolitanas na Bahia: o sentido dessas propostas*. Com o intuito de discutir as características e as intencionalidades que vêm resultando na criação de novas regiões metropolitanas, como a de Feira de Santana, na Bahia, e na existência de propostas de criação de outras Brasil afora, nela encontram-se três artigos: o de Rosa Moura, pesquisadora do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e

Social (IpardeS); e do professor Janio Santos, da Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS); e o das especialistas Maria das Graças Torreão Ferreira e Maiana Fernandes Vaz Freitas, ambas técnicas da Secretaria de Desenvolvimento Urbano (Sedur).

Rosa Moura dedicou-se às *Questões sobre a formação de regiões metropolitanas*, cuja discussão num simpósio sobre cidades médias e pequenas reflete, para ela, o reconhecimento da “[...] totalidade do território e a unidade dos processos de urbanização”. Tendo a escala nacional como referência inicial, trabalhou com o conceito de metrópole e abordou o conteúdo da metropolização contemporânea. Apontou, ademais, fazendo uso, principalmente, de dados extraídos de pesquisas realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), as configurações espaciais correlatas identificadas em território nacional, como as áreas de concentração de população, os arranjos singulares e arranjos urbano-regionais, analisando-as considerando as lógicas de divisão regional do trabalho. Discutiu, ainda que sucintamente, o ordenamento jurídico relativo a esse processo e comentou o quadro atual das unidades metropolitanas já instituídas.

Quanto à consolidação de novas centralidades em cidades de porte médio e pequeno e à emergência de aglomerações não metropolitanas com significativo crescimento populacional, trata-se de fatos que reforçam a importância dos diferentes tipos de centros urbanos nas dinâmicas territoriais brasileiras. E finaliza sua relevante contribuição com reflexões a respeito das diferentes categorias de cidades e dos desafios, mais ou menos semelhantes, que se colocam para os gestores públicos em cada uma delas.

O professor Janio Santos, no texto *Regiões metropolitanas sem metrópoles? Uma análise das novas propostas na Bahia*, desenvolve uma discussão a respeito dos dez projetos em curso para a criação de regiões metropolitanas nesse estado. Para tanto, inicia seu trabalho com uma apreciação teórica sobre os conceitos de cidade e metrópole, assim como apresenta considerações sobre as leis que instruem sua institucionalização. Segue-se um levantamento histórico e a apresentação de dados demográficos e econômicos que possibilitaram caracterizar as regiões propostas. Articulando a teoria a tais informações, realiza uma discussão a respeito de cada uma delas.

Para o autor, nos casos em apreciação, a análise do crescimento socioespacial que fundamenta os pedidos de institucionalização de novas regiões metropolitanas é equivocada. Entende que “[...] esse processo de colonização do território imediato é inerente às cidades médias, diferente do que ocorre na metrópole, e se realiza integrando/desintegrando espacialidades rurais, ao passo que drena para o polo principal parcela significativa das rendas rurais e urbanas, fundiárias ou não”. E acrescenta, em suas conclusões, que “[...] o cerne de todas as propostas baianas é encontrar meandros, hipoteticamente, que permitam a captação maior de recursos, oriundos dos governos federal e estadual”.

Em *O sentido das propostas de regiões metropolitanas na Bahia*, Maria das Graças Torreão Ferreira e Maiana Fernandes Vaz Freitas apresentam alguns aspectos da política de desenvolvimento

urbano e metropolitano para o estado, formulados no âmbito da Secretaria de Desenvolvimento Urbano estadual. Partindo, assim como os autores anteriormente citados, de uma discussão do processo de metropolização, ressaltam as modificações observadas no padrão da urbanização brasileira no final do século XX e início do XXI. Considerando-o, apontam o perfil da rede urbana baiana, ressaltando o que chamam de sua “fragilidade” e, tendo como base uma pesquisa realizada no âmbito da referida secretaria, os níveis de centralidade e algumas das características de suas principais cidades.

Ao abordar mais diretamente a política de desenvolvimento territorial da Bahia, após apontarem suas premissas, objetivos e ações estratégicas, as autoras afirmam que para estabelecer regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, tal como consta nessa política, é preciso compreender esses espaços como resultado de processos socioespaciais articulados aos contextos nacional e regional.

Em *Políticas públicas e ações do Estado nas cidades médias e pequenas*, a ideia foi colocar em discussão as possíveis especificidades dos planos estatais e a relação entre os governos e a sociedade para esses grupos de cidades. Essa seção contou com as contribuições do professor Heliodoro Sampaio, da Universidade Federal da Bahia (UFBA), e do professor Onildo Araújo da Silva, da Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS).

Com uma visão crítica sobre planos diretores pós-Estatuto da Cidade e das políticas voltadas para “organização do espaço” intraurbano na Bahia, o professor Heliodoro Sampaio, em seu texto *Urbanismo: utopia, plano e projetos*, aborda a questão do urbanismo e sua expressão nas cidades médias e pequenas. Preocupa-se com a realidade dos planos de desenvolvimento urbano (PDUs) realizados após e por exigência da referida lei, bem como com as diretrizes estatais de desenvolvimento urbano. Porém, antes de adentrar propriamente em seu objeto central, apresenta indagações sobre temas como sustentabilidade, participação e planejamento estatal e alguns traços da política de desenvolvimento urbano do estado.

O autor afirma que “Na prática do urbanismo, muitos “paradigmas” (falsos) proliferam como crenças e/ou ideologias disseminadas e, via de regra, não resultam de teorias consistentes, mas de repetições de frases cujo efeito é firmar pontos de vista sem validade científica”. Para fundamentar essa ideia, aponta dois estudos particulares: o de Caetité e o de Itambé. Para cada um deles, que considera como casos emblemáticos da forma pela qual os PDUs vêm sendo realizados, apresenta um significativo conjunto de informações de diferentes ordens e ilustrações a partir dos quais analisa os ditos planos de desenvolvimento. Do que apurou e das reflexões encaminhadas ao longo desse trabalho, termina seu texto com sugestivas questões que denotavam possibilidades de pesquisa.

A contribuição do professor Onildo Araújo da Silva para os debates em foco com o título *Políticas públicas e ação do Estado nas cidades pequenas: o caso de Ponto Novo, na Bahia*. Nesse trabalho, sintetiza uma investigação realizada naquele município, situado no semiárido baiano, o que permite ao autor pesquisar uma política pública desde sua gênese até sua execução,

acompanhando, além disso, as repercussões de tal política no que tange às transformações territoriais em um pequeno município e sua cidade. Precedendo a análise do caso em apreciação, há uma breve discussão a respeito do Estado como agente da (re)produção do espaço e das políticas públicas, como consequência de um jogo de forças que se estabelece entre distintos agentes sociais.

Essas reflexões se fazem importantes na análise de como uma demanda local – água para a produção agrícola – foi apropriada pelo Estado, que a executa a partir de seus próprios pressupostos e interesses, o que passa, inclusive, ao largo das necessidades que a originaram, no âmbito da comunidade. O autor ressalta, ainda, os efeitos adversos dessa ação para o município e a maioria de seus moradores. Em suas palavras, “[...] resta afirmar que a ação do Estado, sob o comando de um governo neoliberal, esteve a serviço de um pequeno número de empresas e empresários que se beneficiaram da aplicação de recursos públicos e não foi direcionada para o atendimento dos anseios da comunidade de Ponto Novo”.

A terceira parte desse livro, nomeada *Movimentos sociais, participação e planejamento urbano*, conta com o artigo do professor Mário Rubem Costa Santana, intitulado *Participação popular em conselhos de habitação de interesse social: a experiência da elaboração dos PLHIS*. Nesse trabalho, examina-se a composição dos conselhos de habitação de interesse social e sua forma de ação, bem como o comportamento de diferentes governos em relação à sua manutenção e ao seu funcionamento. A partir disso, o autor verifica se essas instâncias cumprem as funções para as quais foram criadas. Para tanto, igualmente estuda a questão da participação popular tomando como exemplo o processo de elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) de Brumado, Itagi, Jitaúna e Vitória da Conquista.

A leitura de seu trabalho sugere que há que se questionar o caráter participativo de tais conselhos, bem como se efetivamente cumprem as finalidades para as quais foram criados. Noutros termos, podem constituir-se apenas em meros canais com função consultiva ou serem manipulados com o intuito precípua de atender às determinações legais necessárias a demandas municipais por transferência de recursos financeiros das esferas federal e estadual. Em relação à participação, o autor verifica que as necessidades imediatas das pessoas e seu preparo político (ou a falta dele) as tornam alvos fáceis para um novo clientelismo, baseado na oferta de benefícios que as transformam mais em consumidoras que cidadãs.

Diferentemente do que ocorreu em relação às publicações anteriores referentes ao I e ao II Simpósio Cidades Médias e Pequenas da Bahia, inaugura-se a seção *Trabalhos selecionados*. No desempenho de suas atribuições, a Comissão Científica do III Simpósio se deparou com alguns artigos que se notabilizaram pela qualidade do texto relacionado ao tipo de abordagem do tema, ou uma eventual característica inusitada. Por esse motivo, alguns membros da comissão propuseram a inclusão de outros seis trabalhos neste livro.

A abordagem ao processo de produção do espaço urbano encontra-se presente em *Produção do espaço intraurbano de Luís Eduardo Magalhães: os agentes promotores e suas ações*, de Jorge

Ney Valois Rios Filho, doutorando em Geografia da UFBA, cujo objetivo foi analisar a criação da cidade de Luís Eduardo Magalhães, localizada no oeste baiano, como aldeia urbana e sua transformação em cidade do agronegócio. No decorrer desse artigo, apresenta os principais agentes que atuaram na sua escala intraurbana – promotores agrícolas, agentes imobiliários, empresas de colonização, de beneficiamento de soja, o governo municipal de Barreiras e, posteriormente, o de Luís Eduardo Magalhães e as associações de moradores. Conforme o autor, esses, com suas ações, engendraram os processos que levaram à sua transformação. Além disso, conclui que, mais do que transformá-la em cidade do agronegócio, inserida em ambiente técnico-informacional, tais agentes contribuíram, simultaneamente, para a fragmentação de seu espaço intraurbano e o surgimento de áreas de segregação socioespacial.

A mesma temática norteia o artigo das especialistas Mineia Venturini Menezes e Ana Célia Carvalho Rocha: *Produção do espaço urbano de Vitória da Conquista (BA) e as políticas habitacionais*. Nele, busca-se discutir a importância e os impactos das políticas de habitação popular em Vitória da Conquista, importante centralidade do sudoeste baiano, expressos nos conjuntos habitacionais edificados no período de vigência do SFH via BNH. As autoras avaliam os impactos dessa política no espaço urbano daquele município e, nesse caso, como agentes principais, além do BNH, encontram-se igualmente o Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais (Inocoop) e a Habitação e Urbanização da Bahia (Urbis). Nas suas conclusões, verificam que, também lá, os programas originalmente destinados às camadas de renda mais baixa da população foram, em grande medida, apropriados pelas classes médias locais.

As reflexões sobre a relação conflituosa entre as necessidades de reprodução da vida e as do capital, que influenciam diretamente as condições de mobilidade dos sujeitos sociais e, por conseguinte, a acessibilidade aos espaços destinados à prática de lazer, são o foco de *Cidades médias e a produção do espaço urbano: reflexões sobre a produção dos espaços de lazer em Vitória da Conquista (BA)*, de Rizia Mendes Mares, mestranda em Geografia da Universidade Estadual Paulista (Unesp). Esta autora parte do pressuposto de que a produção dos espaços de lazer exige condições de mobilidade e acessibilidade para que se possa gozar plenamente da atividade ali proposta. Analisa que, nessas condições, as camadas mais frágeis da população têm sua mobilidade e acessibilidade reduzidas, já que a possibilidade de as pessoas se apropriarem dos espaços de lazer depende de fatores socioeconômicos, espaciais, culturais e políticos. Segundo a autora, entre a prática do lazer e a produção desses espaços há uma vinculação na qual estão implicitamente determinados quais sujeitos sociais farão uso deles, assim como e em quais condições específicas do sistema.

Uma possibilidade de elaboração de diagnóstico das condições habitacionais por meio indireto é apresentada por Rosana Denaldi e Francisco de Assis Comaru, ambos professores da Universidade Federal do ABC (UFABC), e Lilian Farias Gonçalves, pesquisadora da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público Direito à Justiça, com seu artigo *Utilização do Sistema de Informação de Atenção Básica (SIAB) para identificar a precariedade habitacional no território dos pequenos municípios do estado da Bahia, Brasil*. Nesse trabalho, realiza-se um

estudo de caso, referente ao município de Água Fria, no âmbito do PLHIS. A originalidade deste trabalho é a proposta do uso da Ficha A do Sistema de Informação da Atenção Básica (SIAB) para identificar e mapear, preliminarmente, o déficit, a precariedade habitacional e a carência de infraestrutura em cidades pequenas. Tal fonte de informações é adotada para elaborar um diagnóstico habitacional daquele município, o que permite aos pesquisadores identificar, também, as limitações desse instrumento para a finalidade específica de estudos sobre esse tema. Tais limitações se relacionam à impossibilidade de identificar, por essa via, todos os componentes do déficit habitacional e da inadequação da moradia, bem como pelo modo de definição das áreas de cobertura pelos agentes de saúde, os responsáveis pelo preenchimento da referida ficha.

Questões metodológicas constituem a preocupação norteadora do artigo *Reflexões acerca das metodologias de pesquisa qualitativa aplicadas em campo, na cidade de Santo Amaro (BA)*, de Shanti Nitya Marengo, doutorando em Geografia pela UFBA. Usando sua pesquisa de campo como exemplo, ao longo desse trabalho o autor se preocupa em demonstrar que as definições metodológicas devem corresponder às escolhas teóricas. Tendo ele próprio eleito como referência teorias de inspiração marxista e pós-estruturalista e com o objetivo de entender como as relações construídas no lugar são, ao mesmo tempo, suporte da vida econômica ali desenvolvida, apresenta, detalhadamente, as estratégias adotadas em seu trabalho de campo – de caráter eminentemente qualitativo –, esclarecendo o porquê de suas escolhas.

Em *Do meio natural ao técnico-científico-informacional nos cerrados baianos: o uso do território*, o mestrando em Geografia pela UFBA Willian Guedes M. D. Menezes propõe analisar o uso do território em municípios dos cerrados baianos, fundamentando-se na obra de Milton Santos. Para tanto, acompanhando a periodização ensinada por esse teórico, observa a ocupação dos cerrados considerando três distintos meios geográficos – o natural, o técnico e o técnico-científico-informacional –, cada um deles caracterizado por diferentes modos de fazer, de produzir. Para o autor, a culminância do meio técnico-científico-informacional nessa área advém de processos em curso em escala nacional, por sua vez integrantes da trama global do capital. Subjacente a essa ideia está sua concepção do espaço geográfico como produto e condição, principalmente, dos interesses e ações de agentes hegemônicos, os quais, nesse caso particular, controlam a produção agrícola. Sendo assim, foi construído e usado, prioritariamente, em benefício do processo agroindustrial, assim como a rede urbana regional, que é produzida e reorganizada para atender às necessidades dos agentes hegemônicos. Em consequência, a riqueza realizada nesse período não reverte em benefício da maioria da população; pelo contrário, fortalece o processo de acumulação.

A breve apresentação dos trabalhos contidos neste livro revela as múltiplas formas pelas quais se pode abordar um mesmo tema, o que enriquece o conhecimento e o debate. Nesse sentido, a partir do esforço empreendido por pesquisadores de diferentes instituições, essa publicação cumpre sua finalidade: a de acrescentar elementos para a reflexão sobre os processos que ocorrem nas médias e pequenas cidades sem perder de perspectiva as dinâmicas

mais gerais da sociedade ou a necessidade de considerar sempre a articulação entre as escalas para compreender processos que, aparentemente, são pontuais. Entende-se, ademais, a necessidade de pensar o fenômeno urbano como totalidade em movimento, o que exige a constante revisão dos conceitos. Acrescente-se a isso as palavras de Ribeiro (2006, p. 24):

[...] apesar das dificuldades implicadas em sua observação, os processos graduais, incertos e intermitentes conformam parte significativa do fato urbano, impondo de metodologias sensíveis à sociabilidade. De fato, o compromisso com a leitura da totalidade [...] não pode ser superior ao compromisso com a análise da dispersão dos casos concretos e o reconhecimento das singularidades.

REFERÊNCIAS

BACELAR, Winstons Kleiber de Almeida. Análise da pequena cidade sob o ponto de vista político-administrativo. In: DIAS, Patrícia Chame; SANTOS, Janio. *Cidades médias e pequenas: contradições, mudanças e permanências nos espaços urbanos*. Salvador: SEI, 2012. p. 81-102.

CASTRO, Janio Roque Barros de. A proposição do conceito de centralidade cultural e a promoção de eventos festivos como estratégia de turistificação de pequenas cidades: reflexões a partir de alguns estudos de caso. In: LOPES, Diva Maria Ferlin; HENRIQUE, Wendel (Org.). *Cidades médias e pequenas: teorias, conceitos e estudos de caso*. Salvador: SEI, 2010. p. 109-123. (Série estudos e pesquisas, 87).

COSTA, Fábio Moura. A elaboração de planos diretores municipais como política pública de desenvolvimento: quatro experiências recentes em municípios baianos. In: LOPES, Diva Maria Ferlin; HENRIQUE, Wendel (Org.). *Cidades médias e pequenas: teorias, conceitos e estudos de caso*. Salvador: SEI, 2010. p. 145-162. (Série estudos e pesquisas, 87).

DIAS, Patrícia Chame; SANTOS, Janio (Org.). *Cidades médias e pequenas: contradições, mudanças e permanências nos espaços urbanos*. Salvador: SEI, 2012. (Série estudos e pesquisas, 94).

LOPES, Diva Maria Ferlin; HENRIQUE, Wendel (Org.). *Cidades médias e pequenas: teorias, conceitos e estudos de caso*. Salvador: SEI, 2010. (Série estudos e pesquisas, 87).

MOURA, Rosa. Qual o papel dos pequenos municípios na escala local do desenvolvimento? In: ENDLICH, Angela Maria; ROCHA, Márcio Mendes. *Pequenas cidades e desenvolvimento local*. Maringá, PR: PGE, 2009. p. 15-40.

PONTES, Beatriz Maria Soares. Contradições, mudanças e permanências nos espaços urbanos nordestinos. In: DIAS, Patrícia Chame; SANTOS, Janio. *Cidades médias e pequenas: contradições, mudanças e permanências nos espaços urbanos*. Salvador: SEI, 2012. p. 19-46.

_____. *As cidades médias brasileiras: os desafios e a complexidade do seu papel na organização do espaço regional (década de 1970)*. Disponível em: <<http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/BolGeogr/article/view/12413/7291>>. Acesso em: 10 nov. 2013.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. Sentidos da urbanização: desafios do presente. In: SPOSITO, Eliseu Silvério; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. *Cidades médias: produção do espaço urbano e regional*. São Paulo: Expressão Popular, 2006. p. 17-25.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. 7. ed. Rio de Janeiro: Record, 2005.

SANTOS, Janio. Ações do Estado e o papel das cidades médias baianas nos planos de urbanização capitalista. In: DIAS, Patricia Chame; SANTOS, Janio. *Cidades médias e pequenas: contradições, mudanças e permanências nos espaços urbanos*. Salvador: SEI, 2012. p. 129- 156.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. Novos conteúdos nas periferias urbanas das cidades médias do estado de São Paulo, Brasil. *Investigaciones Geográficas*, Distrito Federal, México, n. 54, ago. 2004, p 114-139. Disponível em: <<http://www.redbcm.com.br/arquivos/bibliografia/novos%20conte%C3%BAdos%20nas%20periferias%20urbanas%20das%20cidades%20m%C3%A9dias%20do%20estado%20de%20s%C3%A3o%20paulo,%20brasil.pdf>>. Acesso em: 25 set. 2011.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão et al. O estudo das cidades médias brasileiras: uma proposta metodológica. In: _____. *Cidades médias: espaços em transição*. São Paulo: Expressão popular, 2007. p. 35-67.

ABERTURA

SEF

95

Série Estudos e Pesquisas

CIDADES MÉDIAS E PEQUENAS: AS PARTICULARIDADES DA URBANIZAÇÃO BRASILEIRA¹

*Maria Encarnação Beltrão Sposito**

Este texto foi elaborado a partir de um convite – o de proferir uma palestra em evento que tinha como tema central Desafios e Possibilidades do Planejamento e Gestão, com o intuito de analisar cidades médias e pequenas. Logo percebi que a tarefa não era simples. De um lado, pelo escopo amplo da proposta e, de outro, pelo fato de que não sou uma pesquisadora que se volta à análise do planejamento e da gestão.

Assim, resolvi estabelecer um recorte que me ajudasse a colocar algum foco em aspectos que considero importantes de serem analisados para se elaborarem políticas de planejamento e gestão, sem, propriamente, tratar delas. Isto, sem dúvida, foi abordado por outros pesquisadores que estiveram neste encontro científico e que ofereceram suas contribuições para a presente publicação.

Escolhi tratar de cinco dimensões que me parecem significativas para o tema, sem pretensão de me aprofundar efetivamente em cada uma delas, o que exigiria mais tempo de análise e páginas de trabalho. Tenho clareza, também, de que muitas outras dimensões poderiam ser abordadas e enriqueceriam o debate sobre a problemática em pauta.

Para tratar destas cinco dimensões não é possível apresentar uma proposta analítica completamente nova. Por isso, retomarei pontos que já venho ressaltando em outras publicações², fazendo um esforço de reforçar o que considero imprescindível e avançar agregando novos elementos à análise.

Acrescento, ainda, que tratarei mais das cidades médias e menos das pequenas, em função das pesquisas com as quais tenho me envolvido, especialmente as da ReCiMe. Suponho, entretanto, que um ou outro ponto ressaltado poderá ser útil àqueles que se dedicam aos estudos dos menores aglomerados urbanos do Brasil.

Como preâmbulo, que ajuda a entender minha escolha, convém frisar que, entre os pesquisadores que se dedicam ao estudo da cidade e do urbano, alguns têm apresentado críticas à delimitação das cidades médias e pequenas como um tema de reflexão. Eles têm frisado que elas, em si, não se constituiriam em objeto de pesquisa ou que o tamanho das cidades

* Livre docente em Geografia Urbana pela Universidade Estadual Paulista (Unesp), pós-doutora pela Université Paris I Pantheon-Sorbonne e doutora em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo (USP). Pesquisadora do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), coordenadora da Rede de Pesquisadores sobre Cidades Médias (ReCiMe) e docente do Departamento de Geografia da Unesp. mebsposito@gmail.com

¹ Reflexões efetuadas no âmbito do trabalho que vem se realizando na Rede de Pesquisadores sobre Cidades Médias (ReCiMe) e, mais recentemente, junto ao projeto de pesquisa Lógicas Econômicas e Práticas Espaciais Contemporâneas: Cidades Médias e Consumo, financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). Agradeço a todos os colegas destas equipes a oportunidade do diálogo e de realizar reflexões a partir de um trabalho coletivo.

² Refiro-me especialmente aos textos publicados em 2001, 2006, 2007, 2009a, 2009b, 2010a e 2010b.

não deveria ser considerado como elemento para delinear uma problemática de investigação científica. Estas críticas são necessárias e importantes, ainda que, muitas vezes, não sejam bem explicitadas, ou porque não são feitas por escrito, ou porque não são enunciadas em ambientes em que o diálogo possa se estabelecer. Elas nos obrigam a procurar fundamentar nossas escolhas, reforçando-as ou superando-as, o que é essencial no exercício da reflexão intelectual. Nesta palestra, dedico as duas primeiras dimensões analíticas a esse exercício, com o intuito de abrir base para um diálogo mais amplo.

UMA QUESTÃO DE MÉTODO

Começo pela abordagem do método, compreendendo-o como caminho de elaboração do pensamento, a partir do qual teoria e empiria articulam-se, buscando reflexão que se diferencie da abstração, necessária, mas insuficiente para compreender a realidade e politicamente atuar sobre ela, como exigem o planejamento e a gestão.

Um primeiro plano de método, a partir do qual observo as cidades médias (e as pequenas), é o da trilogia “geral, particular e singular”, tão cara à dialética marxista.

O processo de urbanização é a totalidade, que tomo como geral nas pesquisas que tenho desenvolvido. Ele pode ser recortado em várias escalas, entre as quais reconheço, para começar, três delas:

- A urbanização sob o capitalismo em período de mundialização da economia e globalização da sociedade;
- A urbanização brasileira, compreendendo-a como processo que se movimenta a partir de um sistema urbano que compreende mais de uma rede urbana;
- As redes urbanas regionais vistas como condição e expressão das múltiplas formações socioespaciais, nos termos propostos por Milton Santos, as quais compõem nossa formação socioeconômica, podendo ser esta outra totalidade a ser considerada.

Em cada uma destas escalas de composição do geral, podemos reconhecer as particularidades dos grupos que lhe são constitutivos. Mais grupos podem ser reconhecidos, quanto mais complexo é o contexto sobre o qual nos debruçamos. Se assim olharmos, as cidades grandes, médias e pequenas ou cada subgrupo com determinadas características que possibilitam que sejam agrupados compõem o particular.

Em quaisquer circunstâncias, parâmetros, níveis analíticos ou variáveis que se considerem ao reconhecer os recortes descritos acima ou quaisquer outros que se deseja ou deva delimitar, cada uma das cidades pode, no âmbito da urbanização, ser vista como o singular.

O segundo plano de método que elejo é o da “relação quantidade \Leftrightarrow qualidade”³, como já venho destacando em outros textos (SPOSITO, 2009b, 2010a). Não é preciso muita argumentação para aceitar este par dialético como um dos mais importantes para a análise, não apenas no grande campo das ciências sociais, aquele que nos interessa agora. A quantidade de dinâmicas em curso e, mais que isso, sua diversidade implicam a qualidade delas e as múltiplas formas como podem se combinar. Numa primeira vista, isso poderia nos levar a concluir que as cidades médias e pequenas, como entidades espaciais e sociais menores e menos complexas que as grandes e metropolitanas, conheceriam dinâmicas capitalistas de menor magnitude. De fato, esta dedução não é despropositada, uma vez que verdadeira, mas ela é insuficiente, quando consideramos que a síntese não é apenas a somatória das partes, mas o modo como essas partes se articulam, combinam-se ou revelam contradições.

Assim, tomando como referência determinações que desejam se impor como hegemônicas, mesmo que nunca se realizem como tal, e interesses gerais que, ao serem colocados em curso, compõem os vetores do modo capitalista de produção, não se pode supor que a produção do espaço urbano ocorra igualmente, apenas com intensidade maior ou menor, em diferentes formações socioespaciais e níveis diversos das redes e sistemas urbanos.

Há contextos, situações, combinações e contradições que interferem diretamente no modo como a quantidade, em determinadas circunstâncias, torna-se uma das razões da mudança das dinâmicas e processos. Ou, em outras palavras, altera a qualidade destas dinâmicas e processos, em situações particulares, ainda que no plano mais amplo eles se estabeleçam segundo estruturas e superestruturas que são gerais.

Lefebvre (1987, p. 211) frisa: “Tão somente a quantidade permite que nosso mundo qualitativo tenha uma estrutura definida, sem deixar de ser qualitativo”. Por sua vez, Damiani (2008, p. 142) ressalta que “[...] as diferenças de tamanho passam a ter pertinência, não exatamente na manutenção dos equilíbrios espaciais, mas como desvendamento das formas de ruptura”. Os dois autores tratam, assim, de lembrar que quantidade é o que nos possibilita apreender as continuidades e descontinuidades, ou ainda ver em que circunstâncias as formas de estruturação sofrem rupturas, revelando-se como desestruturações ou reestruturações que podem ou não conter o novo.

Para Cheptulin (1982, p. 216), as mudanças quantitativas são progressivas e contínuas, enquanto as qualitativas são mais bruscas, “[...] constituindo uma ruptura de gradação e de continuidade [...]”, que corresponde ao que ele denomina como um “salto” que é o “[...] processo de passagem de uma coisa de um estado qualitativo a um outro que é acompanhado por uma ruptura de continuidade”. A partir deste enfoque, emerge aos pesquisadores que se voltam ao estudo do nosso período a indagação sobre as circunstâncias: ocorrem transformações

³ Damiani (2008) trata desta relação, com o intuito de compreender cidades médias e pequenas, apoiando-se em Hegel e Osmont.

nos papéis e no conteúdo do espaço, intensificam-se os ritmos nos tempos de produção e apropriação deste espaço pela sociedade e, por último, altera-se o escopo das mudanças, com força suficiente para promover o salto.

No caso do objeto deste texto, esta questão pode se colocar em termos mais específicos: estaríamos vivendo um período histórico em que a intensificação das interações espaciais e a aceleração das relações em múltiplas escalas compõem, quantitativamente, um conjunto de alterações suficiente para mudar os papéis das cidades médias e pequenas, não apenas em termos quantitativos, mas também em termos qualitativos?

Como terceiro plano de método, trago o “par extenso \leftrightarrow intenso”. Ele parece importante tanto na escala do território brasileiro como naquela mais próxima dos espaços de cada cidade. No que se refere ao Brasil, é preciso considerar as diferenças substanciais entre a faixa leste e a oeste do país. Na primeira, está a maior parte das metrópoles, as cidades estão mais próximas umas das outras, os processos de aglomeração urbana são mais intensos e a concentração econômica e espacial marca as dinâmicas de produção do espaço. Na segunda, a ocupação do território, em moldes capitalistas, ainda está em curso. A concentração da propriedade da terra e o período técnico-científico-informacional exigem e produzem uma rede urbana menos densa, com cidades mais distantes entre si e com menor proporção de cidades pequenas, ainda que tanto elas como as médias tenham aqui mais importância econômica e política do que na faixa leste.

Nesta faixa, há uma extensão temporal maior, que se traduz numa intensidade de tempos que se acumulam no espaço, para tomar aqui a ideia de Santos (1982) de “[...] espaço como acumulação desigual dos tempos”. O território está mais pleno de condições para que as interações espaciais se realizem com maior intensidade, mas, por outro lado, tal densidade pode se constituir em resistência à mudança, visto que o montante de capitais investidos no território pode compor fator negativo nas escolhas locacionais de diferentes agentes, em função dos custos de localização mais elevados.

Na porção oeste, a densidade econômica e social do espaço é menor, ainda que a história natural e humana não seja menos longa. Isto significa que estes territórios estão menos inscritos pela ação econômica, social e cultural, sobretudo a de caráter capitalista, e isso os torna menos herdeiros dos tempos pretéritos e, talvez, mais aptos a mudanças.

Segundo essa perspectiva, para se compreender as cidades médias (e as pequenas), é fundamental avaliar a combinação entre o par intenso e extenso na escala nacional⁴.

Se nos voltamos à escala dos espaços urbanos, o “par extenso \leftrightarrow intenso” ganha outros matizes. Temos a tendência à produção de um tecido urbano mais disperso, tanto quanto há aumento

⁴ Esta afirmação não exclui a importância deste par para a análise de outras formas de assentamento urbano; muito ao contrário. Entretanto, não é demais lembrar que, quando tratamos de espaços metropolitanos, a posição de comando, implica tal grau de intensidade de pessoas, infraestruturas, normas, recursos humanos, conhecimento, criação e criatividade que a análise da extensão destas forças parece ser intrínseca a qualquer observação ou indiscutível, no sentido de que as articulações entre estes dois planos do pensamento são inexoráveis.

do preço da terra urbana, no geral, e a valorização das situações geográficas mais equipadas, em particular, gerando uma acentuação dos processos de diferenciação espacial. Estas dinâmicas têm sido responsáveis pela desconcentração concentrada do espaço urbano, gerando uma amálgama entre espaços de uso intenso e vazios urbanos, revelando que a extensão ou dispersão do tecido urbano não é a mesma coisa que desconcentração ou descentralização espacial, embora as contenha.

Desse ponto de vista, retomo a ideia de Monte-Mór (2005, 2007) de uma urbanização brasileira extensiva, que revela de modo contraditório como estrutura o par extenso \leftrightarrow intenso no plano espacial e temporal quando se analisa o Brasil.

Um quarto plano de método, do qual trato mais sucintamente⁵, pode contribuir para sofisticar nossa elaboração do pensamento e não tomar as cidades médias e pequenas como objetos em si. É aquele que considera as cidades como pertencentes a redes urbanas, e estas, a sistemas urbanos. Eles são caracterizados por profunda diversidade em sua constituição, porque decorrem da “hierarquia urbana”, mas também de uma “heterarquia urbana” (CATELAN, 2012), num período em que as novas tecnológicas de informação e comunicação (TICs) possibilitam a realização de fluxos não apenas verticais, mas também horizontais e transversais entre níveis diferentes de uma rede urbana e entre redes urbanas diversas⁶. É essa constatação que exige não somente pensar em múltiplas escalas, mas apreender as articulações entre elas.

Smith (2000) recomenda que as escalas geográficas não sejam pensadas hierarquicamente e considera que elas devem ser concebidas como encaixadas, o que implica o reconhecimento de que há articulações entre elas. Entretanto, o que considero fundamental para pensar as cidades em suas relações com o processo de urbanização (sobretudo as médias e pequenas, cujos graus de dependência a comandos políticos e econômicos sediados em outras cidades só vem crescendo) é olhar com atenção para as interações entre as escalas geográficas. Em outras palavras, resalto que é importante não apenas concebê-las encaixadas, mas passar a luz de suas delimitações e planos de constituição para colocar mais foco nas interações entre elas, o que significa dizer que desejo olhar mais para os movimentos que as articulam. Isto me parece importante, sobretudo no período atual, em que as TICs revelam-se como vetores de seletividade espacial (foco nas cidades) e de acentuação da desigualdade social e econômica dos cidadãos (foco nos sujeitos das ações) em diferentes escalas.

TIPOLOGIA E CONCEITUAÇÃO OU A PROPOSIÇÃO DE VÁRIOS CONCEITOS

Já tenho afirmado que “cidade média” não é um conceito. Chegaria, no máximo, a alcançar o patamar de uma noção científica.

⁵ O leitor, se tiver interesse, poderá ter acesso à discussão que já realizei sobre o tema em Sposito (2006, 2007, 2010b).

⁶ Especialmente sobre essas relações de diversos tipos, ver Camagni (1993, 2005).

Considero que é, apenas, uma noção em decorrência da compreensão de que um conceito precisa se vincular a outros e compor uma teoria para ganhar tal estatuto, o que a expressão “cidade média” não alcança. Muitas críticas se assentam sobre o fato de que esta expressão refere-se apenas a um tamanho de cidade, o que não é correto, porque, na literatura brasileira e francesa, tem havido inúmeras vezes referência à distinção entre cidades médias e cidades de porte médio. Estas se referem a todas que têm seu tamanho demográfico dentro de certo intervalo em termos de dimensão populacional, o que varia conforme o país e o período histórico. Aquelas remetem muito mais às cidades que desempenham papel de comando regional, realizando funções de intermediação entre cidades maiores e menores de sua rede urbana⁷. Assim, o grupo das cidades de porte médio é maior do que aquele composto pelas cidades médias, segundo esta concepção.

As críticas ocorrem, na minha visão, em função de pelo menos duas razões diferentes: os pesquisadores que se voltam a outros temas, na pesquisa urbana, não acompanham a literatura que vem sendo produzida, procurando fazer as devidas distinções; e a falta de cuidado na declaração do que se entende por uma coisa ou por outra, da parte dos autores que trabalham com o tema ou que apenas adotam essas expressões. Até mesmo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), ao produzir uma publicação importante sobre o tema, reuniu artigos, alguns dos quais tratavam indistintamente cidades médias como sinônimos de cidades de porte médio (ANDRADE; SERRA, 2001).

Além desse problema, que é de ordem científica, uma vez que, sobretudo nas ciências sociais, as ideias se constroem por meio dos textos e, portanto, do discurso que se elabora, há outro de ordem vernacular, quando se passa de uma língua a outra, mesmo em se tratando, apenas, das latinas.

Vem se adotando, no lugar de cidades médias, cidades intermediárias, o que parece adequado, já que o adjetivo que designa intermediação é melhor do que aquele que alude ao tamanho médio. No entanto, parece-me já descuido incorporar a expressão cidades intermédias, utilizado pelo grupo Cidades Médias (Cimes), associado à cátedra UNESCO Cidades Intermédias⁸ e cunhada em língua espanhola. Em português, ao pé da letra, intermédias teria muitos sentidos, alguns mais restritos ou pouco adequados para tratar destas cidades, como estar “entre médias” ou ser o meio pelo qual se obtém ou se realiza algo.

Dadas essas dificuldades, mas não apenas para fugir delas, mantenho a expressão “cidades médias” para ser fiel à tradição da literatura produzida no Brasil. Gostaria, no entanto, de contribuir para superá-la (e não para substituí-la por uma única outra expressão) por meio da construção coletiva de uma tipologia plural capaz de designar a multiplicidade e

⁷ Ver Bueno Filho (2007) e Corrêa (2007).

⁸ Ver Bellet (2009) e Llop e Usón (2012).

a diversidade de situações que temos quando nos debruçamos sobre cidades médias (e pequenas), ao analisar seus papéis e suas funções⁹.

Para caminhar nesta direção, resalto quatro pontos essenciais, entre muitos outros que devem ser considerados com menor peso:

- Observar a situação geográfica da cidade ou das cidades em análise;
- Não esquecer de notar a natureza das relações da cidade média e da cidade pequena com o campo;
- Delimitar o ponto de vista que será privilegiado na análise (econômico, político, social etc.);
- Apreender as articulações interescolares que aquele ponto – cidade média – é capaz de estabelecer no âmbito de sua rede urbana e, eventualmente, além dela.

Conforme a importância de cada um destes aspectos e, sobretudo, a forma como se combinam, deveríamos encontrar expressões capazes de enunciar os conteúdos que caracterizam os papéis exercidos por tais cidades. A tarefa é, então, grande e somente um trabalho sistemático de pesquisa e diálogo poderá gerar resultados nesta direção.

CONTEXTOS ECONÔMICOS

No período atual, em minha opinião, os contextos econômicos parecem os mais importantes para orientar a formulação de novos conceitos que busquem designar o movimento geral, embora nem sempre essa dimensão seja a mais importante para captar as singularidades de uma ou outra cidade.

A internacionalização crescente da economia, não apenas em termos de produção, mas, sobretudo, no que concerne aos mercados e, portanto, às práticas espaciais conduzidas pelo consumo, parece-me ser o vetor fundamental de alteração dos papéis das cidades médias, em várias direções:

- Elas são objeto de escolhas locais de atividades de produção industrial antes mais afeitas aos espaços metropolitanos, em função das possibilidades abertas pela melhoria dos transportes e das comunicações, tanto quanto em decorrência dos ajustes do sistema flexível em termos de procura por localizações de menor custo.
- A expansão territorial, em termos de aumento da cobertura do mercado consumidor, dos grandes grupos econômicos de comercialização de bens e serviços, recai sobre cidades médias, após a conquista dos espaços metropolitanos, no decorrer do século XX, diminuindo o papel terciário das cidades pequenas e reforçando os vínculos regionais entre elas e as médias.

⁹ Muitos esforços vêm sendo feitos nesta direção. Destaco o debate ocorrido na mesa-redonda composta para discutir o uso desta expressão, que aconteceu durante o X Workshop da ReCiMe, em agosto de 2012, em Presidente Prudente, com a participação de Carmen Bellet Sanfeliu, Jan Bitoun e Saint-Clair Trindade Junior. Friso, também, a tipologia proposta por Llop e Usón (2012, p. 8-9).

- O aumento das operações do tipo franquias, que geram solidariedade organizacional entre grandes, médios e pequenos capitais, o que significa articulações interescolares de todo tipo, incluso internacionais, que vinculam as cidades médias a circuitos espaciais mais amplos.
- A ampliação da agricultura, associada aos agronegócios, que torna as cidades médias, os espaços de apoio do setor primário, agora também se realizando, do ponto de vista capitalista, em termos internacionais.
- Os investimentos estatais à ampliação do ensino superior pleno (universidades) e/ou tecnológico, sobretudo no Brasil do oeste, mas não exclusivamente, tendo como base operacional cidades médias e, até em poucos casos, algumas menores que também ampliam a escala de suas interações espaciais.
- Os investimentos imobiliários, decorrentes da enorme concentração econômica deste ramo no Brasil, expressos pela entrada de várias empresas no mercado de ações, pelas fusões com grupos estrangeiros ou pela entrada destes no Brasil (como a mexicana Holmex). Essa tendência, associada e/ou propiciada pelas facilidades de crédito estatal, com destaque para o Minha Casa, Minha Vida, tem tornado as cidades médias foco de ação, pois aí o estoque de terras é maior, os preços delas, menores, o que significa que o potencial de reprodução ampliada destas empresas é alargado.

Assim, é necessária a elaboração de uma tipologia conceitual diversificada o suficiente para designar a complexidade dos processos, para tratar de vários casos: cidades médias da globalização (SILVEIRA, 2002), cidades médias em globalização (SPOSITO, 2009a), cidades do agronegócio como as estudadas por Elias (2003, 2011), cidades médias corporativas (adaptando o conceito de Milton Santos), cidades médias empresas etc.

O POLÍTICO E SEUS MÚLTIPLOS DISCURSOS

Em grande medida, as cidades médias e as pequenas também podem ser analisadas a partir de suas narrativas. Os discursos que sobre elas se elaboram correspondem, em parte, a suas histórias, em parte, às representações delas.

Nestas escalas do acontecer urbano, as experiências cidadinas são marcadas muito mais pela proximidade entre diferentes sujeitos, cujos interesses se mesclam. Não raro, os conflitos e as contradições emergem com menor facilidade ou são menos profundos ou são mais facilmente encobertos.

De todo modo, muitas vezes, os papéis das cidades médias são, também, definidos pelos discursos sobre elas. Muitas são “cidades regionais” sobre as quais se projeta a ideia de “capitais regionais”. Outras, em parcelas do território menos densamente ocupadas, tornam-se “capitais estaduais”. Neste caso, seus papéis nunca chegam a ser de primazia em suas redes urbanas regionais, mas seu poder político é definido no plano administrativo, tanto porque ali está

estabelecido o governo estadual e suas múltiplas instâncias, como em razão de, muitas vezes, elas concentrarem papéis culturais e simbólicos em territórios pouco urbanizados.

Não há dúvida de que, uma vez definidos, esses papéis político-administrativos são fortes suficientemente para ampliar funções econômicas e reforçar outras que essas cidades já exerciam, como, por exemplo, em Rio Branco, Macapá, Boa Vista ou mesmo Palmas.

Aos pesquisadores que se voltam à compreensão das cidades médias, é fundamental observar a centralidade política que algumas chegam a exercer. Há casos, como, por exemplo, Mossoró¹⁰ ou Campina Grande¹¹, em que seus agentes políticos são capazes de saltar escalas e galgar postos de comando político estadual. Isso redefine a posição delas na hierarquia urbana, quando se combina tal centralidade política à ampliação de funções econômicas, muitas delas criadas pela coalizão de forças que engendra esse salto escalar. Não faço referência aqui à simples possibilidade de alguém nascido numa cidade média ou pequena, ou que iniciou sua vida política nela, chegar ao posto de governador, como Geraldo Alckmin em São Paulo, por exemplo. Faço referência, ao me reportar a Campina Grande ou Mossoró, a grupos políticos que rivalizam com outros grupos sediados em suas capitais estaduais e ocupam com frequência e com continuidade papéis de destaque no comando político.

Há que se observar que nem sempre, contudo, ocorre articulação entre os movimentos que são efetuados pelo poder econômico e o político. Deste ponto de vista, os principais agentes econômicos responsáveis pela ampliação da participação de Mossoró na divisão interurbana do trabalho, com destaque para a Petrobras e as inúmeras empresas estrangeiras e brasileiras que se associam à fruticultura, não precisam, em grande medida, de aliança com o poder político local. Este, por sua vez, apoia-se no forte crescimento econômico da cidade, representado pela ação destes grupos e empresas, para reforçar seu poder político e animar a representação social de que os Rosados são os responsáveis pelo sucesso de Mossoró.

Em Marabá, para dar exemplo em direção oposta, as forças que chegam associadas à extração e industrialização de minérios demonstram que é importante ter participação no poder político, tanto assim que apoiam a ideia de divisão do estado do Pará em favor da criação do estado de Carajás. Posicionaram-se contra esta ação as forças políticas paraenses tradicionais, muitas vezes oriundas, ainda, de circuitos econômicos menos integrados à economia globalizada do período atual. No caso de Marabá, o poder econômico quer ser também poder político, reafirmar a construção de novos papéis para esta região e, sobretudo, elaborar um novo discurso sobre ela. Caso isso venha a acontecer, em que medida a ampliação de papéis urbanos desta cidade pode levá-la a mudar de posição na rede urbana e superar sua condição de cidade de intermediação com fortes funções regionais?

Parece-me que novas narrativas sobre cidades que são médias dependem fortemente do predomínio das tradições sobre as mudanças, em alguns casos, ou da ação avassaladora das

¹⁰ Ver Elias e Pequeno (2010).

¹¹ Ver Maia e outros (2013).

mudanças, em outros, em parcelas do território em rápida transformação e/ou em processo de ocupação. Redes urbanas mais estáveis, como a constituída pela formação socioespacial engendrada pela economia cafeeira, parecem-me menos suscetíveis à força da dimensão política sobre a econômica, o que não significa que não haja relações entre elas.

A CONSOLIDAÇÃO DAS CIDADES MÉDIAS E SEUS PAPÉIS SOCIAIS

Agora trato de um conjunto de papéis que, desde sempre, foram desempenhados pelas cidades médias. Considerando-se as regiões que polarizam, elas cumpriram e cumprem funções de natureza social, com destaque para os setores da saúde e da educação públicas. Jan Bitoun vem propondo a noção de “cidades de responsabilidade territorial”¹² para tratar, especialmente, algumas das cidades médias brasileiras.

Duas perguntas, ao menos, podem ser formuladas.

Quando uma cidade média tem papéis de natureza social mais importantes que suas funções econômicas?

O que há de novo nestes papéis que pode alterar a posição destas cidades nas redes urbanas às quais pertencem?

Para contribuir na formulação de resposta à primeira questão, proponho a hipótese de que esses papéis são mais importantes em duas circunstâncias, que podem se sobrepor no caso de algumas cidades:

- O tamanho do território que comandam;
- O diapasão das desigualdades socioeconômicas e territoriais que elas representam.

Não é ao acaso que, em regiões menos densas do ponto de vista urbano e mais desiguais do ponto de vista econômico, cidades de menos de 100 mil habitantes são importantes regionalmente, em função destes fatos. Parece ser este o caso de Tefé ou Tabatinga, no estado do Amazonas, ou Irecê, na Bahia, que respondem pelo atendimento de demandas sociais de cidades menores de uma ampla área que polarizam.

No que se refere à segunda questão, sem dúvida a tendência à incorporação tecnológica no setor de saúde, por meio do aumento de exames complexos de diagnose e prognose, é fator decisivo no processo de reforço da centralidade interurbana que cidades médias desempenham. Os equipamentos e recursos humanos necessários a uma medicina que depende de laboratórios e institutos enfraquecem os papéis das cidades pequenas e reforçam os das cidades médias. Botucatu é apenas uma cidade de porte médio, com pequena capacidade

¹² O professor Jan Bitoun tem apresentado esta noção em vários debates que vem sendo feitos em diferentes ambientes da vida acadêmica. Para conhecer a origem da ideia, ver a entrevista concedida por ele à revista Geografia em Atos (BITOUN, 2012).

de comando regional, por estar entre as forças de atração exercidas por Bauru e Sorocaba. No entanto, sua responsabilidade territorial, em termos de atendimento do setor de saúde, é significativa, pois tem um grande hospital associado à Faculdade de Medicina da Unesp, que atende pacientes vindos de distâncias muito maiores do que a região que, economicamente, esta cidade polariza. São José do Rio Preto, maior e mais importante, não tem neste setor sua única força, mas é um centro médico especializado que pode oferecer serviços de qualidade equivalente ao de várias metrópoles regionais no país, pois sua força de atração alcança os estados de Minas Gerais e Mato Grosso do Sul.

No que tange ao ensino superior, os estudos de Henrique (2012) relativos ao estado da Bahia têm demonstrado que a instalação ou ampliação deste ramo nas cidades médias aumenta seu mercado de trabalho e, sobretudo, cria condições para novos nichos de consumo que alteram as formas de produção do espaço urbano e a repartição da população sobre o território urbano. De um lado, há ampliação dos papéis das cidades que estão sediando novas universidades ou campus importantes de universidades já existentes, como vem ocorrendo com Erechim e Chapecó, para citar dois exemplos. De outro, há aumento das desigualdades socioespaciais em seus espaços urbanos, porque o crescimento dos papéis de responsabilidade territorial traz, em alguns casos, evolução das condições para melhor desempenho de alguns ramos da economia, entre eles o imobiliário.

OS CARACTERES DAS CIDADES MÉDIAS

A título de finalização deste texto, não apresento conclusões, até mesmo porque ele se compõe de um ensaio em que se enfocam múltiplas dimensões. Prefiro abrir o diálogo com o futuro, em termos de reflexão e pesquisa, colocando quatro pares que poderiam ser úteis à compreensão das cidades médias. Começo pelo par *transitório – permanente*, que pode ajudar a ver o jogo entre o tradicional e o moderno nestas cidades. Sugiro o par *transitivo – intransitivo* para observar as contradições entre o econômico e o político. A relação entre *instabilidade e estabilidade* poderia ser uma via para se olhar a ampliação da competição entre territórios que se determinam em múltiplas escalas, notando como as cidades médias se posicionam neste movimento. Por fim, procurar avaliar as múltiplas espessuras que têm as *permanências e as transformações* parece ser um caminho que contém pistas para apreender o que é particular a elas.

Em grande medida, estes pares serviriam para ler quaisquer cidades. Ao fazer a proposta, não posso deixar de frisar, no entanto, que, ao apresentá-los, tenho como pressuposto que esta leitura poderia ser útil à análise do que é particular a este grupo de cidade, diferenciando-o de outros.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Thompson; SERRA, Rodrigo (Org.). *Cidades médias brasileiras*. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.
- BELLETT, Sanfeliu Carmen. Del concepto ciudad media al de ciudad intermedia en los tempos de la globalización. In: BELLETT, Sanfeliu Carmen; SPOSITO, M. Encarnação B. (Org.). *Las ciudades medias o intermedias en un mundo globalizado*. Lleida: Universitat de Lleida, 2009. p. 21-40.
- BITOUN, Jan. A geografia e Jan Bitoun. *Geografia em Atos*, Presidente Prudente, n. 12, v.2, p. 105-115, jul./ dez. 2012. Entrevista concedida a Eliseu Savério Sposito e Paulo Fernando Jurado da Silva. Disponível em: <<http://revista.fct.unesp.br/index.php/geografiaematos/article/view/2407/eliseu...>>. Acesso em: 10 ago 2013.
- BUENO FILHO, Osvaldo A. Origens, evolução e perspectivas dos estudos sobre as cidades médias. SPOSITO, M. Encarnação B. (Org.). *Cidades médias: espaços em transição*. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p. 69-87.
- CAMAGNI, Roberto. Réseaux de cooperations et réseaux de villes: éléments pour une théorisation et une taxonomie. In: COLLOQUE MUTATIONS ÉCONOMIQUES ET URBANISATION, 1993, Lyon. *Anais...* Lyon: Económica, 1993. p. 65-85.
- _____. *Economía urbana*. Barcelona: Antoni Bosch, 2005.
- CATELAN, Márcio J. *Heterarquia urbana: interações espaciais interescares e cidades médias*. 2012. 227 f. Tese (Geografia)-Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, São José do Rio Preto, SP, 2012.
- CHEPTULIN, Alexandre. *A dialética materialista: categorias e leis da dialética*. São Paulo: Alfa-Omega, 1982.
- CORRÊA, Roberto L. Construindo o conceito de cidade média. In: SPOSITO, M. Encarnação B. (Org.). *Cidades médias: espaços em transição*. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p. 23-33.
- DAMIANI, Amélia L. Cidades médias e pequenas no processo de globalização: apontamentos bibliográficos. In: LEMOS, Amália; ARROYO, Mónica; SILVEIRA, M. Laura (Org.). *América Latina: cidade, campo e turismo*. Buenos Aires: CLACSO; São Paulo: USP, 2008. p. 135-147.
- ELIAS, Denise. *Globalização e agricultura: a região de Ribeirão Preto*. São Paulo: EDUSP, 2003.
- _____. Agronegócio e novas regionalizações no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Niterói, RJ, n. 13, p. 153-170, 2011.
- ELIAS, Denise; PEQUENO, L. Renato. Mossoró: o novo espaço da produção globalizada e aprofundamento das desigualdades socioespaciais. In: SPOSITO, M. Encarnação; ELIAS, Denise; SOARES, Beatriz. *Agentes econômicos e reestruturação urbana e regional: Passo Fundo e Mossoró*. São Paulo: Expressão Popular, 2010. p. 101-284.
- HENRIQUE, Wendel. Dinâmicas urbanas e regionais em cidades médias após a instalação de universidades públicas. In: SEMINÁRIO DA REDE IBEROAMERICANA DE PESQUISADORES SOBRE GLOBALIZAÇÃO E TERRITÓRIO, 12., 2012, Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte: [s.n], 2012. v. 1, p. 01-16.
- LEFEBVRE, Henri. *Lógica formal, lógica dialética*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1987.
- LLOP, Josep M.; USÓN, Ezequiel. *Cidades intermedias: dimensiones y definiciones*. Lleida: Editorial Milenio, 2012.
- MAIA, Doralice et al. Campina Grande: dinâmica econômica e reestruturação urbana: permanências e transformações. In: ELIAS, Denise; SPOSITO, M. Encarnação; SOARES, Beatriz. *Agentes econômicos e reestruturação urbana e regional: Campina Grande e Londrina*. São Paulo: Expressão Popular, 2013. (no prelo).

MONTE MÓR, Roberto L. M. A questão urbana e o planejamento urbano-regional no Brasil contemporâneo. In: DINIZ, Clélio Campolina; LEMOS, Mauro Borges. (Org.). *Economia e território*. Belo Horizonte: UFMG, 2005. p. 429-446.

MONTE MÓR, Roberto L. M. Urbanização extensiva e a produção do espaço social contemporâneo. In: REIS, Nestor Goulart; TANAKA, Marta Soban. (Org.). *Brasil: estudos sobre dispersão urbana*. São Paulo: Câmara Brasileira do Livro, 2007. p. 241-251.

SANTOS, Milton. *Pensando o espaço do homem*. São Paulo: Hucitec, 1982.

SILVEIRA, María Laura. Globalização, trabalho e cidades médias. *GeoUERJ*, Rio de Janeiro, v.11, p. 11-17, 2002.

SMITH, Neil. Contornos de uma política especializada: veículos dos sem-teto e produção da escala geográfica. In: ARANTES, Antonio (Org.). *O espaço da diferença*. Campinas: Papirus, 2000.

SPOSITO, M. Encarnação B. As cidades médias e os contextos econômicos contemporâneos In: SPOSITO, M. Encarnação B. (Org.). *Urbanização e cidades: perspectivas geográficas*. Presidente Prudente, SP: GASPER, 2001. v. 1, p. 609-643.

_____. O desafio metodológico da abordagem interescalar no estudo das cidades médias no mundo contemporâneo. *Cidades*, Presidente Prudente, SP, n. 3, p. 143 - 157, 2006.

_____. Cidades médias: reestruturação das cidades e reestruturação urbana In: SPOSITO, M. Encarnação B. (Org.). *Cidades médias: espaços em transição*. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p. 233-253.

_____. Globalização, consumo e papéis intermediários de cidades médias no Brasil In: BELLET, Carmen; SPOSITO, M. Encarnação B. (Org.). *Las ciudades medias o intermedias en un mundo globalizado*. Lleida: Edicions de la Universitat de Lleida, 2009a. p. 41-69.

_____. *Para pensar as pequenas e as médias cidades brasileiras*. Belém: FASE; UFPA, 2009b.

_____. Desafios para o estudo das cidades médias In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE LA RED IBEROAMERICANA DE INVESTIGADORES SOBRE GLOBALIZACIÓN Y TERRITORIO, 11., 2010, Mendoza. *Trabajos completos...* Mendoza: Universidad de Cuyo, 2010a. p. 1 - 18.

_____. Novas redes urbanas: cidades médias e pequenas no processo de globalização. *Revista de Geografia*, São Paulo, n. 35, p. 51 - 62, 2010b.

PARTE I

**FORMAÇÃO DE NOVAS
REGIÕES METROPOLITANAS
NA BAHIA: O SENTIDO
DESSAS PROPOSTAS**

SEF

95

Série Estudos e Pesquisas

QUESTÕES SOBRE A FORMAÇÃO DE REGIÕES METROPOLITANAS

Rosa Moura*

O tema proposto para reflexão e debate nesta mesa-redonda deve ser enaltecido pela importância de se voltar, em um encontro sobre cidades pequenas e médias, ao processo de metropolização e de institucionalização de unidades metropolitanas. Aproximar temáticas que por vezes são dissociadas, mas que são inseparáveis, é reconhecer a totalidade do território e a unidade dos processos relativos à urbanização. Tal iniciativa coloca em um mesmo plano de reflexão categorias que são interdependentes, que se complementam, interconectam-se em relações que dão significado ao todo. Ao mesmo tempo, permite que se sublinhem especificidades e se desvendem mistificações.

Com o objetivo de adentrar o questionamento proposto, há que se explicitar que regiões metropolitanas são espaços-síntese do processo de urbanização, em seu estágio de metropolização. Espaços densos, contínuos ou descontínuos, concentradores de pessoas, de renda, de conhecimento e de poder, estruturam e articulam a rede de cidades.

Capturada pelo legislador sem o rigor do conceito, a denominação “região metropolitana” foi minimizada e restringida a corresponder a nada mais que uma categoria constitucional de unidade regional a ser criada para gestão de funções públicas de interesse comum. A institucionalização de regiões metropolitanas tornou-se recorrente, muitas vezes limitando-se ao ato formal. Daí outra vez a pertinência do tema, que se fragmenta em um rol de perguntas. O que leva a se criar uma região metropolitana (RM)? Seria para contemplar mudanças espaciais decorrentes do fenômeno da metropolização? Para ajustes territoriais a estratégias de uma política nacional/estadual de desenvolvimento urbano e regional? Ou, no oposto, para preencher a lacuna da ausência do planejamento regional? Existiria a expectativa de vantagens tarifárias, perspectivas financeiras, orçamentárias, incentivos programáticos estaduais ou federais? Ou haveria apenas interesses políticos, de segmentos, na busca de galgar o *status* de tornar-se “metropolitano”?

Colocando em foco esses questionamentos, o presente texto volta-se a discorrer sobre o conteúdo da metropolização contemporânea e a apontar configurações espaciais correlatas identificadas em território nacional. Apresenta sucintamente o ordenamento jurídico relativo a esse processo, assim como comenta o quadro atual das unidades institucionalizadas, contrapondo essas unidades às configurações identificadas. Valendo-se dos resultados do Censo Demográfico de 2010, discute a consolidação de centralidades (em cidades de porte médio e pequeno) e a emergência de municípios com crescimento populacional significativo, que sinalizam o reforço da importância dessas categorias de centros nas dinâmicas territoriais da população brasileira neste estágio da metropolização. Por fim, tece reflexões sobre a existência ou não de problemas comuns entre essas categorias e as regiões metropolitanas, bem como os desafios à sua gestão.

* Doutora em Geografia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), especialista em Programa de Estudos em Redistribuição da População pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e especialista em Administração Municipal pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM). Geógrafa do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes) e pesquisadora do Observatório das Metrópoles (INCT/CNPq). moura@pr.gov.br

O CONTEÚDO DA METROPOLIZAÇÃO

Metropolização, como um estágio da urbanização, é o processo que confere características metropolitanas ao espaço. Por conseguinte, trata-se de um processo espacial (LENCIONI, 2003). Nestes tempos que podem ser considerados uma nova fase de modernização capitalista, pautada em um novo sistema tecnológico e em um enfoque de governança baseado na liberalização econômica (MATTOS, 2010), a metropolização contemporânea deve ser compreendida como uma verdadeira metamorfose do processo de urbanização (LENCIONI, 2006), que se reforça em funções superiores em matéria de decisão, direção e gestão – articuladoras das bases econômicas nacionais aos circuitos globais –, concentradas nos principais polos urbanos (LEROY, 2000). Longe de apenas reforçar aglomerações singulares, a metropolização passa a engendrar novas morfologias urbanas, muito mais articuladas e densas, ao mesmo tempo descontínuas, dispersas, sem limites precisos. Sustenta a ampliação geográfica do processo de acumulação, que fez com que a dispersão pelas empresas de seus processos produtivos, filiais e fornecedores, tornasse aglomerações metropolitanas as localizações mais capazes a oferecer as condições requeridas à valorização do capital. À medida que estas aglomerações foram se imbricando na dinâmica produtiva globalizada, deram-se mudanças substantivas em relação ao imposto no período industrial desenvolvimentista, “[...] *mutaciones estas que afectan tanto a la organización y al funcionamiento, como a la morfología y apariencia, de cada una de estas aglomeraciones*” (MATTOS, 2010, p. 264).

Tais mudanças na morfologia urbana, apoiadas pelo predomínio do automóvel e das tecnologias de informação, com ampliação territorial do campo de externalidades metropolitano, e pela localização de empresas e moradias em locais mais distantes, são apontadas por Mattos (2004, 2010; MATTOS et al., 2012) como “metropolização expandida”, ou seja, uma expansão territorial metropolitana fruto de uma periurbanização praticamente incontrolável, mediante a qual o tecido urbano se prolifera e se estende. Tal expansão favorece a formação de sistemas produtivos centrais a numerosas atividades localizadas em diversos centros urbanos, até então independentes ou autônomos, do entorno da aglomeração metropolitana (similares ao norte-americano *urban sprawl*).

Esse processo resulta em uma mudança completa na estrutura, forma e função da metrópole. “Metamorfoseiam-se as relações sociais e o espaço, anunciando que estamos vivendo um período de transição, uma transformação qualitativa para algo diferente do que conhecemos”, conforme Lencioni (2011, p. 51). Para a autora, as principais características que sintetizam essa metamorfose da metropolização do espaço são que ela (i) já não corresponde apenas à transição do rural para o urbano, embora possa contê-la, pois seu núcleo é a urbanização; (ii) conforma uma região de grande escala territorial, com limites extremamente dinâmicos e difusos; (iii) região que expressa ao mesmo tempo uma nítida e intensa fragmentação territorial e uma transparente segregação social; (iv) região na qual se redefinem as hierarquias e a rede de relações entre as cidades; (v) região onde emerge um expressivo número de cidades conurbadas com polinucleação intensa e múltipla rede de fluxos; (vi) diminui-se relativamente

o crescimento demográfico da cidade central, ao mesmo tempo em que outros municípios da região expandem-se em população e ambiente construído; (vii) redefinem-se também as pequenas cidades da região, conformando um novo tipo de integração com os espaços polinucleados; (viii) intensificam-se os movimentos pendulares entre algumas cidades da região, consagrando uma expressiva estrutura regional em rede.

Cabe observar que a metropolização contemporânea engendra um processo que inclui em espacialidades únicas metrópoles e cidades de diferentes portes de sua região de influência. A percepção desse processo se traduz em uma pluralidade de denominações alusivas à metrópole ou à configuração de arranjos espaciais – categorias mais expressivas deste estágio da metropolização –, posto que as novas formas e os novos conteúdos da cidade e da aglomeração são objetos recorrentes nas análises da reconfiguração territorial. Mais que discutir o teor das várias denominações é imprescindível explicitar os conceitos associados ao processo.

O principal conceito é o de metrópole, que corresponde à cidade principal de uma região, aos nós de comando e coordenação de uma rede urbana, que se destacam não só pelo tamanho populacional e econômico, como também pelo desempenho de funções complexas e diversificadas (multifuncionalidade), e que estabelecem relações econômicas e sociais com várias outras aglomerações. Aglomeração metropolitana é o espaço de ocupação contínua sob polarização direta da metrópole. Comumente transcende os limites político-administrativos de municípios, passando a compor manchas densas e fortemente articuladas, sob fluxos de alta mobilidade de pessoas e mercadorias. Essa aglomeração pode ser reconhecida pela denominação de região metropolitana, ao polarizar espaço de maior abrangência. Contudo, não deve ser confundida com a categoria constitucional de mesmo nome que, no Brasil, representa a figura de uma unidade definida institucionalmente, seja ou não correspondente a uma aglomeração/região polarizada por metrópole.

Na literatura nacional, muitas denominações são atribuídas às configurações espaciais resultantes da metropolização, como macrometrópole (MEYER; GROSTEIN; BIDERMAN, 2004; EMPRESA PAULISTA DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO, 2011), a São Paulo, ou macroaglomeração urbano-metropolitana, ao Rio de Janeiro (LIMONAD, 2007). Os conceitos e concepções associados a esses termos expressam a condição dos arranjos aos quais correspondem como “[...] um novo fato de caráter metropolitano de dimensão inédita [...]”, como particulariza Lencioni (2003, p. 7) ao caso de São Paulo. Fato que sugere que as transformações econômicas recentes se fizeram acompanhar de uma forma urbana ainda mais densa e concentrada territorialmente. Trata-se de “[...] um processo novo e de uma nova forma de produção do espaço [...]” (LENCIONI, 2003, p. 2), que tem como ponto convergente na literatura nacional e internacional que a dimensão urbana e a dimensão regional são insuficientes para sua compreensão.

O conceito associado de cidade-região (SCOTT et al., 2001) é adotado no caso brasileiro por Lencioni (2006), que aprofunda a reflexão teórico-conceitual para a (macro)metrópole paulista, e por Soares (2010), que o aplica ao arranjo polarizado por Porto Alegre. Para Lencioni (2006, p. 71), a cidade-região coloca-se como “[...] condição, meio e produto fundamental para a reprodução

social nos dias atuais". Ela exprime com mais nitidez que a região constituída pela expansão territorial da metrópole é distinta da "[...] região metropolitana relacionada ao processo de industrialização e urbanização que caracterizaram grande parte do século XX" (LENCIONI, 2006, p. 74). Mesmo assim, diferentemente dos mentores do conceito, mantém a dispersão territorial da indústria como o componente indutor dessa configuração. Enfatiza que é impossível delimitar a cidade-região, já que se constitui em espaço de fluxos pela interconexão de várias redes, e sua extensão guarda relação com os transportes, que viabilizam os deslocamentos cotidianos, conferindo-lhe "[...] um sentido de conjunto e de unidade" (LENCIONI, 2006, p. 73).

Outras situações menos complexas que a dessas consagradas metrópoles nacionais são identificadas em território brasileiro por Moura (2009) e tratadas como arranjos espaciais singulares e urbano-regionais. O desempenho dessas categorias contraria a hipótese de que as novas tecnologias de informação e comunicação destituíram de sentido as aglomerações, pois na afirmação de uma dinâmica global baseada na expansão de uma multiplicidade de redes, cujos fluxos operam com autonomia em relação aos lugares, "[...] *cuando tienen tierra, muestran una marcada preferencia por las aglomeraciones urbanas*" (MATTOS, 2010, p. 266). Nelas, a mancha urbana com limites relativamente nítidos de cidades compactas cede lugar a "[...] *una aglomeración difusa de dimensión regional, parcialmente discontinua, que es lo que se cristaliza como nueva forma urbana*" (MATTOS, 2010, p. 266). Em sua dimensão macrorregional, apoiada em uma organização multicentrada, passa a oferecer condições mais amplas e diversificadas para a localização de uma variedade de cadeias globais, o que torna "[...] *lógico concluir que resulta difícil lograr imponer límites a su expansión territorial*" (MATTOS, 2010, p. 266).

Nesse contexto, a metrópole encerra o ciclo de ser o lugar, por excelência, da indústria e das possibilidades de emprego. Conforme Lencioni (2011), abre-se um novo ciclo capaz de enfrentar as contradições que comprometem a reprodução do capital, fundado na importância dos negócios oriundos da produção imobiliária e das condições de infraestruturas indispensáveis para que se efetive a metropolização e a valorização do espaço metropolitano.

A forma que a metrópole assume, de maior escala territorial, ao expandir sua região, é central para a acumulação porque ela vem acompanhada da possibilidade de oferecer sobrevivência às relações capitalistas, uma vez que a valorização imobiliária que acompanha o espraiamento territorial da metrópole se constituiu numa das principais estratégias para a produção e concentração da riqueza social, uma vez que o predomínio da descontinuidade é estratégico para a reprodução do capital. A sua forma descontínua, por assim dizer, é a expressão, no limite último, da força desmedida do espaço-mercadoria, instrumentalizado pela valorização imobiliária do capital. [Essa] se coloca como possibilidade de [...] superar o estrangulamento que pode comprometer o fôlego necessário para dar continuidade ao processo capitalista de desenvolvimento. (LENCIONI, 2011, p. 55-56).

CONFIGURAÇÕES ESPACIAIS IDENTIFICADAS

Muitos estudos identificam essas configurações metamorfoseadas, sejam simples arranjos ou aglomerações urbanas, sejam grandes regiões urbanas ou arranjos urbano-regionais. O próprio IBGE admite unidades que agregam municípios com manchas de ocupação em continuidade como espacialidades únicas – ver Regic 2007, em cuja base de dados se agregam as informações correspondentes ao que é chamado Área de Concentração da População (ACP) (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2008). Essas definem o fenômeno urbano brasileiro e deveriam orientar as categorizações para finalidades estatísticas e institucionais.

Essas áreas correspondem às principais aglomerações urbanas identificadas em território nacional, sejam de natureza metropolitana ou não. O conjunto das ACPs vem representando, nas últimas décadas, as porções do território com o mais expressivo crescimento populacional, elevada convergência de fluxos, funções e demandas urbanas e que têm comandado a inserção regional na divisão social do trabalho (MOURA; CINTRA, 2011). Conforme o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2008, p. 11), as

[...] ACPs correspondem a grandes manchas urbanas de ocupação contínua, caracterizadas pelo tamanho e densidade da população, pelo grau de urbanização e pela coesão interna da área, dada pelos deslocamentos da população para trabalho ou estudo. As ACPs se desenvolvem ao redor de um ou mais núcleos urbanos, em caso de centros conurbados, assumindo o nome do município da capital ou do município de maior população.

Tal conjunto organiza-se em uma rede de cidades estruturada a partir de uma Grande metrópole nacional (São Paulo), duas Metrópoles nacionais (Brasília e Rio de Janeiro) e nove Metrópoles regionais (Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Goiânia, Manaus, Porto Alegre, Recife e Salvador), conforme o Regic 2007. Essas metrópoles caracterizam-se “[...] por seu grande porte e por fortes relacionamentos entre si, além de, em geral, possuírem extensa área de influência direta” (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2008, p. 11). Três níveis de Capitais regionais se relacionam com os estratos superiores da rede urbana, conjugando 70 centros. Estas, com “[...] capacidade de gestão no nível imediatamente inferior ao das metrópoles, têm área de influência de âmbito regional, sendo referidas como destino, para um conjunto de atividades, por grande número de municípios”. Entre elas destacam-se as Capitais regionais A, que se compõem fundamentalmente pelas capitais estaduais não metropolitanas.

Em torno desses centros, configuram-se grandes aglomerações, cuja articulação funcional entre municípios integrantes e complementaridade no exercício de atividades econômicas asseguram as posições superiores e alguns reescalamentos na escala hierárquica. Inúmeras outras aglomerações de menor porte, polarizadas por cidades médias, operam

em conjunção a essas, como focos de alta convergência de fluxos e funções urbanas. Juntas, correspondem às 46 ACPs, criteriosamente identificadas pelo IBGE para finalidades estatísticas.¹

Embora concentradas na porção Centro-sul do Brasil, as ACPs evidenciam que o fenômeno da aglomeração urbana se manifesta em todo o território nacional, em diferentes escalas. Em muitos casos, manchas de ACPs de maior porte se aproximam de outras de menor porte, em raios de 100 a 200 km, acompanhando as principais rodovias – como se observa na Bahia (Salvador/Feira de Santana), no Centro-Oeste (Brasília/Goiânia), Minas Gerais (Belo Horizonte/Vale do Aço), Rio de Janeiro (Rio de Janeiro/Volta Redonda-Barra Mansa/Juiz de Fora-MG), São Paulo (todo o conjunto conhecido como macrometrópole (LENCIONI, 2003), envolvendo seis subACPs) e Rio Grande do Sul (Porto Alegre/Novo Hamburgo/São Leopoldo/Caxias do Sul). Esse fenômeno confirma a existência de arranjos espaciais de maior complexidade, particularmente nas porções mais adensadas do território. Poucas são as ACPs localizadas no interior das unidades da Federação (UFs) e, quando ocorrem, são notadamente de menor porte.

Em 2010, as ACPs reuniam 91.488.927 habitantes, correspondentes a 48% da população brasileira, em participação crescente (Tabela 1). Entre 1991 e 2010, a população residente nesse conjunto de ACPs teve um incremento de 24,5 milhões de habitantes. Esses resultados são extraordinários, pois se associam ao espaço abrangido por apenas 337 municípios. Ainda que se considerem somente as áreas urbanas desses municípios, o montante populacional é praticamente o mesmo – 89 milhões de pessoas –, apontando uma condição próxima à urbanização plena.

Tabela 1
População total e urbana, incremento, grau de urbanização e taxa de crescimento anual – ACPs e demais municípios – Brasil – 2010

População	ACP		Demais municípios.		Brasil	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
População total 1991	66.986.620	45,62	79.838.855	54,38	146.825.475	100
População total 2010	91.488.927	47,96	99.266.872	52,04	190.755.799	100
População urbana 2010	89.058.663	55,34	71.867.129	44,66	160.925.792	100
Incremento população total 2000/10	11.106.349	53,00	9.850.280	47,00	20.956.629	100
Grau de urbanização 2010		97,34		72,4		84,36
Crescimento pop. total 1991/00 (% a.a.)		2,07		1,28		1,64
Crescimento pop. total 2000/10 (% a.a.)		1,3		1,05		1,17

Fonte: IBGE. Censo demográfico (2011).

Elaboração: Ipardes.

¹ A metodologia de identificação foi aplicada pelo IBGE antes dos resultados do Censo Demográfico de 2010, o que pode significar a elevação do número de ACPs e de municípios integrantes.

Com base nos resultados do Censo Demográfico do IBGE, a análise de Moura e Cintra (2011) sobre crescimento, distribuição e mobilidade da população em território brasileiro – considerando os conjuntos dos municípios inseridos e não inseridos em ACPs, nos períodos 1991-2000 e 2000-2010 – confirma que se ampliam as porções já densamente povoadas, particularmente grandes cidades e aglomerações urbanas, que se redesenham em espacialidades mais expandidas e complexas, e surgem poucas, mas importantes, novas aglomerações no interior do país – todas a exigir o complexo exercício das funções públicas de interesse comum. Ao mesmo tempo, a urbanização não se restringe às aglomerações e municípios vizinhos, posto que desbrava regiões menos densas, reforçando antigas e fazendo emergir novas centralidades, compostas por médias e pequenas cidades, o que impõe funções inéditas perante demandas sociais que se avolumam.

Além das ACPs, arranjos singulares e arranjos urbano-regionais desenvolvem-se em todas as regiões do país (MOURA, 2009; MOURA; LIRA; CINTRA, 2012), correspondendo à disposição territorial das áreas de maior concentração populacional, de mais alto crescimento e maior mobilidade pendular, e que podem ser consideradas as mais representativas desta etapa da metropolização (Figura 1). O território brasileiro cada vez mais se faz permear por essas configurações espaciais que inserem em uma unidade, contínua ou descontínua, áreas metropolitanas, aglomerações urbanas e centros urbanos em proximidade, com nítida articulação interna. Tais configurações são unidades territoriais que resultam de dinâmicas concentradoras e da alta densidade de deslocamentos pendulares, envolvendo conjuntos com elevado número de municípios. Elas transcendem a noção de simples aglomerações urbanas por se apresentarem como estruturas morfológicas mais complexas, cuja influência ultrapassa os limites administrativos dos municípios componentes e assume uma abrangência regional, que pode desconsiderar, em muitos casos, limites estaduais e até nacionais. Em geral, estendem-se sem contornos nítidos, ao longo de eixos viários estruturais (rodoviários ou vias urbanas), em configurações tentaculares.

Entre os arranjos espaciais, os urbano-regionais situam-se como os principais responsáveis pela inserção regional na divisão social do trabalho. Eles guardam relação com a presença de metrópoles terciárias, de aglomerações industriais e firmas industriais com potencial exportador, que reforçam as articulações internacionais e os tornam localizações privilegiadas ao capital e acentuam o padrão concentrador e a escala de polarização desses arranjos.

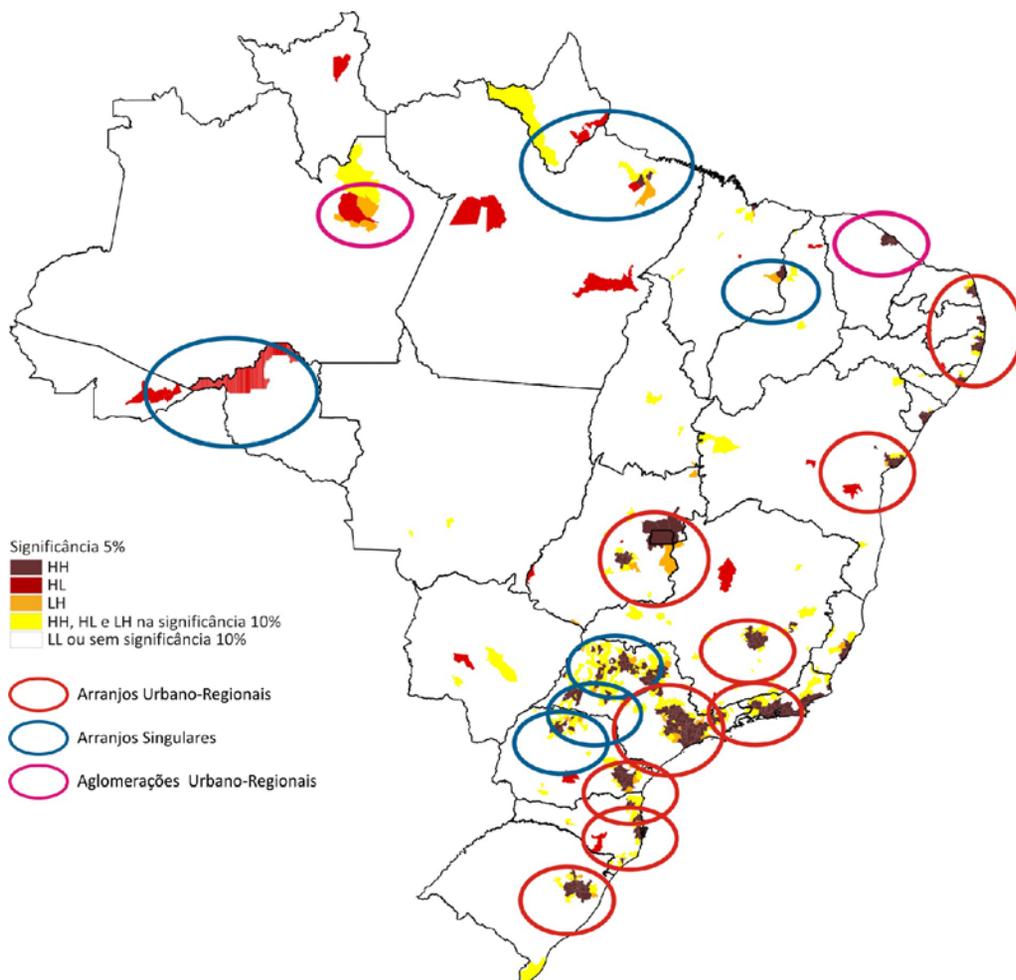


Figura 1
Arranjos espaciais – Brasil – 2012

Fonte: Moura, Lira e Cintra (2012).

Nota: Elaboração dos autores.

Outras condições caracterizam essa natureza dos arranjos, como a elevada participação do conjunto da unidade no total da população e do produto interno bruto dos respectivos estados e regiões; a alta densidade urbana; os maiores e mais intrincados movimentos de população para trabalho e/ou estudo em município que não o de residência; a estruturação da unidade a partir das principais centralidades da rede urbana do Brasil; o alcance de suas regiões de influência funcional, econômica e técnico-científica, ultrapassando os limites dos estados/regiões onde se inserem, e a forte articulação regional; a enorme capacidade científica e tecnológica; a presença de infraestrutura viária comparativamente de melhor qualidade; e a extrema complexidade, devido à multiplicidade de

fluxos multidirecionais de pessoas, mercadorias, conhecimento e de relações de poder que perpassam seu interior (MOURA, 2009).

Foram identificados nove arranjos urbano-regionais no Brasil, que se desenvolvem a partir de São Paulo, expandindo ainda mais a macrometrópole; do Rio de Janeiro, compondo um *continuum* com o litoral fluminense e vetores em direção a Juiz de Fora e a Vitória; nas ligações Brasília/Anápolis/Goiânia; Porto Alegre e Caxias do Sul; Curitiba, Paranaguá e Ponta Grossa; Belo Horizonte e Vale do Aço; Salvador e Feira de Santana; Recife/João Pessoa, apontando vetores para Natal e Maceió; assim como no Leste Catarinense, absorvendo as aglomerações de Joinville, Blumenau, Itajaí e Florianópolis, com vetores em direção ao litoral sul do estado (Figura 1).

A natureza urbano-regional pode caracterizar também aglomerações que escapam à classificação de arranjos, posto que sua condição morfológica pode advir de uma configuração simples, contínua a partir do polo – casos de Manaus e Fortaleza. Arranjos singulares reproduzem em parte essas condições, com menor intensidade, e se posicionam hierarquicamente articulados à região de influência de um arranjo urbano-regional.

Esse conjunto de arranjos sinaliza as morfologias metamorfoseadas expressas por Mattos e outros (2012) e Lencioni (2011), pois configura metrópoles territorialmente expandidas, regiões urbanas em grande escala territorial. Espacializam-se, assim, as morfologias expandidas deste estágio da metropolização brasileira – aglomerações urbanas (ACPs), arranjos espaciais singulares e urbano-regionais – e se confirma, empiricamente, que elas mantêm e ampliam o padrão concentrador e dinâmico quanto ao crescimento, distribuição e mobilidade populacional.

ORDENAMENTO JURÍDICO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Como abordado, nos anos recentes, o processo de metropolização vem provocando diferentes arranjos, acentuando, densificando e expandindo aglomerações em território brasileiro. Mais compactos ou mais dispersos, polarizados por metrópoles ou outras classes de centros, tais arranjos carecem de um ordenamento específico, que não se resuma à institucionalização de uma unidade regional – particularmente nos termos constitucionais – mas a um amplo conjunto de instrumentos e políticas, apoiado em mecanismos de participação e controle democráticos e em consonância com uma estratégia nacional de ordenamento do território e desenvolvimento regional.

No entanto, a apreensão desses processos por políticas públicas que deem conta do complexo desafio da gestão articulada entre instâncias de governo, capital e sociedade, e que formulem estratégias de desenvolvimento regional não tem mostrado resultados satisfatórios. Exemplo claro se extrai da instituição de regiões metropolitanas (RMs), aglomerações urbanas (AUs) e regiões integradas de desenvolvimento (Rides). Até a Constituição federal de 1988 (BRASIL,

2013), foram institucionalizadas por lei complementar federal nove RMs. Após a promulgação, a nova Constituição facultou aos estados federados, em seu Art. 25, § 3º, mediante lei complementar, “[...] instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”. A mesma Constituição, em seu Art. 43, previu, mediante lei complementar federal, a criação de regiões integradas de desenvolvimento, nos seguintes termos: “Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais”. Estas se compõem de municípios de diferentes estados. Desta feita, o ordenamento jurídico abriga a possibilidade de se institucionalizar diferentes tipos de unidades regionais em função dos diferentes arranjos espaciais configurados, bem como da localização desses no território, sempre voltados à ação cooperada para funções de interesse comum ou estratégias de desenvolvimento.

Funções públicas de interesse comum dizem respeito a mais de um ente federativo. São relativas à circulação (mobilidade e acessibilidade, transportes de passageiros), comunicações (telefonia/internet), gestão ambiental e saneamento básico (abastecimento de água, coleta e tratamento dos esgotos, coleta e destino dos resíduos sólidos e drenagem pluvial), uso do solo e moradia, infraestruturas, serviços e equipamentos urbanos, trabalho e emprego, entre outras. Poderiam contemplar ainda aspectos da tributação e compensação financeira pelo exercício de funções restritivas à atividade econômica (ambientais ou referentes ao patrimônio arquitetônico e natural) ou que desqualifiquem o solo (aterros sanitários, depósitos de resíduos tóxicos). Sua realização é muito complexa, pois esbarra na autonomia das instâncias político-administrativas, em competências comuns e concorrentes entre municípios, estados e União. Para tanto, a institucionalização de unidades regionais poderia facilitar o exercício dessas funções.

As unidades institucionalizadas deveriam considerar o universo de aglomerações e arranjos espaciais identificados. Não obstante, prescindem de um planejamento do conjunto, sendo propostas individualmente. Há consonâncias e incongruências nos limites e na natureza das unidades institucionalizadas em comparação às configurações espaciais resultantes do processo de metropolização. Por um lado, os limites legais não se ajustam aos das configurações espaciais, a maioria das vezes agregando elevado número de municípios bastante heterogêneos; por outro, são desconsideradas partes ou mesmo o todo de alguns arranjos e aglomerações urbanas de importância inquestionáveis. Além disso, a institucionalização das unidades regionais se deu majoritariamente adotando a categoria “metropolitana”, independentemente da natureza dos respectivos polos. O conjunto de 59 unidades institucionalizadas, levantadas pelo Observatório das Metrôpoles (2012),² reúne 51 RMs, três Rides e cinco AUs,

² O Observatório das Metrôpoles realizou esse levantamento, demarcando 30/8/2012 como data limite das institucionalizações. Essa observação é relevante devido ao fato de que há um contínuo processo de institucionalização de unidades na maioria das UFs, como confirmam os inúmeros projetos de lei estaduais sobre o tema em tramitação nas assembleias legislativas.

que se localizam em todas as grandes regiões brasileiras. Dessas unidades, apenas 12 têm, de fato, natureza metropolitana, correspondendo às metrópoles classificadas pelo Regic 2007 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2008).

A alegação de que não se podem criar unidades diferentes das preconizadas, pois a lei não prevê formas expandidas ou descontínuas, não procede. A Constituição federal não pode ser interpretada de forma restritiva. Ela dispõe sobre três categorias, além das Rides, mas não restringe a criação de outras. Seu fundamento básico é promover a dignidade da pessoa humana. Portanto, a Constituição permite ser usada de forma criativa a tudo que se direcione a cumprir esse fundamento, a beneficiar a população. Apenas está disciplinado que, para a criação de uma unidade regional, se exige lei complementar, e não ordinária, porque implica orçamento, o que requer um quórum qualificado. Assim, criar uma macrounidade ou algo similar não é vedado; apenas não foi regulamentado, ou seja, não há limites de direitos. Se criar uma macrometrópole ou uma aglomeração descontínua pode trazer benefícios, essas figuras podem ser criadas. Para criá-las seria preciso apenas uma interpretação por analogia da Constituição, o que significa se valer do que já está disposto.

Em qualquer das unidades formais, percebe-se um efeito atrativo, posto que, nas últimas décadas, seus territórios compreendem municípios com elevado crescimento e mobilidade da população, desenhando vetores de expansão das aglomerações existentes ou impulsionando novas. Tais constatações demarcam a necessidade de se repensar finalidades e critérios de institucionalização, assim como a construção de arranjos institucionais compatíveis à heterogeneidade, intensidade e mobilidade intrínseca a essas unidades e que subsidiem a necessária gestão cooperada nesses espaços. Esse processo de institucionalização deveria, obrigatoriamente, estar conjugado a uma política de desenvolvimento urbano e regional, considerando o território em sua totalidade, que garanta às unidades perspectivas financeiras, orçamentárias, programáticas, vantagens tarifárias e, fundamentalmente, o diálogo articulado entre as múltiplas e diversas escalas que operam nesses espaços.

O Estatuto da Metrópole poderia dispor sobre isso, ao captar a orientação da Constituição federal. Descarta-se pensar em um quarto poder, um município metropolitano – isso obrigaria a reestruturação do Estado brasileiro –, mas se enfatiza a importância de um instrumento adequado para orientar a institucionalização de organismos públicos que coordenem a gestão compartilhada nessas unidades complexas. Da mesma forma, há que se preencher a lacuna quanto a mecanismos de coordenação da ação de consórcios que versam sobre a diversidade temática metropolitana e a heterogeneidade de recortes territoriais desses espaços diversificados. A Lei dos Consórcios (11.107, de 6/4/2005, regulamentada em 2007) oferece as bases jurídicas para a formação de consórcios públicos entre entes federativos – União, estados e municípios –, que tenham como finalidade o interesse comum (BRASIL, 2005). O consórcio público, que inclui a possibilidade de realizar a gestão associada de serviços públicos, passa a se constituir em um ente que compõe a administração indireta de cada um dos consorciados e segue o regime de direito público. No entanto, há que se

ênfatizar a necessidade de um elemento de coordenação, que garanta a articulação dos vários consórcios – fragmentados em temas e sub-recortes territoriais – que operem em uma unidade regional, sob pena de, na ausência desse, se acentuarem os desequilíbrios intermunicipais e a desigualdade intrametropolitana.

ESPACIALIDADES X INSTITUCIONALIDADES

O descompasso existente entre a celeridade do fenômeno urbano e a institucionalização de unidades regionais no Brasil é notório, tanto na natureza, na conformação, quanto na origem das unidades criadas. Do total de 945 municípios inseridos em unidades institucionalizadas até agosto de 2012, 30,6% integram ACPs. Ao mesmo tempo, 46 municípios que integram ACPs (ainda) não se inserem em unidade institucionalizada. Assim, a maioria das unidades institucionalizadas tem uma ACP como núcleo (Figura 2).

As unidades institucionalizadas que não são polarizadas por ACPs têm seus núcleos formados por cidades de porte médio ou aglomerações urbanas de menor porte. Em qualquer caso, agregam mais de um município em espacialidades com ocupação contínua e forte articulação interna. Ocorrem fundamentalmente em Santa Catarina, onde o processo de institucionalização de unidades metropolitanas aparenta preencher a lacuna de uma política regional, mas também em outros estados do Norte e Nordeste. Inversamente e por inúmeros motivos ligados a condições locais, algumas ACPs não foram objeto de institucionalização em unidades regionais, destacando-se Campo Grande, no Mato Grosso do Sul.

É comum que o território das unidades institucionalizadas seja maior que o da ACP, porém o inverso também ocorre. Muitas ACPs têm apenas parte de seus municípios integrando unidades institucionalizadas, deixando fora do limite territorial legal outros municípios que efetivamente participam do fenômeno da aglomeração urbana. Isso mostra disjunção entre o processo de formação de aglomerações urbanas e a institucionalização de unidades regionais, conforme disposto constitucionalmente. Tal disjunção decorre, fundamentalmente, da sobreposição dos interesses políticos aos interesses de ordem administrativa na criação de unidades regionais e, o mais grave, da desconsideração das dinâmicas e morfologias resultantes do fenômeno da metropolização, pelos formuladores de políticas públicas.

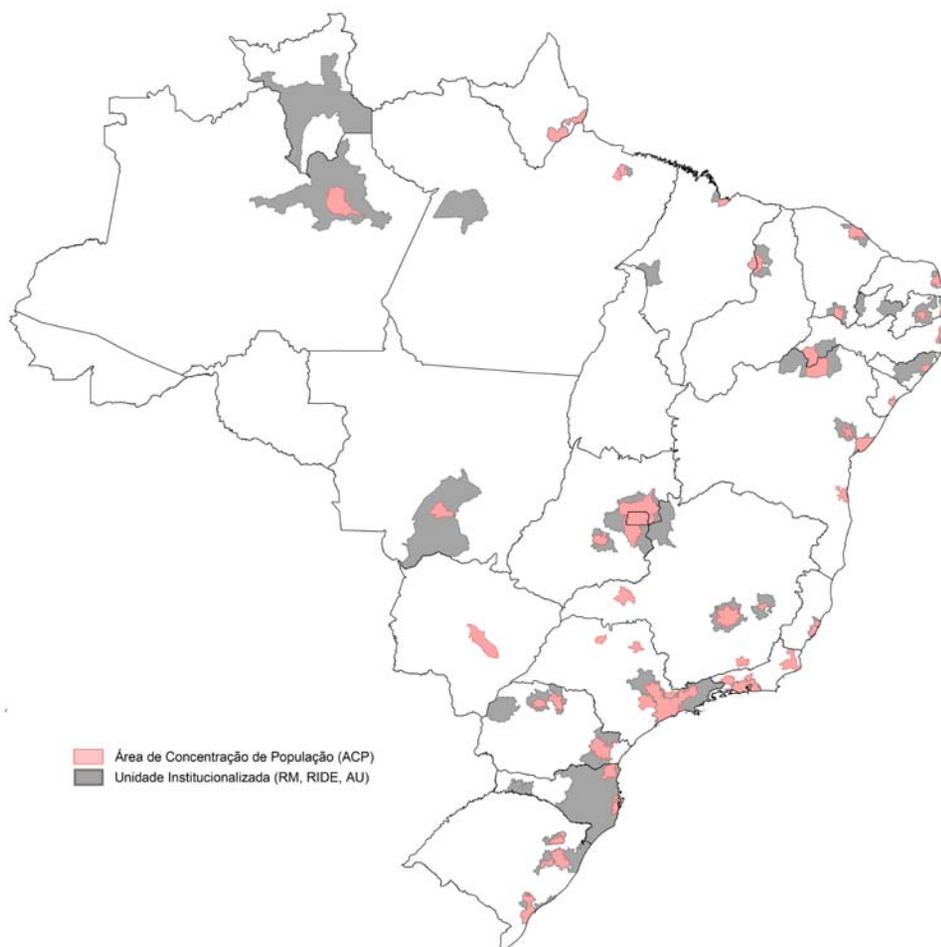


Figura 2
ACPs e unidades institucionalizadas – Brasil – 2012

Fonte: Moura, Lira e Cintra (2012).

Elaboração: Ipardes.

Nota: Considera as unidades institucionalizadas até 31/08/2012.

O território das unidades institucionalizadas é nitidamente heterogêneo, como mostram os resultados da análise dos níveis de integração dos municípios à dinâmica da metropolização brasileira (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2012). O estudo realizado aponta que apenas 34 dos 945 municípios inseridos em unidades institucionalizadas têm nível altíssimo de integração, o que sequer corresponde à totalidade dos polos dessas unidades. Outros 123 municípios foram classificados no nível muito alto de integração, e 102, no alto. Essas classes, que somam 27,4% do total dos municípios das unidades, representam efetiva integração

à dinâmica da metropolização brasileira, com indicadores de tamanho e concentração de população, renda da economia, renda pessoal, mobilidade pendular e padrão funcional entre os mais elevados do país (Tabela 2).

Tabela 2
Níveis de integração à dinâmica da metropolização – municípios de unidades institucionalizadas – Brasil – 2000-2010

Níveis	Nº municípios	% população 2010	% PIB 2009	% renda 2010	Crescimento 2000-2010
Altíssimo	34	48,7	60,7	66,5	1,15
Muito alto	123	32,4	26,9	21,9	1,23
Alto	102	5,5	5,5	4,5	3,36
Médio	173	7,8	4,9	4,7	1,57
Baixo	185	1,9	0,9	1,1	1,87
Muito baixo	328	3,7	1,1	1,3	0,34
Total	945	100	100	100	1,3

Fontes: Observatório das Metrôpoles (2012).

No nível médio de integração, que corresponde a um momento de transição para a condição de integrado, têm-se 173 municípios (18,3%). Entretanto, a maioria dos municípios dessas unidades (513 ou 54,3%) classifica-se nos níveis baixo e muito baixo, ou seja, encontra-se ainda embrionariamente participando do processo ou até alheia a ele. Tal heterogeneidade complexifica o desafio da gestão dessas unidades.

Quando a análise volta-se à natureza, tem-se que 71,7% dos municípios pertencem a unidades de natureza não metropolitana. Entre os inseridos em unidades metropolitanas, 49,1% classificam-se nos níveis considerados integrados à dinâmica da metropolização brasileira; 25,1%, no nível médio, em transição para a condição metropolitana. Outros 25,8% de municípios classificam-se entre os não integrados. Possivelmente são municípios situados nas bordas das unidades, que mais cedo ou mais tarde passarão a participar mais ativamente do processo. Os municípios de unidades de natureza não metropolitana são majoritariamente classificados nos níveis baixo e muito baixo de integração, compondo 64,7% do total de municípios dessas unidades; 14,9% foram classificados no nível médio, e 20,4% dos municípios não se encontram integrados.

A heterogeneidade observada, por um lado, revela a falta de uma unicidade nacional para o trato da criação de unidades regionais, particularmente quanto a parâmetros orientadores. Por outro, evidencia movimentos locais/regionais que não podem ser desconsiderados enquanto escalas de representação territorializadas. O fato de que generalizadamente onde há uma unidade institucionalizada há um padrão mais notável de crescimento populacional pode significar que, por mais esdrúxulas que pareçam de relance, essas unidades vêm cumprindo um papel regional que merece ser mais bem compreendido.

CIDADES PEQUENAS E MÉDIAS NA METROPOLIZAÇÃO

As características das configurações espaciais da metropolização contemporânea fazem referência à conformação de região de grande escala territorial, com limites extremamente dinâmicos e difusos, na qual se redefinem as hierarquias e a rede de relações entre as cidades (LENCIONI, 2011). Ao mesmo tempo em que emerge um expressivo número de cidades conurbadas e polinucleadas, as pequenas cidades da região passam a conformar um novo tipo de integração com esses espaços. Intensificam-se, assim, as relações entre pequenos e médios centros e grandes aglomerações na metropolização brasileira.

Análises sobre as dinâmicas territoriais da população, que apontam a relevância das aglomerações, indicam concomitantemente a consolidação de centralidades da rede urbana, fortalecendo o sistema de cidades, e a emergência de municípios concentradores de população e com elevado crescimento demográfico, que se projetam em áreas de expansão da fronteira econômica. Moura e Cintra (2011) registram que 268 municípios não inseridos em ACPs ou em unidades institucionalizadas e com crescimento populacional acima de 1,05% a.a. (média do conjunto de municípios não inseridos em ACPs) correspondem a centralidades representadas pelas categorias classificadas pelo Regic 2007 como Capitais regionais, Centros sub-regionais e Centros de zona. Entre eles, 26,5% crescem a taxas maiores que o dobro da média (2,10% a.a.) e incluem populosas capitais de estado, como Porto Velho (RO), 428.527 habitantes – população suficiente para que se enquadre entre as ACPs –; Rio Branco (AC), 336.038 habitantes; Boa Vista (RR), 284.313 habitantes; e Palmas (TO), 228.332 habitantes. Tal comportamento reforça o papel de centralidades consolidadas na rede urbana brasileira, ampliando o rol de municípios tradicionalmente concentradores. Muitas dessas centralidades, consideradas cidades médias, operam como referências substantivas nas respectivas regiões, reproduzindo seu papel de difusoras de funções e serviços urbanos, o que as torna cada vez mais atrativas a novas atividades e população.

Os Centros locais, que correspondem ao último nível da classificação do Regic 2007, também apresentam casos na condição de elevado crescimento, particularmente os situados nas regiões Norte, Centro-Oeste e em alguns estados do Nordeste, caracterizados por uma malha territorial pouco fragmentada. Esse padrão de crescimento sugere estar associado a novas dinâmicas da expansão da fronteira econômica nessas regiões (agronegócio, mineração e grandes obras de infraestrutura), posto que tais municípios se inserem em áreas pontuadas por um universo amplo de pequenos municípios com crescimento populacional a taxas muito baixas ou negativas.

Nessas regiões, essas categorias de municípios podem estar exercendo importante papel de intermediação regional, reforçando e ampliando a rede de nós da rede urbana nacional. O importante a destacar é que esses novos focos de atração populacional dispersos no território passam a enfrentar mudanças e rupturas em seu tradicional modo de administrar a municipalidade, pressionados por demandas para novas funções. Como nem sempre há preparo

nas estruturas administrativas para essas transformações, sofrem as populações por carências de várias ordens, que caracterizam o paradoxo das áreas em franca ascensão econômica e notória degradação social e ambiental. Dessa forma, salienta-se, nesses casos, a necessária qualificação para a administração municipal, pressupondo capacitação para o desempenho da gestão urbana e para a adequação de políticas públicas.

Ocorrem, portanto, mudanças e permanências na escala interurbana, no que se refere a configurações espaciais. No interior das cidades, mudanças também se manifestam, pois passam a se configurar formas urbanas cada vez mais estendidas, dispersas e em estruturas polinucleadas. Condomínios horizontais, grandes infraestruturas de comércio e serviços, condomínios empresariais, conjuntos habitacionais e ocupações irregulares pontuam o caminho dessa expansão, que acompanha eixos viários urbanos e regionais, de forma tentacular, aparentemente difusa, permeada por vazios. Tal dispersão das áreas urbanas extravasa limites político-administrativos e implica a indução de aglomerados urbanos, que tendem a envolver centros de diferentes portes.

Além da expansão da área de ocupação urbana, reproduzindo-se por todo o território, precarização do trabalho e da vida dos trabalhadores, intensificação da desigualdade e segregação são características que também se manifestam generalizadamente entre distintas cidades. Apoiado em Lefebvre (2001), que se refere à sociedade urbana rumo à urbanização completa, Henrique (2010, p. 49) pondera que nas “[...] cidades médias e muito mais nas pequenas, o que ocorre agora é a sociedade urbana realizando-se praticamente em sua completude. O processo é muito mais violento e conflituoso, não existem passagens, a revolução é patente”.

Transforma-se ainda o papel de intermediação entre as pequenas e as grandes cidades que comandam (polarizam) uma região, algumas porque crescem em detrimento da própria região, outras porque crescem em função da sua própria região.

Cidades médias que ampliam seus papéis, porque diminuem os papéis das cidades pequenas a partir de uma série de mecanismos econômicos, ou cidades que, em função do tipo de atividades que têm, das lideranças que ali se encontram, são capazes de crescer e propor um projeto ou desempenhar um papel político, econômico e social de crescimento para toda a região. (SPOSITO, 2009, p. 19).

De modo geral, diferenças temporais e espaciais convivem nas cidades pequenas e médias, tal qual nas metrópoles, como resultado do mesmo processo de metropolização, que desencadeia o que se pode chamar um momento crítico de mudança nessas cidades não metropolitanas. Tal momento as coloca sob risco de perda de seus conteúdos próprios para que se tornem meramente receptáculos (HENRIQUE, 2010).

INDAGAÇÕES FINAIS

Na metropolização brasileira demarcam-se vetores consolidados e emergentes: (i) permanência de grandes aglomerações urbanas como espaços de concentração e mobilidade da população, agora expandidas, vinculando espacialmente aglomerações novas e centros, compondo áreas contínuas com intenso crescimento populacional; (ii) consolidação de centralidades da rede urbana, fortalecendo o sistema de cidades; e (iii) emergência de cidades médias e pequenas também concentradoras de população e com elevado crescimento demográfico, fundamentalmente em áreas de expansão da fronteira econômica. Consolidam-se, portanto, as dinâmicas concentradoras de população, iniciadas nas décadas anteriores, e se desconstrói, ao menos na realidade brasileira, a hipótese de desmetropolização ou desconcentração da população, em face de novas tecnologias de informação e comunicação.

Tais movimentos, que repercutem na densificação de espaços historicamente concentradores e na ocupação de novos espaços, ao acontecerem sem planejamento e suporte de políticas públicas apropriadas, provocam efeitos sociais e ambientais de difícil controle e superação com equidade. Esse cenário deixa em aberto questões que instigam tornar-se objeto de pesquisas e de políticas públicas, particularmente aquelas voltadas à definição precisa de estratégias de desenvolvimento urbano e regional para o Brasil.

Algumas encontram resposta no próprio corpo desta abordagem, mas elencá-las cumpre o papel didático de provocar o debate. Pergunta-se, então: as recentes políticas públicas do país consideram as nítidas metamorfoses da urbanização e oferecem mecanismos efetivos para contemplar as mudanças morfológicas, funcionais e estruturais dessas configurações espaciais? A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e as conferências de desenvolvimento regional (Codes) dão destaque a esse tema? Os estados federados têm elaborado políticas regionais que reconhecem as transformações da metropolização brasileira? Como viabilizar a articulação intersetorial, interinstitucional e entre instâncias de poder para a formulação de estratégias de desenvolvimento compatíveis com os movimentos da população no território, os desafios ambientais e as necessidades da sociedade brasileira? Em um território heterogêneo, como efetivar a pactuação de acordos regionais multiescalares e a construção de políticas urbano-regionais integradoras?

Lacunas e questões específicas também aguardam respostas ou reflexões quanto ao processo de institucionalização de unidades regionais (RMs, AUs e Rides). Tratada como prática meramente formal, a definição de mecanismos de gestão que garantam o exercício participativo, articulado e cooperado das funções públicas de interesse comum e a proposição de ações para o desenvolvimento regional encontra-se muito aquém das necessidades. As unidades criadas são incompatíveis com os processos da urbanização, seja pelo recorte instituído, seja pela natureza, ou mesmo porque desconsideram espacialidades emergen-

tes e até consolidadas. Mais que tudo, por se criarem unidades sem vínculos a estratégias nacionais e/ou estaduais de desenvolvimento e desprovidas de condições operacionais e políticas para o planejamento e gestão. Que fazer diante do atual quadro de proliferação de unidades regionais? Deter o processo? Impor critérios, conceitos? Anote-se que se observa o desencadeamento de mudanças positivas no crescimento da população das unidades institucionalizadas, particularmente nas adjacências das aglomerações de fato (ACPs) que as polarizam, independentemente da nomenclatura dada à unidade. Quanto ao vazio da finalidade e à estruturação das unidades institucionalizadas, seria o caso de impor modelos de arranjos para gestão? Recorde-se que essa seria uma alternativa gasta, extirpada após o período da institucionalização de unidades por lei federal, em respeito à heterogeneidade, diversidade e escalas diferenciadas de representação em cada porção do território brasileiro. Então, como incentivar e subsidiar a composição de arranjos apropriados às peculiaridades de cada região?

Na ausência de políticas nacionais e regionais de desenvolvimento, não estariam os municípios se articulando pela criação de unidades regionais como forma de união de esforços para solução de problemas comuns? Nesse empenho, os municípios estariam aptos a reconhecer a natureza complexa de problemas típicos dos espaços aglomerados? Ao se articular cidades médias e pequenas para finalidades programáticas e de pesquisa, sua inserção nas diferentes categorias espaciais aglomeradas é considerada? Há alguma política governamental ou linha de pesquisa que se preocupe com os efeitos da metropolização sobre cidades médias e pequenas, ou essas categorias são objetos de tratamentos estanques? Por fim, o Estatuto da MetrÓpole expressa compreensão quanto à complexidade do processo de metropolização contemporânea? Estaria adequado à heterogeneidade do cenário metropolitano brasileiro?

Em síntese, todas essas categorias espaciais sob efeito da metropolização, pressionadas pela intensificação dos fluxos e das dinâmicas de crescimento, exigem estrutura adequada para atender às crescentes demandas por infraestruturas e serviços, como também capacitação ao diálogo cooperativo e democrático entre instâncias de governo e segmentos atuantes. A falta dessas condições dá margem a espaços marcadamente desiguais, precários, excludentes e ingovernáveis. Portanto, há que se reconhecerem essas categorias em suas diferentes naturezas, na diversidade e heterogeneidade de seus municípios e segmentos sociais, no desempenho de papéis específicos e na celeridade de suas transformações, e pensar políticas e arranjos de governança diferenciados, transescalares, adequados aos diferentes tempos e espaços do urbano brasileiro.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 7 mar. 2013a.
- BRASIL. Lei 11.107 de 06 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 7 abr. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm>. Acesso em: 7 mar. 2013.
- CENSO DEMOGRÁFICO 2010: resultados do universo. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <<http://sidra.ibge.gov.br>>. Acesso em: 15 fev. 2012.
- EMPRESA PAULISTA DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO. *Estudo da morfologia e da hierarquia funcional da rede urbana paulista e regionalização do Estado de São Paulo*: documento 1 – metodologia. São Paulo: SEP; EMPLASA; SEADE, 2011.
- HENRIQUE, W. Diferenças e repetições na produção do espaço urbano de cidades pequenas e médias. In: LOPES, Diva Maria Ferlin; HENRIQUE, Wendel. (Org.). *Cidades médias e pequenas: teorias, conceitos e estudos de caso*. Salvador: SEI, 2010. p. 45-58. (Série estudos e pesquisas, 87).
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Regiões de influência das cidades 2007*. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.
- LEFEBVRE, H. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: UFMG, 2001.
- LENCIONI, S. A emergência de um novo fato urbano de caráter metropolitano em São Paulo: a particularidade de seu conteúdo sócio-espacial, seus limites regionais e sua interpretação teórica. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 10., 2003, Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte: ANPUR, maio 2003. (CD-ROM).
- _____. Da cidade e sua região à cidade-região. In: SILVA, J. B. da; LIMA, L. C.; ELIAS, D. (Org.). *Panorama da geografia brasileira*. São Paulo: Annablume, 2006.
- _____. Referências analíticas para a discussão da metamorfose metropolitana. In: LENCIONI, S. et al. (Org.). *Transformações sócio-territoriais nas metrópoles de Buenos Aires, São Paulo e Santiago*. São Paulo: FAUUSP, 2011.
- LEROY, S. Sémantiques de la métropolisation. *L'Espace géographique*, Montpellier, n. 1, p.78-86, 2000.
- LIMONAD, E. No todo acaba en Los Angeles ¿Un nuevo paradigma: entre la urbanización concentrada y dispersa? *Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, [Barcelona], v.12, n. 734, 10 jul. 2007. (Serie documental de geo crítica). Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/b3w-734.htm>>. Acesso em: 17 ago. 2012.
- MEYER, R. M. P.; GROSTEIN, M. D.; BIDERMAN, C. *São Paulo Metrópole*. São Paulo: EDUSP; Imprensa Oficial, 2004.
- MATTOS, C. A. de. *Globalización y metamorfosis urbana en América Latina*. Quito: OLACCHI; MDMQ, 2010. (Textos Urbanos, v. 4).
- _____. Redes, nodos e cidades: transformação da metrópole latino-americana. In: RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional, 2004.
- MATTOS, C. A. de et al. *Notas sobre una falsa disyuntiva: redefinición de las áreas centrales v/s dispersión urbana: tendencias recientes, evidencia empírica*. Chile: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales; PUC, 2012. (Documento de Trabajo Fondecyt, n.1110387).
- MOURA, R. *Arranjos urbano-regionais no Brasil: uma análise com foco em Curitiba*. 2009. 243 f. Tese (Doutorado em Geografia)-Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009.

MOURA, R; CINTRA, A. Dinâmicas territoriais da população: primeiros resultados do Censo 2010. *Nota Técnica IPARDES*, Curitiba, n. 22, dez. 2011, 71 p. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/biblioteca/docs/NT_22_Primeiros_Resultados_Censo_2010.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2013.

MOURA, R; LIRA, S. A.; CINTRA, A. Arranjos espaciais: concentração e mobilidade que redesenham aglomerações e centros. *Cadernos IPARDES: estudos e pesquisas*, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 51-67, ago./dez. 2012. Disponível em <<http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/cadernoipardes/article/view/536>>. Acesso em: 20 jan. 2013.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. *Níveis de integração dos municípios brasileiros em RMs, RIDEs e AUs à dinâmica da metropolização*: relatório de pesquisa. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, dez. 2012, 108 p. Disponível em: <http://observatoriodasmetrosoles.net/download/relatorio_integracao.pdf>. Acesso: 18 fev. 2013.

SCOTT, A. J. et al. Cidades-regiões globais. *Espaço e Debates*, [Rio de Janeiro], n. 41, p.11-25, 2001.

SOARES, P. R. R. A cidade-região de Porto Alegre: análise da desconcentração metropolitana no Rio Grande do Sul. In: SEMINÁRIO NACIONAL GOVERNANÇA UFRN URBANA E DESENVOLVIMENTO METROPOLITANO, 2010, Natal. *Anais...* Natal: UFRN, 2010, 16 p. Disponível em: <http://www.cchla.ufrn.br/seminariogovernanca/cdrom/ST1_Paulo_Roberto_Soares.pdf>. Acesso: 13 out. 2012.

SPOSITO, M. E. B. *Para pensar as pequenas e médias cidades brasileiras*. Belém: FASE; ICSA; UFPA, 2009.

REGIÕES METROPOLITANAS SEM METRÓPOLES? UMA ANÁLISE DAS NOVAS PROPOSTAS NA BAHIA¹

Janio Santos*

INTRODUÇÃO

O debate sobre a criação de novas áreas metropolitanas no Brasil ganhou vigor nas décadas de 1990 e 2000, em função de uma série de aprovações, destituições e restituições de propostas. Seguindo essa lógica, nos últimos anos, alguns municípios do estado da Bahia puseram em suas pautas projetos para a criação de novas regiões metropolitanas, encampados por políticos locais, cujo sentido seria, em hipótese, o fato de que alavancariam o desenvolvimento regional. Todos os projetos possuem como polarizadoras importantes cidades médias², cujos gestores e lideranças políticas locais parecem ser os mais interessados. Como em outros exemplos, tais cidades funcionam como centralidades regionais para os municípios envolvidos.

A instituição e a discussão sobre as regiões metropolitanas não são algo atual. Legalmente, iniciaram-se na década de 1960, quando o país mostrou, em função da industrialização, as consequências das mudanças socioespaciais nas metrópoles, o que exigiu a necessidade de debater o que significam tais termos/conceitos e, sobremaneira, apreender a realidade que se anunciava com base no processo de metropolização.

Portanto, entender os interesses que sustentam tais projetos de criação de novas regiões metropolitanas na Bahia é o objetivo central destas reflexões, no sentido de pensar as implicações que propostas como essas têm para os municípios nelas envolvidos, bem como para o debate da Geografia Urbana, porque há que se distinguirem alguns conceitos/noções e, o mais relevante, se avaliar até que ponto a aprovação de tais projetos representará mudanças substanciais para todos os municípios envolvidos.

Partiu-se da discussão sobre os conceitos de metrópole e região metropolitana, articulados ao debate sobre a metropolização, para, *a posteriori*, analisar a urbanização contemporânea no conjunto das mudanças ocorridas em outras escalas. Tais pressupostos deram base para investigar os dez projetos de criação das regiões metropolitanas - Feira de Santana, Sudoeste Baiano, Ilhéus-Itabuna, Jequié, Teixeira de Freitas, Oeste Baiano, Paulo Afonso, Santo Antônio de Jesus, Juazeiro e Irecê - e o sentido que esses possuem.

* Doutor em Geografia pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP), mestre e graduado em Geografia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professor titular da Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS). janiosantos@yahoo.com.br

¹ Pesquisa iniciada em 2012. Versão integral a ser apresentada sob forma de tese para promoção na carreira para professor titular, intitulada *A questão das regiões (não) metropolitanas na Bahia: novas propostas, velhos desafios* (SANTOS, J. 2014).

² Sobre o entendimento do termo, ver Santos, J (2012).

CIDADE, METRÓPOLE E REGIÃO METROPOLITANA: CONCEITOS E ASPECTOS LEGAIS

No Brasil, até o ano de 1994, existiam nove regiões metropolitanas institucionalizadas: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Recife, Belém, Fortaleza, Curitiba e Porto Alegre. Essa definição teve como base a promulgação das leis complementares de 1973 (BRASIL, 1973) e de 1974 (BRASIL, 1974), período em que vigorava a ditadura militar, que impôs a formação dessas regiões com finalidade administrativa, teoricamente, para fins de planejamento.

Para além das críticas de Souza (2006) sobre a realidade e a diversidade das regiões metropolitanas, durante muitos anos foram as que vigoraram no país, o que alude uma primeira distinção a ser feita, no sentido de entender o que se propõe. Ainda que tal noção possa (e deva) ser questionada, a região metropolitana é, no âmbito legal, uma definição política, ou seja, instituída pelo Estado, que envolve um conjunto de áreas urbanas e rurais dos municípios. Todavia, como é fundamental superar, sem desconsiderar, a mera legalidade, tais reflexões serão retomadas ao final deste tópico.

Após a promulgação da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988)³, que transferiu para a esfera das unidades da Federação a decisão por definir as áreas consideradas regiões metropolitanas, ocorreu a aprovação de uma miríade de novas propostas, o que implicou, a partir de 1995, o surgimento de mais 53 regiões metropolitanas no Brasil, totalizando 62 oficialmente instituídas até hoje⁴, fora as três Regiões Integradas de Desenvolvimento (Ride). Além dos oito casos baianos em análise, pois a de Feira de Santana foi aprovada em 2011, há outras propostas tramitando nas câmeras legislativas municipais e estaduais em todo país, dentre as quais podem ser mencionadas Uberlândia (MINAS GERAIS, 2012), Sorocaba (SÃO PAULO, 2005) e Apucarana (PARANÁ, 2012).

Vários questionamentos surgiram, mormente a partir da década de 2000, sobre a pertinência de algumas dessas. Inclusive, o governo do estado do Paraná chegou a destituir, em 2007 (SANTA CATARINA, 2007), as regiões metropolitanas de Florianópolis, Vale do Itajaí, Norte/Nordeste Catarinense, Foz do Rio Itajaí, Carbonífera e Tubarão, sendo reinstituídas em 2010 (SANTA CATARINA, 2010). O cerne era que tais regiões metropolitanas não possuíam nexo, salvo os interesses políticos das elites locais em aumentar suas arrecadações, aspectos que serão discutidos *a posteriori*. Não faziam sentido porque não foram verificados reais processos de metropolização, que, conseqüentemente, implicassem na formação de metrópoles – em quase todas, dentro dos termos considerados, tal situação ainda não se configura.

Percebe-se que a aproximação entre as iniciais observações sobre a realidade brasileira e os casos a serem investigados, centrados nas propostas da criação de novas regiões metropo-

³ Art. 25, Parágrafo 3º: Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (BRASIL, 1988).

⁴ Pesquisa documental encerrada em 30 de agosto de 2013. Ver Santos, J.(2014).

litanas para a Bahia, suscita definições teórico-conceituais que possibilitem nortear os caminhos que serão trilhados. Essa ressalva sugere pensar duas questões: se aprovadas, no plano conceitual, os principais núcleos urbanos de cada região metropolitana serão compreendidos como metrópoles? Tais regiões metropolitanas contêm processos de metropolização, seja como conceito ou enquanto uma realidade?

A *priori*, há que se atentar para a reflexão feita por Sposito (2004, p. 33, grifo da autora; parênteses nosso), quando argumenta que “*Cidade* (como metrópole e região metropolitana) é, ao mesmo tempo, um conceito e uma realidade”. Permite considerar que esses termos não existem por si e em si mesmos, mas são uma mediação dialética entre: a *abstração*, ou seja, os pressupostos estabelecidos (de caráter teórico, que balizam o conceito ou mesmo a norma usada para definições e noções mais simplificadas⁵), e o *real*, pois nenhuma dessas discussões – teóricas ou legais – são feitas descoladas de considerações que possuam como base a realidade concreta.

A par dessa observação, em princípio, toma-se como referência a compreensão etimológica da palavra metrópole. O termo, originário do grego *mçtrópolis*⁶, significa cidade-mãe. Está assentado nos fundamentos do período histórico em que se constituíram as cidades-estado gregas, o que implica diferença em relação ao modo como é empregado contemporaneamente. Para entender o conteúdo da metrópole, a partir da instituição do mundo moderno, nota-se que o conceito é determinado por certa polissemia de aplicações, contendo, segundo Lencioni (2006a, p. 45), alguns pontos comuns nas diversas referências.

Um desses é a idéia de que a metrópole se constitui numa forma urbana de tamanho expressivo, quer relativo ao número de sua população, quer em relação à sua extensão territorial; um segundo é que a metrópole tem uma gama diversa de atividades econômicas, destacando-se a concentração de serviços de ordem superior; um terceiro é que ela consiste no *lócus* privilegiado de inovação; um quarto é que constitui um ponto de grande densidade de emissão e recepção de fluxos de informação e comunicação, e um quinto é que a metrópole se constitui como um nó significativo de redes [...].

As observações da autora sobre os elementos que definem uma metrópole revelam algumas facetas da sua constituição: a imponência da fisionomia material, a grande diversidade e o elevado nível de especialização das atividades encravadas no tecido urbano e maior fluidez dos fluxos materiais e imateriais.

Sob a mesma perspectiva, Moraes (2006, p. 23) destaca a metrópole como “[...] uma forma histórica de organização do espaço geográfico. Um tipo específico de habitat humano [...]”,

⁵ Faz-se referência às definições adotadas, por exemplo, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o governo federal, que as usam como instrumentos de planejamento territorial ou levantamento de dados.

⁶ Aglutinação de *mçtra* (mãe) com *pólis* (cidade).

apontando para a ideia de que essa expressa “[...] o maior nível de adensamento populacional existente na superfície terrestre [...]” e uma “[...] grande aglomeração de pessoas e de espaços socialmente construídos, de magnitude ímpar na história”.

Nota-se que ambos sustentam suas discussões no entendimento do que seria a metrópole, por um lado, no plano material, ou seja, pela expressividade da forma/tecido urbano, contiguidade territorial e edificações correspondentes, por exemplo, e por outro, no âmbito das relações, ou seja, pela complexidade na/da justaposição de processos e dinâmicas, sobretudo vinculada à reprodução do capital que a vida urbana apresenta.

Na relação entre a metrópole e o mundo moderno, Santos e Silveira (2001, p. 287) entendem que, com a globalização, como a variedade de articulações econômicas e culturais amplia-se, crescem os circuitos produtivos, de consumo e de circulação, e isso tem consequência direta na produção do território. Portanto, como “[...] tais situações se submetem a constantes mutações e encobrem uma rica, variada e sempre renovada divisão do trabalho e divisão territorial do trabalho”, os autores sinalizam que a metrópole “[...] está sempre se refazendo: na forma, na função, no dinamismo e no sentido” (SANTOS; SILVEIRA, 2001, p. 287).

Essa articulação entre a metrópole e o mundo moderno, sob uma ótica completamente distinta, aparece também nas ideias de Carlos (2001, p. 32), quando ressalta que nela “[...] em todos os lugares se misturam os sinais da modernização imposta na morfologia urbana (por meio de novas formas arquitetônicas, novas e largas avenidas, destinadas a um tráfego cada vez mais denso, que se apresenta como intensas cicatrizes no tecido urbano)”. Nessa concepção, o que está em discussão é o enredo da complexidade vivida no cotidiano da metrópole pelo movimento contínuo de construção/desconstrução que se produz e se dissolve cotidianamente. Para a autora:

A metrópole, em sua grandiosidade esmagadora, exuberante e enurdecida, aparece como o lugar das profundas transformações, um processo inebriante de mudanças ainda em curso. As profundas e rápidas transformações em suas formas ocorrem concomitantemente com uma profunda transformação da vida cotidiana que, agora, constitui paisagem em metamorfose. (CARLOS, 2001, p. 30).

De qualquer forma, não se pode evidenciar apenas essa faceta da metrópole contemporânea, expressa como o *locus* da velocidade, do efêmero, da liquidez e da fugacidade. Como uma sincronia entre movimentos diacrônicos e anacrônicos, outros tempos coexistem junto à rapidez que é a marca da metrópole: os tempos do acontecer da vida cotidiana, tempos que podem se contrapor ao ritmo da reprodução do capital.

Não obstante, é inverossímil reduzir todos os acontecimentos da vida na metrópole à inovação, à novidade, ao moderno, à economia global. A metrópole revela-se, por sua vez, como palco privilegiado dos fragmentos espaciais contrários à “hipermodernidade”, pois, como argumenta Moraes (2006, p. 27), em referência a São Paulo, “[...] não devem iludir quanto aos

traços mais marcantes da ambivalência dominante: os circuitos inferiores são mais extensos e numerosos”. Isso se coaduna com o que Santos e Silveira (2001, p. 286) apontam ao argumentar que nela “[...] se dá uma criação limitada de racionalidades, sobretudo nas áreas populosas, e uma produção ilimitada de irracionalidade e escassez”.

De qualquer forma, é perceptível que a metrópole tornou-se o grande centro de acumulação do capital, de concentração de pessoas e de realização do consumo. Sua produção, simultânea e dialeticamente, reproduz tudo o que simboliza o urbano, concomitantemente aos mecanismos de manutenção do capitalismo e dos meios de acumulação. Como *locus* da reprodução do capital, propicia a consolidação do sistema capitalista, pois possibilita a proximidade física, algo fundamental na realização das trocas e na reprodução do sistema. Desse modo, quanto mais amplos e diversificados forem os papéis urbanos e mais complexa for a estruturação do aglomerado urbano, mais reais e diversificadas serão as possibilidades de realização da produção de mercadorias, de seu consumo e da sua troca.

Entretanto, percebem-se mudanças significativas no conteúdo e no papel das metrópoles, na medida em que sua definição se consolida no plano mundial, hodiernamente, mais pelo poder que nelas está concentrado/disperso, enquanto dimensão da técnica, da política, da ciência e do sistema financeiro e menos pela força do setor industrial. Argumenta-se isso sem deixar de considerar, é claro, a importância que o parque industrial tem para essas áreas urbanas. Segundo Carlos (2001, p. 86):

As transformações sofridas pela metrópole a partir da redefinição do processo produtivo, impostas pelo estágio atual da acumulação do capital, impõem uma nova fase para o desenvolvimento do ciclo capitalista, modificando estruturas produtivas, impondo um novo padrão de competitividade, flexibilizando os processos produtivos (e os contratos de trabalho), reestruturando espaços de produção e, com isso, produzindo um novo modelo espacial, sem contar que, em sua redefinição, o processo impõe novos padrões para a realização da vida cotidiana.

Essa é uma dimensão analítica que, se não pode ser determinante para todas as áreas urbanas, deve ser considerada, quanto maior e mais complexo for o papel que o núcleo metropolitano desempenha na rede, haja vista os diferentes níveis de escala de reflexão e os diferentes papéis que cada cidade desempenha. As metrópoles brasileiras, na atualidade, refletem esse fenômeno na medida em que não são mais definidas, apenas, pelo parque industrial que possuem. Passa a ser essencial desvendar o padrão de articulação que estabelecem com outras cidades, preponderantemente, num plano mundial, em concomitância com a capacidade de gerência do capital, do desenvolvimento de novas tecnologias e arranjos produtivos e da fluidez do capital financeiro.

Com base na explanação acima, poder-se-ia sumariamente diferenciar a *metrópole* da *cidade* por sua maior diversidade e complexidade territorial e pelo alto nível de densidade de serviços e funções, mesmo destacando que é empiricamente complicado delinear parâmetros objetivos únicos para determinar quais os níveis de complexidade e diversidade territorial que as diferenciam. Ou seja, a complexidade dos sujeitos e ações que constituem e reproduzem a metrópole, diferenciando-a da cidade, é relativa. Portanto, deve ser pensada em consideração à formação socioespacial, ao papel desempenhado pelo aglomerado urbano na rede etc.

Ao distinguir a cidade da metrópole, deve-se ter o cuidado teórico-metodológico para não incorrer num reducionismo evolucionista, no sentido de compreender a metrópole como etapa superior no processo de desenvolvimento da cidade. Nesse sentido, cabem as palavras de Alfredo (2003, p. 49), quando este afirma que a “[...] cidade não é externa à metrópole. Ela se estabelece como a identidade negativa da metrópole”, o que ainda permite não perder de vista que essa separação é, sobretudo, intelectual, para evitar erros de interpretação.

Nas reflexões ora postas, parte-se do princípio de que a cidade e a metrópole, concomitantemente ao fato de apresentarem suas especificidades, confundem-se, porque são constituídas pelo mesmo conteúdo que as erigem - o urbano. Dessa forma, a essência da alteridade que separa a cidade da metrópole revela-se no conjunto de fenômenos que alicerçam seus particulares processos de formação. Se, como menciona Sposito (2004), a urbanização deve ser compreendida como um processo realizado no decorrer do tempo e que se materializa nas cidades, a nosso ver, a metropolização aparece como uma expressão também específica desse mesmo processo, a urbanização.

A metrópole que destitui a cidade não expurga completamente o conteúdo, a dimensão do vivido e as relações sociais tecidas no espaço cotidiano da cidade, na medida em que a contém, como identidade negativa. Na realidade, a metrópole ultrapassa a cidade em função de uma nova especificidade, um novo teor na trama da vida urbana e do processo de urbanização – a metropolização –, sendo esta última, conseqüentemente, uma metamorfose da própria urbanização. Portanto, parece claro que a metropolização “devora” a cidade, contraditoriamente, preservando-lhe.

Para as reflexões que serão desenvolvidas a seguir sobre a região metropolitana, essa discussão conceitual supramencionada é relevante porque contribui para entender os termos metrópole e cidade, sem perder de vista, com base nas ideias de Sposito (2004), que esses são, ao mesmo tempo, abstrações e realidades.

Se, no âmbito da legalidade, está claro que uma região metropolitana é entendida como uma deliberação política, no que diz respeito aos pressupostos teóricos, é seminal ir além desse reducionismo, o que evita encerrar a reflexão em determinantes jurídicas, como se a elaboração conceitual sobre o que seria a região metropolitana tivesse início, sobretudo hoje, no seio das assembleias legislativas estaduais. Do mesmo modo que a análise sobre as cidades deve ir além do marco jurídico da criação de um município, as reflexões sobre as

regiões metropolitanas precisam superar a institucionalidade, ainda que tal aspecto não deva ser perdido de vista por completo.

Várias pesquisas, aliás, contribuem para o debate e movem esforços para pensar, no âmbito conceitual, princípios que circunscrevam um entendimento do que é região metropolitana. Um aspecto que está em acordo assenta-se no fato de que, mesmo não correspondentes conceitualmente, a investigação sobre a região ou a área metropolitana não pode dissociar-se do que se compreende como metropolização, em concomitância com a materialização do processo, que é a constituição ou, ao menos, a anúncia da metrópole, enquanto forma-conteúdo específico no bojo da urbanização.

Ao tratar do tema, Lencione (2003) advoga que a metropolização do espaço, nos termos que se observa hodiernamente, coloca uma questão para pensar a região metropolitana, ao considerar que o processo “[...] imprime ao território características que até então eram exclusivas da região metropolitana” (LENCIONE, 2003, p. 35). Ou seja, um período em que os estilhaços das dinâmicas da metrópole ecoam por todo território nacional, em menor ou maior grau de intensidade, talvez aludindo ao que Santos, M. (1993) denominou como “urbanização do território”, um fenômeno, segundo a autora supracitada, que “[...] não é exclusivo da metrópole nem se confina mais nas fronteiras da região metropolitana” (LENCIONE, 2003, p. 36).

Disso exposto, uma questão se anuncia: estariam essas novas “metrópoles” (sic) criadas após a década de 1990 impondo tal idiosincrasia ao território? Óbvio que não! Torna-se evidente, portanto, que muitas propostas e projetos de leis complementares lançados e/ou aprovados incorrem nesse problema crucial: apartam a instituição das regiões metropolitanas (e também qualquer teoria para defini-las) de mecanismos que demarquem o sentido da metropolização e, conseqüentemente, da metrópole. A crítica já foi considerada por Santos, M. (1993) na década de 1990, quando argumentou que tal problemática está além da institucionalização, bem como surgiu no estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da Universidade Estadual de Campinas (2002, p. 7): “A absorção legal do termo ‘região metropolitana’ e a materialização da faculdade constitucional de indiscriminada esvaziou de conteúdo o conceito consagrado de região metropolitana de sua correspondência com o fato metropolitano”.

Assim, em tempos contemporâneos, definir o que seria esse “fato metropolitano” passou a ser um desafio aos pesquisadores, porque nota-se que o processo de urbanização, particularmente a metropolização, adquiriu novas dinâmicas, fazendo com que a própria forma urbana também ganhasse novos contornos, significados e conteúdos. Noutra oportunidade (SANTOS, J., 2008), entendeu-se que tais aspectos relacionam-se à instauração da reestruturação produtiva do capital, denominada por Harvey (1993) como modelo de acumulação flexível. Segundo esse autor, tais elementos novos na produção e realização da mais valia redefiniram padrões e arranjos produtivos em determinadas atividades. Dentre inúmeras outras decorrências, implicou na reestruturação urbana, o que configurou novas morfologias e relações nos/entre espaços urbanos.

Exatamente por isso, Lencioni (2006b) e Davidovich (2003), ao abordarem as questões metropolitanas, verificam as características relativamente novas que lhes são inerentes. Enquanto a primeira autora, ao tratar de São Paulo, verifica a tendência ao crescimento relativo maior da indústria fora do “núcleo metropolitano”, a segunda coloca que essa atividade não tem sido a base, atualmente, para a formação das novas regiões metropolitanas no Brasil.

Moraes (2006) posiciona o fato metropolitano dentro da relação entre centro e periferia da economia no mundo capitalista, ao ponderar que aquele deve ser amalgamado às mediações nacionais e regionais que são necessárias à sua compreensão, já que as funções das metrópoles tornam-se mais nítidas na medida em que avança o processo de mundialização.

Ao fazer um esforço para sintetizar o que seria o fato metropolitano, Lopes (1995 apud LOPES, 2006, p. 139) assevera:

[...] se expressa assim pelo derramamento da espacialidade dos elementos do meio ecológico, das infra-estruturas, dos sistemas urbanos e dos próprios sujeitos sociais para além das fronteiras municipais, em um contexto geográfico de progressiva conurbação [...]. Formam-se centralidades, especializam-se lugares, segregam-se pessoas e estabelecem-se linhas de desejo preferenciais para a circulação, consolidando complementaridades intermunicipais

Se, por um lado, o autor apreende a materialidade das relações que se estabelecem no núcleo metropolitano, por outro, é imprescindível considerar que tais especificidades podem ocorrer também fora desse núcleo, porque, nos termos da reestruturação produtiva do capital, realizam-se ao desrealizar em todo território lógicas predecessoras de (co)mando; impõem-se num constantemente refazer dos/os acontecimentos, dentro e fora da metrópole, por isso seu caráter paradoxal, cuja constância é o incompleto, o inacabado, o fugaz.

As formulações apresentadas por Moura e Firkowisk (2001), ainda que associadas à condição empírica, também são pertinentes, pois consideram duas dimensões (ao menos) para analisar a região metropolitana: a *institucionalidade* – associada à esfera da legislação, a qual os municípios alçam à condição de metropolitanos; e a *espacialidade* – alusão ao fenômeno, enquanto processo efetivo, que pode extrapolar os limites institucionais ou evidenciar-se onde a institucionalidade não faz presente. É por isso que as autoras sinalizam quatro possibilidades para sua materialização:

[...] aquela na qual o limite formal da região metropolitana é menor que o recorte da dinâmica de sua espacialidade; aquela na qual o limite formal da região metropolitana é maior que o recorte da dinâmica de sua espacialidade; aquela na qual a região metropolitana é instituída mesmo na ausência de espacialidade de caráter metropolitano e, finalmente, aquela na qual se verifica espacialidade de caráter metropolitano sem contudo ser constituída uma região metropolitana. (MOURA; FIRKOWISK, 2001, p. 109).

Todavia, não se pode esquecer que institucionalidade e espacialidade são apenas duas das facetas de uma construção intelectual mais ampla, que envolve pensar, por exemplo, os interesses que impulsionaram o governo militar a promulgar, entre as décadas de 1960 e 1970, as primeiras regiões metropolitanas, dando caráter institucional a um fenômeno que a espacialidade, anteriormente, havia anunciado. Ao superar, sem negar ou anular, a questão da empiricidade, aquilo que é passível de apreensão pela espacialidade e institucionalidade, percebe-se que a região metropolitana é, também e sobretudo, uma dimensão territorial abstrata, que contém em si (ou deveria conter) um corolário de normas, valores, práticas socioespaciais, tessituras materiais, poderes etc., capaz de criar um campo de tensão em duas escalas distintas e complementares: a) as questões internas às áreas metropolitanas; b) as relações que essas mantêm com outros espaços que, direta ou indiretamente, as influenciam ou são por elas influenciadas.

Essa mediação permite pensar que lógicas e processos inerentes aos espaços metropolitanos, ainda que vinculados ao movimento geral de produção do espaço, possuem peculiaridades que os distinguem dos que ocorrem em áreas não metropolitanas, mesmo que a essas possam (ou não) estar articuladas. Por isso, ao tratar as regiões metropolitanas, Robira (2005) faz uso do termo “territórios colonizados” para demonstrar o modo como a metrópole se impõe perante as áreas que pode influenciar.

Segundo a autora, como os territórios metropolitanos são “[...] aqueles onde se intensificam ‘os processos moleculares de acumulação de capital’” (ROBIRA, 2005, p. 10), para garantir a reprodução capitalista esses produzem, contraditoriamente, territórios não capitalistas no seu interior, sob a forma de reservas de valor, que resolvem, de modo eficiente, as crises contínuas e estruturais de expansão/acumulação da/na área metropolitana. São chamados de não capitalistas porque se configuram como espaços adormecidos, não metropolitanos ou marginais, projetados para o futuro no contexto da acumulação. Ou seja, porque “[...] são espaços, do ponto de vista urbano e social, não regulares, nos quais as condições ‘naturais’ de vida são ‘infranaturais’ [...], constituem os territórios-reserva onde se produz a acumulação da escassez” e “[...] descumprem quase todas as normas, inclusive, às vezes, a sagrada norma da propriedade, de forma tal que habitualmente são rotulados como espaços caóticos, desestruturados, irregulares, ilegais” (ROBIRA, 2005, p. 17).

Nessa direção, Alfredo (2003) articula a produção do espaço metropolitano à formação da propriedade privada da terra, no sentido de discorrê-la enquanto mercadoria central no bojo da acumulação capitalista, voltada para capturar, de forma monetária, a riqueza socialmente produzida. Ao focar o caso brasileiro, o autor argumenta sobre a metropolização no âmbito *strictu sensu*, que comporta sua reprodução segundo uma racionalidade empresarial, donde o poder político não está isento de participação.

Esses elementos tornam distintos os espaços intrametropolitanos daqueles não metropolitanos, porque aqueles são produzidos sob uma racionalidade cuja intensidade dos processos e dinâmicas é maior/diferente, em qualidade e quantidade, o que decorre em mudanças

profundas em suas morfologias. Como aponta Lencioni (2003, p. 39), “[...] a paisagem urbana releva que nas principais cidades (da área metropolitana) multiplicam-se os centros comerciais, deixando distante qualquer referência à monocentralidade”.

Ao se observarem várias regiões metropolitanas recentemente criadas no Brasil, é perceptível que suas espacialidades não correspondem, em qualidade e quantidade, à intensidade de práticas socioespaciais, tessituras materiais, marcos jurídicos, valores etc., que seriam necessários à constituição do fato metropolitano, ainda que a esquizofrenia da institucionalidade o tenha reconhecido no âmbito legal. Em verdade, como apontou Davidovich (2003, p. 61), “[...] tratam-se de cidades de porte médio, que não têm comparabilidade com o volume das cidades centrais das metrópoles de grande porte”.

Nessa mesma direção, é fundamental trazer a inferência de Lencioni (2003), ao afirmar que as características metropolitanas, ainda que raramente se evidenciem, também não estariam ausentes por completo em muitas áreas recém-instituídas como metropolitanas. Para a autora, “Nesse espaço não metropolizado, mais fragmentado, onde predominam os pequenos municípios [...], as cidades de porte médio tendem a reforçar sua posição” (LENCIONI, 2003, p. 40).

O cerne da institucionalidade desregrada, como Moura e Firkowski (2001) apontam, relaciona-se, por um lado, à crença e à virtualidade de que maiores linhas de financiamento, presentes no início da década de 1970, possam ser redirecionadas a essas novas unidades metropolitanas; por outro, o que “[...] prevalece é o desejo do status: mais que criar regiões, se instituem metrópoles, associadas ao peso simbólico que as relacionam a ‘progresso’ e a ‘modernidade’” (MOURA; FIRKOWSKI, 2001, p. 106).

Sobre a primeira observação, ainda que contrário ao que ocorre em várias assembleias legislativas estaduais brasileiras, como as da Paraíba e de Santa Catarina, deve-se entender que o aspecto financeiro não é algo do século passado. Desde o início deste, o governo federal vem concedendo todo estímulo necessário para que a instituição de novas regiões metropolitanas prolifere, ao manter a ideia tacanha, novecentista, de que se deve priorizar o direcionamento de determinados recursos públicos a áreas metropolitanas, sem justificativas plausíveis, pautadas quase que exclusivamente em critérios demográficos. O Ministério das Cidades, por sinal, é uma instância emblemática desse fato. É como se as demandas de 47,02% da população brasileira, residente nas 36 áreas catalogadas pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010) como “regiões metropolitanas” (sic) e três Rides, algumas que nada têm de metropolitanas, fossem mais relevantes que as necessidades dos moradores dos demais espaços não metropolitanos.

Na verdade, só reforça a tese de que, nessa disputa de poder e interesses entre áreas metropolitanas e não metropolitanas, a identidade historicamente construída da metrópole como simulacro de “desenvolvimento”, “progresso” e “modernidade” não está sedimentada, exclusivamente, na mentalidade dos líderes políticos das áreas não metropolitanas. Esse dogmatismo se reproduz, também e sobremodo, nas instâncias onde a espacialidade é efetivamente

metropolitana, até porque, contraditoriamente, é condição histórica para a garantia dessa mesma espacialidade.

Conduz esta parte do texto, ainda, à reflexão sobre os limites nos mecanismos de planejamento e administração partilhados, ressaltados por alguns autores que avaliam as novas regiões metropolitanas, instituídas ou não, face à dificuldade encontrada pelos municípios que lhes constituem implementar instrumentos que permitam realizar, de modo efetivo, a gestão de seus interesses e problemas. Todavia, ainda que seja um truísmo, ou seja, uma coisa óbvia, muitas vezes esse argumento é usado como uma retórica que não discute a questão de modo amplo.

Como apontou Rodrigues (2006), essas novas regiões instituídas, com espacialidades metropolitanas ou não, esbarram no fato de não pertencerem ao pacto federativo. Ainda que definidas pelos governos estaduais, são “[...] superposições de escalas de administração sem coesão territorial e posse de instrumentos anacrônicos de planejamento urbano que não contemplam exigências que ultrapassam limites municipais” (RODRIGUES, 2006, p. 32).

Todavia, há que se convir que as regiões metropolitanas instituídas pela União, na década de 1970, também não apresentaram, até o momento, formas eficazes de inter-relações e integração na gestão do território entre os poderes executivo e legislativo municipais, o que não é considerado adequadamente pela autora, que coloca o problema como se fosse exclusivo das novas regiões metropolitanas. Em quase todos os casos de regiões metropolitanas no Brasil, ainda não há “[...] gestão ou administração compartilhada mesmo entre os executivos municipais” (RODRIGUES, 2006, p. 32) – os denominados Conselhos Deliberativos e Consultivos, delineados nas leis de 1973 e 1974 (BRASIL, 1973, 1974), que o digam –, o que poderia ser, ao menos, amenizado, caso o Projeto de Lei nº. 3460 (BRASIL, 2005), popularmente conhecido como Estatuto da Metrôpole, perdesse seu caráter caótico e, com concepção completamente distinta do atual, fosse aprovado. Tal discussão, porém, não cabe neste texto.

NOVAS REGIÕES METROPOLITANAS BAIANAS: DAS PROPOSTAS À REALIDADE

Observou-se, alhures, que, nas últimas quatro décadas, profundas transformações ocorrem na produção das cidades baianas, como consequência de alterações desdobradas em diversas escalas. Por um lado, prevaleceu a lógica urbana no processo de reprodução da sociedade, como produto de novas relações de trabalho e de produção, que foram engendradas durante todo o século XX. Por outro, componentes novos foram integrados à dinâmica das áreas urbanas e rurais. No caso da Bahia, percebe-se que as cidades médias desempenham papéis importantes na rede urbana tanto quanto a metrôpole regional, Salvador, porque articulam os centros do capital e comando (metrópoles globais, nacionais e regionais) aos menores núcleos urbanos. Por isso mesmo, contemporaneamente, também atraem interesses,

sem deixar de apresentar uma integração maior e, possivelmente, complexa com o campo (SANTOS, J., 2012, 2009, 2008).

Com vista a encontrar um recurso heurístico que permita repensar o conceito de urbanização nos marcos atuais, também se ponderou sobre as transformações que essa urbanização provocou nas áreas urbanas, seja em Salvador (SANTOS, J., 2008) seja em núcleos de médio e pequeno portes (SANTOS, J., 2009, 2012). Portanto, com o alicerce dessas inferências, por se relacionarem a importantes cidades médias do estado, é que serão analisadas as propostas de criação de regiões metropolitanas da Bahia.

Observa-se que os principais municípios, dos quais as cidades fazem parte, têm em comum o fato de possuir, até a década de 1950, uma história econômica associada às atividades primárias, mormente a agricultura e a pecuária, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (1958a, 1958b). Todavia, após mudanças nesses setores, que envolvem profundas crises ou inovações tecnológicas, mais marcantes a partir da década de 1980, suas principais áreas urbanas foram fortalecidas; aliás, uma dinâmica que não pode ser reduzida às questões ligadas ao setor primário, como é comumente propagada.

A constituição dessas cidades médias articulou-se às profundas mudanças na urbanização brasileira, que redirecionaram a lógica da divisão territorial, técnica e social do trabalho em escala nacional, e constituiu novos fluxos e rotas de capital; ao avanço das relações capitalistas de produção para o espaço nordestino; e, principalmente, às ações do governo do estado, no sentido de descentralizar/recentralizar serviços e instâncias de poder para tais cidades, seguindo as orientações do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) (SANTOS, J., 2012).

Resumidamente, foi com esse aporte que tais áreas urbanas tornaram-se cidades médias importantes para a Bahia, cuja pesquisa feita pelo IBGE, intitulada Regiões de Influência das Cidades (Regic), classificou: Feira de Santana, Vitória da Conquista e Itabuna-Ilhéus⁷ como Capitais regionais B, sendo as duas últimas um único polo; Juazeiro (com Petrolina/PE) e Barreiras, como Capital regional C; Jequié, Teixeira de Freitas, Paulo Afonso, Santo Antônio de Jesus e Irecê, como Centros sub-regionais A (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2008).

Ainda que a discussão tenha um caráter aparentemente atual, destaca-se que a ideia de instituir regiões metropolitanas na Bahia não é nova; algumas apenas ganharam evidência, nos últimos anos, em suas respectivas regiões e no estado, sobretudo, no âmbito dos interesses e discursos políticos. A título de exemplo, a primeira ideia de tornar Vitória da Conquista uma região metropolitana é datada do final da década de 1980⁸, logo após a promulgação da Constituição de 1988; no caso de Feira de Santana, inclusive, o Projeto de Lei Complementar

⁷ Ilhéus precisa ser analisada de modo mais acurado, para avaliar sua centralidade regional, em função da forte dinâmica verificada em Itabuna nas últimas décadas, o que, em hipótese, pode ter atenuado o exercício da primeira como cidade média.

⁸ Informações coletadas em entrevistas com "líderes" políticos, em 2012 (SANTOS, J., 2014).

(PLC) aprovado pela Assembleia Legislativa do Estado da Bahia (ALBA) teve como base uma proposta de 1994, do deputado Colbert Martins (BAHIA, 1994).

Todavia, nas dez propostas que ganharam notoriedade nos últimos cinco anos, aspectos truncados são observados, o que incorre em problemas para compreender a concepção que as balizou, bem como sua aplicabilidade enquanto ideia, hipoteticamente, viável. Por isso, quando se fala em analisar cada uma das regiões metropolitanas baianas deve-se interrogar: sobre qual proposta se faz referência? Por tais motivos serão esclarecidas as bases e os critérios utilizados neste texto para apresentar as dez propostas.

Todas as propostas que tramitam na Bahia ou, de modo mais concreto, foram pautadas nas instâncias competentes ou interessadas em suas aprovações foram identificadas. Verifica-se que, em certos casos, há *superposição*, com municípios fazendo parte de projetos diferentes; *duplicidade*, em que uma mesma região apresenta PLC divergentes; ou *vacância*, projetos sem clareza no que tange à definição dos municípios que constituiriam as áreas metropolitanas, isso apenas para destacar os aspectos mais evidentes.

Feira de Santana passou a ser legalmente reconhecida como sede da segunda região metropolitana no âmbito do estado da Bahia, ao ter seu projeto aprovado, em 2011, pela ALBA, o que permite partir desta proposta para a análise. Bastante modificada, se comparada à original, de 1994, do deputado Colbert Martins, a proposta é constituída por seis municípios, entendendo que outros dez fazem parte de sua área de expansão (BAHIA, 2011a). Porém, por livre interesse, optou-se por incluir Santo Estevão, que apresentou o PLC 109/2011, no qual solicita inserção na área metropolitana (BAHIA, 2011b).

O baixo número de municípios com taxa de urbanização superior a 50% foi o argumento usado pelos deputados da ALBA para manter apenas seis como participantes da região metropolitana (DEPUTADOS..., 2011), o que gerou polêmica na aprovação. Essa foi a brecha encontrada pelo município de Santo Estevão para se inserir nesse processo, enviando um PLC.

A proposta de Vitória da Conquista, entre as cabíveis para este fim, se observado o conjunto de municípios que a constituem, não é um PLC. Existem, ao menos, quatro projetos distintos que foram encontrados, pois a ideia, citada alhures do final da década de 1980, parece não ter sido formalizada.

Dentre esses projetos, há o PLC 96/2009, bastante vago, cuja área territorial abrangeria os “[...] municípios (vinte e dois) componentes do Território de Identidade de Vitória da Conquista [...]” (BAHIA, 2009a), o que é um equívoco, pois esse território contém 24 municípios, conforme informações da Secretaria de Planejamento (BAHIA, 2013), e outros dois interpostos pelo deputado estadual Marcelino Galo, por meio do PLC 101/2011 (BAHIA, 2011c) e do Projeto de Lei (PL) 19.174/2011 (BAHIA, 2011d), similares e que apresentam configuração assaz extensa, incluindo 39 municípios, dentre os quais, Jequié.

Todavia, ainda que não se trate de um PLC, opta-se por utilizar a proposta desenvolvida por Wal Cordeiros, em 2010, a pedido da Câmara Municipal de Vereadores de Vitória da Conquista, com 29 municípios envolvidos (VITÓRIA DA CONQUISTA, 2010), pois as lideranças políticas de Jequié rechaçaram as duas propostas de Marcelino Galo e submeteram um projeto próprio.

Oficialmente, foram encaminhados à ALBA dois PLCs e duas indicações, com pequenas diferenças entre eles, para instituir a Região Metropolitana de Itabuna-Ilhéus. Por uma questão metodológica, foi escolhida aquela que incorpora menor número de municípios (27), que é a Indicação (IND) 18.466/2011 e que traz um PLC em anexo; o qual, não foi encontrado como um documento posteriormente formalizado (BAHIA, 2011e).

A primeira proposta encaminhada, da qual se teve conhecimento, foi a do deputado estadual Coronel Gilberto Santana, que intitula a área como Região Metropolitana do Cacau, sob a forma de IND, acima mencionada. As três demais foram protocoladas pelo deputado estadual Mário Negromonte Júnior, contendo 32 municípios, sendo duas sob a forma de PLC: 102/2011 e 105/2011, que fazem referência, respectivamente, à Região Metropolitana de Itabuna (BAHIA, 2011f) e à Região Metropolitana de Sul da Bahia (BAHIA, 2011g), além da IND 18.708/2011 (BAHIA, 2011h), que também utiliza a expressão “sul da Bahia”. O não uso das três últimas propostas relaciona-se ao fato de incorporar municípios que estão inseridos em outra região metropolitana, como é o caso de Barra do Rocha, no PLC de Jequié, ou que, de acordo com o Regic, possuem maior articulação com outras cidades médias do estado.

Pelas características, segundo os parâmetros adotados pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Bahia (Sedur)⁹, é a que tem maior possibilidade de, em breve, constituir-se como a terceira região metropolitana aprovada no estado. Dentre as dez regiões propostas, também é onde há maior possibilidade de ocorrerem processos de conurbação, ante a intensa dinâmica, mas também os conflitos, que envolvem os municípios polo: Itabuna e Ilhéus.

A ideia da região metropolitana do Oeste Baiano está assentada num contexto de profundas mudanças na atividade econômica, que ecoaram nas lógicas dos poderes locais e, sobretudo, na vida da população rural, nos últimos 40 anos. Portanto, não envolve apenas a instituição de uma região metropolitana, mas, ainda, a possibilidade de criação do estado do São Francisco (BRASIL, 2011). Produto de uma proposta encampada pelo deputado estadual Mário Negromonte Júnior, sob a forma do PLC 104/2011 (BAHIA, 2011i), foi reforçada pela IND 18.709/2011 (BAHIA, 2011j), sendo composta por 14 municípios, que são correspondentes ao território de identidade Bacia do Rio Grande.

Apesar do pouco (re)conhecimento, inclusive, dentre os moradores e líderes políticos da região, em 2009, o deputado estadual Javier Alfaya encaminhou o Projeto de Lei Complementar 95/2009, que visa instituir Juazeiro como região metropolitana (BAHIA, 2009b). Essa proposta foi a segunda protocolada nos documentos da ALBA; ao menos, oficialmente

⁹ Notícia coletada de modo informal, durante a realização do Fórum Regional do Nordeste sobre o Estatuto da Metrópole, em 25 de abril de 2013.

encontrada, depois de Feira de Santana, protocolado em 1994. Ressalta-se, todavia, que Juazeiro faz parte de uma Ride, criada em 2001, composta ainda por Lagoa Grande, Orocó, Petrolina e Santa Maria da Boa Vista, no estado de Pernambuco, e Casa Nova, Curaçá e Sobradinho, na Bahia (BRASIL, 2001).

Como supramencionado, essa última, localizada ao norte da Bahia, é a única que apresenta uma conurbação, entretanto, não associada aos municípios que compõem a região metropolitana, mas entre Juazeiro e Petrolina, cidades que têm processos de formação assaz marcados pela articulação em suas dinâmicas urbanas. Constituída por dez partícipes, como proposta, é a menor, em quantidade de municípios, dentre as apresentadas.

Submetida sob a forma de indicação, não como PLC, Teixeira de Freitas também move esforços no sentido de se constituir como região metropolitana, por intermédio do deputado estadual Temóteo Brito, através da IND 19.711/2012 (BAHIA, 2012a). Apesar de o documento não especificar os municípios que a constituiriam, só fazendo referência à área “[...] polarizada por Teixeira de Freitas, composta por 13 municípios [...]” (BAHIA, 2012a, p. 2), deduz-se que a proposta esteja ancorada naqueles que compõem o Território de Identidade Extremo Sul. Igualmente ao oeste baiano, constitui-se numa área que foi profundamente alterada nas últimas décadas, pela implantação de uma agricultura mecanizada, integrada à indústria de celulose e à silvicultura. Assim, também desvela as contradições que são inerentes ao processo.

Mediatizadas por conflitos, interesses e disputas regionais em Vitória da Conquista – aliás, aspectos que marcam parte da sua história –, foi que surgiram as propostas para constituição de uma região metropolitana em Jequié. Como mencionado alhures, lideranças políticas, sobremodo, do município polo, discordaram da inclusão de Jequié nos PLC encaminhados pelo deputado estadual Marcelino Galo, em 2011. Marques (2013), nessa direção, apresenta os argumentos do deputado federal Roberto Britto, ex-prefeito de Jequié por dois mandatos, que foi contra tais propostas, ao desvelar o que, para ele, era uma medida “eleitoreira” cujos objetivos seriam ampliar a base de atuação dos políticos de Vitória da Conquista na região e servir como manobra para beneficiar exclusivamente essa última cidade, nada trazendo de vantagens, portanto, para outros municípios, inclusive Jequié.

Nesses termos, estabelecendo encaminhamento institucional a esses interesses, no final de maio de 2011, o deputado estadual Sandro Régis apresentou a IND 18.674/2011, a qual requeria um projeto de lei que criasse a região metropolitana de Jequié (BAHIA, 2011k), o que foi materializado pelo PLC 103/2011, proposto pelo deputado estadual Mário Negromonte Júnior (BAHIA, 2011l) e reforçado por meio da IND 18.707/2011 (BAHIA, 2011m). Todavia, as propostas são assaz diferentes, pois, enquanto Sandro Régis menciona 16 municípios, Mário Negromonte Júnior trata de 32, alguns dos quais bastante distantes e/ou sem relação de influência com Jequié, segundo o Regic (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2008), como Barra da Estiva, Gandu e Wenceslau Guimarães. Desse modo, pareceu cabível debater a primeira indicação citada.

Como no caso de Juazeiro, a região metropolitana de Paulo Afonso é uma proposta que possui pouco ou quase nenhum (re)conhecimento junto às lideranças regionais e à população como um todo. Com 11 municípios, sua concepção é produto de outra proposta apresentada à ALBA pelo deputado estadual Mário Negromonte Júnior, com base na IND 18.741/2011 (BAHIA, 2011n).

Provavelmente, seguindo os rumos tomados pelo debate na ALBA acerca da instituição de novas regiões metropolitanas na Bahia, foi que, também em 2011, o deputado estadual Luiz Sobral apresentou a IND 18.745/2011, na qual aponta ao governador do estado que encaminhe um PLC para criar a região metropolitana de Irecê (BAHIA, 2011o), o que causou certa repercussão na cidade polo, no contexto de sua concepção. Nos últimos dois anos, entretanto, perdeu parte do interesse no âmbito das discussões políticas locais.

A única, entre as demais supramencionadas, que não oficializou, até o momento da elaboração deste texto, nenhum documento na ALBA, nem mesmo sob a forma de indicação, foi a região metropolitana de Santo Antônio de Jesus. Todavia, opta-se por mantê-la porque, diferente, por exemplo, de Juazeiro, Paulo Afonso e Irecê, foi objeto de debates e reuniões bastante frequentes no último ano, encampadas pelo deputado estadual Rogério Andrade e pela Associação Comercial e Industrial de Santo Antônio de Jesus (Acesaj).

Então, com base nos apontamentos da Acesaj¹⁰, adaptou-se uma proposta que fosse passível de ser avaliada e que, entretanto, não possuísse quaisquer interesses em sustentar ou viabilizar a instituição dessa região metropolitana, mas, exclusivamente entender a área influenciada por Santo Antônio de Jesus, sua dinâmica, características e conteúdo; estabelecer nexos com os pressupostos teóricos que fundam o conceito de região metropolitana e metrópole; e verificar o que sustenta tais concepções.

Não foi feito uso integral do esboço elaborado pela Acesaj, constituído por 37 municípios, deixando-se apenas 23, porque, por um lado, aquele inclui na região metropolitana de Santo Antônio de Jesus áreas como Valença e Milagres que, conforme os dados apresentados no Regic (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2008), não possuem quaisquer níveis de influência com a cidade polo; por outro, porque também envolve Santo Amaro e Vera Cruz. Enquanto o segundo município já faz parte da região metropolitana de Salvador desde sua instituição, em 1973 (BRASIL, 1973), o primeiro pleiteia ser incluído nela, junto com outros, desde 2009, por meio do PLC 94/2009 (BAHIA, 2009c) e 110/2012 (BAHIA, 2012b).

No plano territorial, as dez propostas consideradas apresentam diferenças substanciais. Se observado o nível de articulação entre as áreas internas ou, usando o termo de Robira (2005), os “espaços colonizados”, nota-se que, nos casos de Feira de Santana, Paulo Afonso, Teixeira

¹⁰ O documento encaminhado é bastante preliminar e, portanto, não constituído por estudo prévio, que permitisse uma proposta mais concreta (ASSOCIAÇÃO COMERCIAL E INDUSTRIAL DE SANTO ANTÔNIO DE JESUS, 2013). Desse modo, estamos considerando isso nas reflexões ora postas.

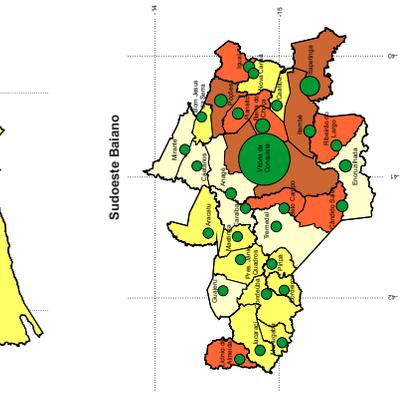
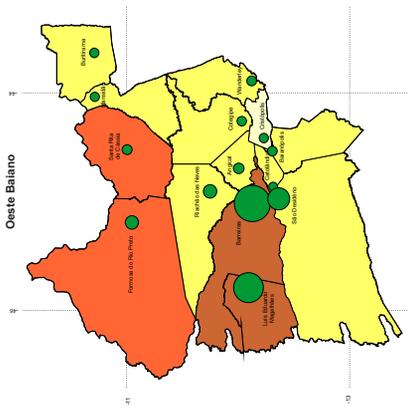
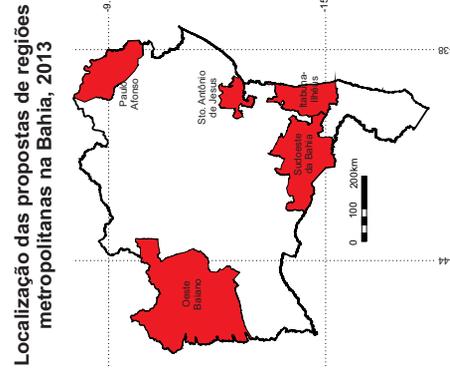
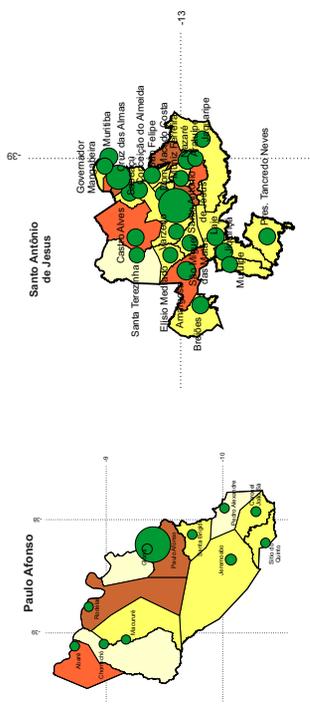
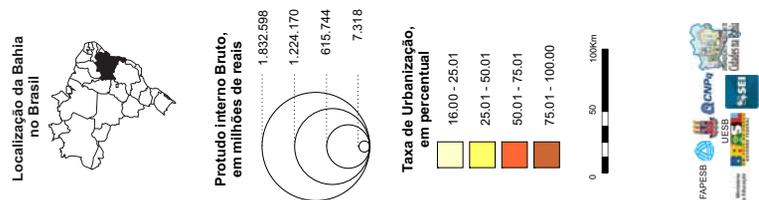
de Freitas e Jequié, se prezou pela menor distância física entre a área core e os demais espaços metropolitanos; o que parece não ter sido considerado nos casos de Vitória da Conquista, Juazeiro, Oeste Baiano, Ilhéus-Itabuna e Irecê, cuja abrangência territorial é mais ampla.

Fazendo-se uma síntese de caráter mais comparativo, no âmbito demográfico, nenhuma das propostas possui hoje graus efetivos de conurbação, ainda que exceção possa ser feita à junção de Juazeiro com Petrolina, contudo, esta última cidade não faz parte do projeto de institucionalização da região metropolitana. Destarte, como se entende que a questão da contiguidade espacial, ainda que importante, não determina todos os níveis de relações numa área metropolitana – haja vista a intensidade das dinâmicas que, mesmo com descon-tiguidade espacial, denotam contiguidade nos processos –, as cidades de Ilhéus e Itabuna, apesar dos conflitos de interesses, também configuram casos em que há um grau elevado de articulação/integração nas relações.

O baixo grau de urbanização na maioria dos municípios envolvidos passa a ser outro aspecto comum às dez propostas, o que, em hipótese alguma, deve ser analisado como indicador de atrasos ou quaisquer ideias, como as cepalinas¹¹, de que o desenvolvimento, no caso, relacionado à metropolização dessas regiões estaria calcado na superação dessas caracte-rísticas tipicamente rurais (Mapas 1 e 2). Como observou Lisboa (2007), ao tecer críticas às concepções adotadas no Brasil, em especial à Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), deve-se entender que o projeto de superação do campo, dentro do contexto de amadurecimento do capitalismo no país, deu mostras claras de sua falência, e foi esse mesmo projeto que, em parte, decorreu em graves problemas na questão agrária brasileira, seja porque intensificou a histórica concentração de terras, seja porque expulsou milhares de camponeses de suas terras.

Nesses termos, *a priori*, deixa-se claro que as ideias ora postas estão na contramão de defender concepções metropolitanas, mormente, como reais possibilidades de superação dos problemas pelos quais os municípios envolvidos passam; problemas esses que, em geral, são deixados de lado em várias reflexões feitas sobre o tema. Ao contrário, o norte é repensar a concepção de desenvolvimento adotada historicamente no Brasil e, nesse sentido, algo que possibilite promover um desenvolvimento socioespacial nos termos defendidos por Marcelo Lopes de Souza (2002), em que sejam efetivas as garantias de justiça social e melhoria na qualidade de vida para parcela ampla da população, algo jamais alcançado na história do país, apesar das evidentes mudanças.

¹¹ Ver detalhes em Lisboa (2007).



Mapa 1 Taxa de Urbanização e Produto Interno Bruto (PIB) total das regiões metropolitanas do Oeste Baiano, Paulo Afonso, Sudoeste Baiano, Itabuna-Ihéus e Santo Antônio de Jesus – 2013

Fonte: IBGE, Censo Demográfico (2010)
 IBGE, Produto Interno Bruto (2010).

Ainda no que diz respeito às especificidades das propostas, destaca-se que não há qualquer equidistância nelas se forem observados, no âmbito das regiões metropolitanas, o padrão demográfico e o Produto Interno Bruto (PIB) dos municípios (Tabela 1). São espaços entendidos como metropolitanos por aqueles que lançaram as ideias, porque aliam: a) o peso de uma área core, ou seja, cidades médias que desenvolvem funções como centralidade econômica e de poder/gestão administrativas; b) a dinâmica socioeconômica de pequenos municípios, muitos dos quais essencialmente rurais e cujas especificidades são assaz distintas.

Municípios	2001			2010		
	PIB total	Participação sobre o estado	Participação sobre sua região metropolitana	PIB total	Participação sobre o estado	Participação sobre sua região metropolitana
Feira de Santana	1.832.598	3,59	78,35	7.433.139	4,82	77,85
Vitória da Conquista	871.286	1,71	47,09	3.469.179	2,25	54,81
Itabuna	821.414	1,61	33,41	2.582.489	1,67	37,96
Ilhéus	962.344	1,88	39,14	2.241.975	1,45	32,95
Paulo Afonso	584.337	1,14	74,94	2.111.521	1,37	75,15
Luís E. Magalhães	490.815	0,96	26,21	2.101.470	1,36	34,07
Juazeiro	700.213	1,37	55,88	1.927.198	1,25	53,41
Barreiras	632.831	1,24	33,79	1.874.212	1,21	30,39
Jequié	507.594	0,99	56,58	1.675.164	1,09	56,16
Teixeira de Freitas	344.044	0,67	21,55	1.272.166	0,82	28,09
Santo Antônio de Jesus	268.178	0,52	27,99	988.319	0,64	30,29
Itapetinga	207.806	0,41	11,23	826.662	0,54	13,06
Itamaraju	167.420	0,33	10,49	501.431	0,32	11,07
Irecê	135.599	0,27	26,07	498.279	0,32	27,89
Cruz das Almas	130.647	0,26	13,63	447.592	0,29	13,72
Ipiáu	96.843	0,19	10,80	295.363	0,19	9,90
Total da Bahia	51.095.842	100,00		154.340.456	100,00	

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2001, 2010).

Ainda sobre os indicadores, percebem-se diferenciações internas importantes nas áreas. No caso de Feira de Santana, há concentração populacional e econômica mais acentuada, já que detém 61,64% do contingente demográfico e 77,85% do PIB metropolitano; Ilhéus e Itabuna juntos absorvem 49,29% do contingente demográfico e 70,91% do PIB regional e Vitória da Conquista conta com 36,46% do contingente demográfico e 54,63% do PIB. Mas todos

destoam, por exemplo, de Irecê e Teixeira de Freitas que, respectivamente, abarcam 33,54 e 38,95% da população e 27,89% e 28,09% do PIB¹² (Mapas 1 e 2).

No âmbito do repasse aos municípios, esse fato modifica-se de forma substancial, pois nenhum polo arrecada mais que 35,0% do montante destinado aos partícipes dos espaços metropolitanos. Verifica-se que Feira de Santana, Vitória da Conquista e Ilhéus-Itabuna arrecadam, respectivamente, 35,05%, 21,53% e 32,45% do total de repasse; e 26,50%, 17,91% e 31,84% do fundo de participação dos municípios (FPM). Todavia, os dados internos às ditas áreas metropolitanas comprovam um fato incontestado: a alta dependência da maioria dos municípios do FPM, já que são poucos aqueles em que os repasses não constituem mais de 50,0% do total, inclusive muitos dos quais têm seus polos como cidades médias¹³.

Por um lado, essa caracterização e historiografia apresentadas são elementos importantes para quem deseja compreender/explicar as propostas que visam constituir novas regiões metropolitanas na Bahia, ainda que não sejam por si determinantes, sobretudo, no que tange aos pressupostos metodológicos e teóricos adotados nestas reflexões, algo mencionado no tópico anterior. Por outro, todavia, desvelam pouco sobre os interesses taciturnos para sua efetiva criação, escamoteados sob a forma de justificativas, o que também é um aspecto crucial para pensar o tema, bem como os limites de suas concepções.

Doravante, as reflexões sobre a instituição de uma região metropolitana, cujo corolário, para vários autores, está articulado a sua condição empírica, deslocam-se, neste texto, para outro viés, aquele da dimensão discursiva. Talvez, nesse âmbito, que permite desvelar parte da tessitura das tramas políticas, se tornem um pouco mais claras algumas nuances e interesses que lhes sustentam, sem perder de vista, *a priori*, que algumas análises ainda incorrem num equívoco: desconsideram a ausência de uma política clara, no Brasil, do Ministério das Cidades, por exemplo, que também atenda às necessidades de pequenos e médios municípios.

REGIÃO METROPOLITANA: UMA NOVA SOLUÇÃO PARA VELHOS PROBLEMAS

Pensar as disputas por se tornar região metropolitana como algo atual ou exclusivo das novas é esquecer, como aponta Souza (2006), que a instituição das primeiras, na década de 1970, saiu do Ministério da Justiça; é também na instância dos tribunais, portanto, que suas histórias começam. A autora sinaliza, por exemplo, as diferenças entre Belém e Curitiba (respectivamente, 602.829 e 584.598 habitantes urbanos, em 1970,¹⁴ ainda que se relativize a realidade da época¹⁵) e São Paulo e Recife, bem como a agitação para os municípios se inserirem nas propostas: “Houve uma gritaria geral por parte de governadores e prefeitos

¹² Informações detalhadas em Santos, J (2014).

¹³ Consultar versão integral da Tese (SANTOS, J., 2014).

¹⁴ Dados do Censo Demográfico (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 1970).

¹⁵ Ainda que se relativize a realidade da época, pois uma cidade com 500.000 habitantes, na década de 1970, tinha influência assaz distinta de uma cidade com o mesmo porte demográfico, atualmente.

das cidades (municípios) que não foram considerados no bojo da regionalização de metrópoles” (SOUZA, 2006, p. 30). Nessa direção, ainda que se trate de um contexto social, político e territorial distinto, nem tudo é novidade.

Ao se analisarem as justificativas e os objetivos das dez novas propostas da Bahia, alguns aspectos são visíveis. O que têm em comum é o fato de se utilizarem desse interstício legal porque acreditam garantir maior parcela de recursos para os municípios. Isso aparece em todas as ideias, em especial, para a cidade polo, o que permite levantar, de início, alguns questionamentos: de que modo os pequenos municípios, de fato, se beneficiariam com a aprovação desses projetos? Todos foram consultados para saber as implicações de sua inclusão em uma região metropolitana?

Sobre a primeira inquietação, parece claro que as propostas preocupam-se em fortalecer os polos regionais, com a crença de angariar maiores repasses dos governos federal e estadual. Já foi mencionado que, nas últimas décadas, essas cidades médias detiveram maior territorialidade do poder nas regiões que colonizam, impondo-lhes novas vontades e interesses, todavia, que nem sempre coadunam com as necessidades reais e efetivas dos pequenos municípios que fazem parte de suas hinterlândias.

Esses projetos de regiões metropolitanas parecem ter sido elaborados “de cima para baixo”, sem consulta prévia e adequada aos representantes dos demais municípios, em geral, pequenos. Disso exposto, não contêm demandas ou preocupações correspondentes à realidade desses últimos, excetuando-se os hipotéticos “benefícios indiretos”. Isso, sem deixar de considerar os moradores dessas áreas, muitos dos quais sequer têm conhecimento do que os “mentores” querem com tais propostas. Nesses casos, a população dos municípios principais também está quase que completamente desinformada.

Salienta-se, contudo, que algumas propostas tocam em aspectos relevantes e que envolvem o planejamento e a gestão dos respectivos municípios, em especial, relacionados à maior articulação no ordenamento de determinadas questões, como a destinação do lixo, o sistema educacional, o atendimento à saúde etc. Todavia, nenhuma menciona algo que demande a necessidade de instituição da região metropolitana, como problemas reais que só poderiam ser resolvidos por meio da gestão efetivamente partilhada, por exemplo, resultantes de conurbação ou intensificação de dinâmicas decorrentes de descontinuidades territoriais.

Pelos motivos supramencionados, do mesmo modo que pontuam Silva (2009) e Firkowisk (2012) ao discutir o estado do Paraná, verifica-se que, nos casos baianos, os pleitos para suas instituições envolvem demandas que se referem, exclusivamente, às (carentes) políticas de natureza de desenvolvimento regional, e não de caráter metropolitano.

Porém, diferente do que se verifica em certas pesquisas sobre o tema, não é admissível aceitar que o equacionamento do problema resida, pura e simplesmente, no fato de o governo federal estabelecer alguma medida que norteie critérios e normas para que os estados tenham parâmetros para instituir suas regiões metropolitanas. Isso só resolveria um lado da questão,

aquele da correspondência entre espacialidade e institucionalidade do fenômeno, destacadas por Moura e Firkowisk (2001), aspectos que possuem outros desdobramentos e que merecem, no entanto, ser discutidos logo de início, trazendo a realidade baiana.

É evidente que as novas propostas da Bahia, inclusive a de Feira de Santana já aprovada, não envolvem processos de metropolização, e, menos ainda, suas realidades demarcam nexos da formação de uma metrópole. Além disso, se a intenção é deslocá-las das teorias organicistas, que definem os espaços urbanos como organismos vivos, ou evolucionistas, que os pensam de acordo com os princípios biológicos de Darwin, não se deve sequer considerar que os principais núcleos urbanos dessas propostas de “regiões metropolitanas” (sic) estejam “evoluindo” para caracterizar no futuro uma metrópole, porque, como dito no início deste texto, com base em Carlos (2001), a metrópole não é uma etapa superior no desenvolvimento da cidade.

No caso de todas, trata-se de cidades médias que mudaram profundamente suas lógicas e papéis, algumas das quais consolidaram ainda mais a centralidade regional e, conseqüentemente, o poder que exercem sobre os municípios de sua hinterlândia. Pelos motivos que foram argumentados outrora (SANTOS, J., 2012), essas cidades também atraíram equipamentos e interesses vinculados a lógicas hodiernas fincadas em novas demandas do processo produtivo, inclusive de caráter internacional, assim, mesmo de modo muito raro e que não justificam considerá-las como tais, os traços metropolitanos não lhes são completamente ausentes, como apontou Lencioni (2003). Decerto, isso se deve aos estilhaços que ecoam por todo território, resultantes da impavidez da “metrópole onipresente”, apontada por Santos, M. (1993).

Nas justificativas dos PLC e das propostas, por sinal, o aspecto da centralidade regional e, conseqüentemente, os deslocamentos e fluxos dela decorrentes são assaz destacados, e é elementar compreender que essas cidades, exatamente por serem médias, fazendo uso do termo de Robira (2005), “colonizam” seu entorno. Todavia, nunca com as mesmas características encontradas nas áreas com espacialidades metropolitanas, tanto em quantidade como em qualidade.

Nos dez casos estudados, nota-se que esse processo de colonização do território imediato, que é inerente às cidades médias, diferente do que ocorre na metrópole, se realiza integrando/desintegrando espacialidades rurais, ao passo que drena para o polo principal parcela significativa das rendas rurais e urbanas, fundiárias ou não. Assim, dentro dos moldes da acumulação do capital, um duplo fenômeno ocorre: por um lado, a cidade média, ao centralizar fluxos de capitais e de pessoas da região, amplia o número de equipamentos urbanos públicos e privados, infraestrutura, o tecido urbano etc., junto com lógicas de segregação e fragmentação socioespaciais; por outro, sua hinterlândia (rural e urbana) será demarcada pela carência massiva desses elementos, capazes de promover uma força centrípeta, aliás, frequentes, em menor ou menor grau, em todas as cidades médias.

Confundir a dinâmica que ocorre numa cidade média com o fenômeno da metropolização é incorrer num erro crasso, pois, nas áreas onde se verifica uma espacialidade metropolitana

de fato, independente da institucionalidade, a intensidade daquele processo, qualitativa e quantitativamente, é tão alta que se estilhaça por boa parte do corolário metropolitano. Exatamente por isso, fora do seu núcleo central, inclusive nas demais cidades que o compõem, multiplicam-se novas centralidades, implantam-se equipamentos diversificados, agiganta-se e se dispersa o tecido urbano, novos fluxos materiais e imateriais surgem, dentre uma miríade de outros aspectos. De forma concomitante, também eclodem novas tensões e jogos de poder, oriundos da redefinição de interesses privados, empresariais e fundiários. É claro que, ainda recuperando as ideias de Robira (2005), sem deixar de produzir os chamados espaços marginais, territórios não capitalistas ou adormecidos, que, contraditoriamente, garantem a lógica de acumulação capitalista, contudo, muito diferente da que é verificada nas cidades médias, ainda que estas sejam movidas pelo mesmo processo.

Portanto, o que os dez projetos de regiões metropolitanas investigados na Bahia também revelam é a necessidade de, ainda que não seja fácil estabelecer parâmetros e critérios nacionais que deem conta de delinear ou, ao menos, balizar o que nas esferas das unidades da Federação deve-se entender como processos metropolitanos – porque são esses que devem nortear a instituição de regiões metropolitanas, dada a diversa e complexa realidade do país –, esforços precisam ser movidos nessa direção, asserção que corrobora as ideias de Moura e Firkowisk (2001), Firkowisk (2012), Lencioni (2003) e Davidovich (2003).

Definir isso também é importante porque, com a proliferação sem critérios de regiões metropolitanas, naturalizou-se mais uma inconstitucionalidade: os Estados, segundo a Constituição Federal de 1988, dentro das competências que lhes foram estabelecidas no Art. 25º, parágrafo 3º¹⁶, instituem regiões metropolitanas que passam a não ser aceitas por outras instâncias, inclusive federais, como o IBGE e o Ministério das Cidades. É como se fosse possível emancipar um município, no Brasil, que não teria o reconhecimento por todos.

Contudo, falar na inconstitucionalidade de não se respeitarem as deliberações dos governos estaduais, dentro dos poderes que lhes foram atribuídos, mesmo com os equívocos crassos que algumas assembleias legislativas das unidades da Federação cometeram ao instituir várias regiões metropolitanas, num país que, até hoje, direitos básicos, mencionados pela mesma Constituição, não foram garantidos, tais como “[...] educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados [...]”¹⁷ (BRASIL, 1988). Do mesmo modo, reduzir a discussão ao fato de o governo federal estabelecer critérios para dizer os casos que, no Brasil, efetivamente, se configurariam como áreas metropolitanas, parecem o problema menos relevante na discussão, ainda que, como qualquer problema, seja considerável e necessário de superar.

¹⁶ 3º - Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (BRASIL, 1988, grifo nosso).

¹⁷ Alterado pelas emendas constitucionais de 2000 e 2010 (BRASIL, 2000, 2010b).

DÚVIDA ABERTA: POR QUE PROBLEMAS METROPOLITANOS SÃO PRIORITÁRIOS NO BRASIL?

Pesquisas feitas em outros estados do Brasil sobre as novas regiões metropolitanas, como as de Cunha (2005) e Firkowski (2002), com uma visão parcial do problema, tendem a rechaçar as propostas, conseqüentemente, as lideranças municipais, por impelir, geralmente sem quaisquer critérios, a instituição de novas regiões metropolitanas junto às assembleias legislativas estaduais. Óbvio que tais pesquisas tocam em fatos que corroboram as discussões ora expostas, o que torna inequívoca a consideração de que tais críticas precisam e devem ser feitas — até porque, neste texto, se concorda com a maioria delas. A única ressalva reside no fato de que muitos desses autores pouco consideram que o problema também foi criado pelo próprio governo federal, como mencionado em tópicos anteriores, preso a ideias novecentistas de priorizar regiões metropolitanas, sem norteadores claros para atender às demandas das áreas não metropolitanas.

Ao investigar os casos da Bahia, fica claro que o caminho para mitigar o problema não é esse, pois demandas metropolitanas não podem ser concebidas como mais relevantes que as não metropolitanas, apenas como diferentes entre si. Num país em que uma miríade de questões se acumulou, o norte hoje talvez seja estabelecer prioridades que garantam condições minimamente aceitáveis, no âmbito dos direitos básicos e constitucionais, para que a população viva de modo digno; e isso independe de o município ser de porte pequeno, médio ou grande; ser metropolitano ou não metropolitano.

No âmbito do Ministério das Cidades, em particular, questiona-se: o que vem sendo feito, até o momento, para atender às prioridades dos municípios não metropolitanos? Até que ponto os consórcios – que se tornaram uma panaceia, pois parecem o remédio que vai equacionar todos os problemas dos municípios pequenos – trouxeram contribuições efetivas enquanto mecanismos de gestão e administração dos recursos públicos? Só para situar, no caso da Bahia, não há qualquer tradição no uso desse instrumento, tampouco o governo do estado fez esforços em estimular e implantar experiências piloto que servissem como base.

Sobre o primeiro questionamento, a pauta atual do Ministério das Cidades é a 5ª Conferência Nacional das Cidades, norteada por discussões fundamentais para perspectivas futuras de desenvolvimento urbano, pensado nos termos mais amplos defendidos por Souza (2002). Todavia, se as ideias do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano (FNDU), pontos elencados como centrais dessa conferência, tramitarem e forem aprovados sem pensar como os municípios não metropolitanos, em especial os pequenos, se integrarão de fato ao SNDU

e FNDU, tais instrumentos nada mais serão que escapulários forjados para manutenção da ordem histórica: as áreas metropolitanas como prioritárias¹⁸.

Fica assaz exposto que o cerne de todas as propostas baianas é encontrar meandros, hipoteticamente, que permitam a captação maior de recursos, oriundos dos governos federal e estadual. Os mentores, menos preocupados com o equacionamento dos problemas regionais e mais com a promoção de status e de seus interesses, ancoram-se em aberturas dadas por instrumentos federais, como o Programa Minha Casa, Minha Vida, Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) I e II, Sistema Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA) e as próprias Conferências Nacionais das Cidades¹⁹, para escamotear regiões metropolitanas e justificar a participação em programas como esses.

Se for considerado que uma parcela grande desses municípios (sobre)vive em função dos repasses, não é preciso muito esforço para saber por que todos, inclusive os pequenos, sem saber nem o que está ocorrendo de fato, vão concordar em participar; inclusive, sem questionar se efetivamente mudará sua realidade, caso tais regiões metropolitanas sejam instituídas, bem como as consequências de tudo isso.

Por isso, nas reflexões sobre o tema, é fundamental considerar a criação de instrumentos, também no âmbito federal, passíveis de permitir que os espaços não metropolitanos possam, sem depender exclusivamente do Orçamento Geral da União (OGU) ou da encanecida política de barganha, encontrar recursos para viabilizar soluções plausíveis a suas demandas, especialmente, que as delineiam problemas de saúde pública, de direitos básicos e constitucionais, porque parece que nisso vem residindo parte do problema.

Nessa direção, ainda que o tema seja considerado como algo bastante recente, pesquisas vêm sendo feitas e demonstram que instituir novas regiões metropolitanas no Brasil, na maioria dos casos, não mudou absolutamente em nada a realidade dos municípios envolvidos. O caso de Feira de Santana se anuncia como um bom exemplo disso: foi instituída em 2011, todavia, parafraseando a ideia usada por Cunha (2005), é uma “região metropolitana que não saiu do papel” e certamente nunca sairá. A resolução de seus problemas não começa com a instituição da região metropolitana, menos ainda terminará com sua efetivação. Mas, sim, com a formulação de políticas sérias e eficientes (é possível pensar essa utopia²⁰ dentro da realidade contemporânea, brasileira ou não?) que deem conta de arquitetar, dentro de um planejamento e gestão comprometidos, mudanças socioespaciais qualitativas para a maioria da população.

¹⁸ Relatórios da 3ª e 4ª conferências mencionam os pequenos municípios nos itens 77 e 25, que tratam, respectivamente, das intervenções urbanas e recursos; e da relação entre programas governamentais (BRASIL, 2008; 2010a). Mas deixam claras outras intencionalidades. Por exemplo, no item 96, da 3ª conferência, pontua: “Incentivar ação conjunta dos governos municipais, estaduais e do Distrito Federal na definição de políticas e soluções dos problemas das regiões metropolitanas e das regiões integradas de desenvolvimento econômico (Ride), pela vinculação do repasse de recursos da União para projetos integrados” (BRASIL, 2008, p. 49), o que reforça o Art. 6º da Lei Complementar nº 14, de 1973, que instituiu as primeiras regiões metropolitanas brasileiras (BRASIL, 1973).

¹⁹ Consultar versão integral da tese para mais detalhes (SANTOS, J., 2014).

²⁰ Entendida como outro horizonte possível.

Conceber a instituição de regiões metropolitanas e, por tabela, forçar às espacialidades não metropolitanas arquétipos de metropolização e de metrópole, como se isso fosse a panaceia para equacionar os problemas dos municípios pequenos e médios brasileiros, é uma visão tacanha. Inclusive, só reforça discursos igualmente tacanhos de modelos ultrapassados de desenvolvimento que já deram provas assaz claras de seus limites na capacidade de promover reais mudanças socioespaciais, especialmente quando calcados em megaprojetos industriais e empresariais. Nos ditames do regime de acumulação flexível, em que tais empresas e indústrias deslocam-se para onde existem, por exemplo, incentivos fiscais e mão de obra barata, isso é algo quimérico.

Há que se buscar propostas e ideias alternativas para essas realidades não metropolitanas, sobretudo, calcadas na pequena unidade, seja no campo —, por exemplo, fortalecendo o trabalho do pequeno produtor rural, garantindo-lhe viver dignamente no campo, com todos os direitos previstos — seja na cidade, por meio de práticas de sociabilidade menos vinculadas ao processo de reprodução do capital e mais à reprodução da vida dos cidadãos²¹, porque, talvez, aí estejam as efetivas possibilidades de um desenvolvimento socioespacial. Isso é o que move o autor do texto na direção contrária ao fortalecimento da metropolização como superação dos problemas, todavia sem negá-la como realidade atual inexorável ou sustentar pensamentos inócuos de desurbanização.

Se os usos e as aplicações inadequadas dos termos metrópole, metropolização e região metropolitana são questões a serem superadas, sobretudo a instituição dessa última, para além de estabelecer parâmetros para dizer o que é ou não uma região metropolitana na escala nacional, há que se pensar, também e sobretudo, como os problemas dos pequenos e médios municípios não metropolitanos serão resolvidos, porque esses são tão prioritários e urgentes quanto os metropolitanos.

Há um vilarejo ali, onde areja um vento bom.
Na varanda, quem descansa vê o horizonte deitar no chão.
Pra acalmar o coração, lá o mundo tem razão.
Terra de heróis, lares de mãe, paraíso se mudou para lá.

Por cima das casas, cal, frutas em qualquer quintal.
Peitos fartos, filhos fortes, sonho semeando o mundo real.
Toda gente cabe lá, Palestina, Shangri-lá.

Lá o tempo espera, lá é primavera.
Portas e janelas ficam sempre abertas pra sorte entrar.
Em todas as mesas, pão, flores enfeitando,
Os caminhos, os vestidos, os destinos ...
(*Vilarejo*, Marisa Monte)

²¹ Seria isso possível nos moldes da sociedade capitalista?

REFERÊNCIAS

- ALFREDO, A. Cidade e metrópole, uma identidade contraditória do processo de urbanização contemporânea. In: CARLOS, A. F. A.; LEMOS, A. I. G. *Dilemas urbanos: novas abordagens sobre a cidade*. São Paulo: Contexto, 2003. p. 45-56.
- ASSOCIAÇÃO COMERCIAL E INDUSTRIAL DE SANTO ANTÔNIO DE JESUS. *Municípios vizinhos a Santo Antônio de Jesus: distância e população: Santo Antônio de Jesus: ACESAJ*, 2013 (mimeografado).
- BAHIA. Assembleia Legislativa. *Projeto de Lei Complementar nº 35, de 29 de julho de 1994*. Institui a Região Metropolitana de Feira de Santana – RMFS e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.al.ba.gov.br/atividade-parlamentar/proposicoes.php>>. Acesso em: 10 jun. 2011.
- _____. Assembleia Legislativa. *Projeto de Lei Complementar nº 96, de 08 de julho de 2009a*. Dispõe sobre a instituição da Região Metropolitana de Vitória da Conquista, conforme o previsto no Art. 6º, Capítulo I da Constituição do Estado. Disponível em: <<http://www.al.ba.gov.br/atividade-parlamentar/proposicoes-resultado.php?cod=PLC/96/2009>>. Acesso em: 29 ago. 2013.
- _____. Assembleia Legislativa. *Projeto de Lei Complementar nº 95, de 18 de junho de 2009b*. Institui a Região Metropolitana de Juazeiro, composta pelos municípios de Juazeiro, Canudos, Campo Alegre de Lourdes, Casa Nova, Curaçá, Pilão Arcado, Remanso, Sobradinho, Sento Sé e Uauá. Disponível em: <<http://www.al.ba.gov.br/atividade-parlamentar/proposicoes-resultado.php?cod=PLC/95/2009>>. Acesso em: 29 ago. 2013.
- _____. Assembleia Legislativa. *Projeto de Lei Complementar nº 94, de 19 de março de 2009c*. Institui o município de Santo Amaro como parte integrante da Região Metropolitana de Salvador e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.al.ba.gov.br/atividade-parlamentar/proposicoes-resultado.php?cod=PLC/94/2009>>. Acesso em: 29 ago. 2013.
- _____. Assembleia Legislativa. *Lei Complementar nº 35, de 06 de julho de 2011a*. Institui a Região Metropolitana de Feira de Santana e dá outras providências. Disponível em: <<http://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/1028289/lei-complementar-35-11>>. Acesso em: 29 ago. 2013.
- _____. Assembleia Legislativa. *Projeto de Lei Complementar nº 109, de 03 de agosto de 2011b*. Institui o município de Santo Estevão como parte integrante da Região Metropolitana de Feira de Santana e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.al.ba.gov.br/atividade-parlamentar/proposicoes-resultado.php?cod=PLC/109>>. Acesso em: 29 ago. 2013.
- _____. Assembleia Legislativa. *Projeto de Lei Complementar nº 101, de 16 de maio de 2011c*. Dispõe sobre a criação da Região Metropolitana de Vitória da Conquista – RMVC e cria o Conselho de Desenvolvimento e Integração da Região Metropolitana de Vitória da Conquista – CRMVC e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.al.ba.gov.br/atividade-parlamentar/proposicoes-resultado.php?cod=PLC/101/2011>>. Acesso em: 29 ago. 2013.
- _____. Assembleia Legislativa. *Projeto de Lei nº 19.174, de 12 de maio de 2011d*. Dispõe sobre a criação da Região Metropolitana de Vitória da Conquista – RMVC e cria o Conselho de Desenvolvimento e Integração da Região Metropolitana de Vitória da Conquista – CRMVC e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.al.ba.gov.br/atividade-parlamentar/proposicoes-resultado.php?cod=PL/19.174/2011>>. Acesso em: 29 ago. 2013.
- _____. Assembleia Legislativa. *Indicação nº 18.466, de 24 de março de 2011e*. Indica ao Governador do Estado da Bahia o encaminhamento de Mensagem para a Assembleia Legislativa com Projeto de Lei Complementar, dispondo sobre a criação da Região Metropolitana do Cacau. Disponível em: <<http://www.al.ba.gov.br/atividade-parlamentar/proposicoes-resultado.php?cod=IND/18.466/2011>>. Acesso em: 29 ago. 2013.
- _____. Assembleia Legislativa. *Projeto de Lei Complementar nº 102, de 17 de maio de 2011f*. Dispõe sobre a criação da Região Metropolitana de Itabuna – RMI, cria o Conselho de Desenvolvimento e

Integração e o Fundo de Desenvolvimento e Integração da Região Metropolitana de Itabuna e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.al.ba.gov.br/atividade-parlamentar/proposicoes-resultado.php?cod=PLC/102/2011>>. Acesso em: 29 ago. 2013.

BAHIA. Assembleia Legislativa. *Projeto de Lei Complementar nº 105, de 10 de junho de 2011g*. Dispõe sobre a criação da Região Metropolitana do Sul da Bahia – RMSB, cria o Conselho de Desenvolvimento e Integração e o Fundo de Desenvolvimento e Integração da Região Metropolitana do Sul da Bahia e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.al.ba.gov.br/atividade-parlamentar/proposicoes-resultado.php?cod=PLC/105/2011>>. Acesso em: 29 ago. 2013.

_____. Assembleia Legislativa. *Indicação nº 18.708, de 13 de junho de 2011h*. Indica ao Governador do Estado da Bahia que encaminhe à Assembleia Legislativa Projeto de Lei Complementar propondo a criação da Região Metropolitana do Sul da Bahia. Disponível em: <<http://www.al.ba.gov.br/atividade-parlamentar/proposicoes-resultado.php?cod=IND/18.708/2011>>. Acesso em: 29 ago. 2013.

_____. Assembleia Legislativa. *Projeto de Lei Complementar nº 105, de 30 de maio de 2011i*. Dispõe sobre a criação da Região Metropolitana do Oeste – RMO, cria o Conselho de Desenvolvimento e Integração e o Fundo de Desenvolvimento e Integração da Região Metropolitana do Oeste da Bahia e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.al.ba.gov.br/atividade-parlamentar/proposicoes-resultado.php?cod=PLC/104/2011>>. Acesso em: 29 ago. 2013.

_____. Assembleia Legislativa. *Indicação nº 18.709, de 13 de junho de 2011j*. Indica ao Governador do Estado da Bahia que encaminhe à Assembleia Legislativa Projeto de Lei Complementar propondo a criação da Região Metropolitana do Oeste da Bahia. Disponível em: <<http://www.al.ba.gov.br/atividade-parlamentar/proposicoes-resultado.php?cod=IND/18.709/2011>>. Acesso em: 29 ago. 2013.

_____. Assembleia Legislativa. *Indicação nº 18.674, de 3 de maio de 2011k*. Indica ao Excelentíssimo Governador do Estado da Bahia que encaminhe à Assembleia Legislativa Projeto de Lei Complementar propondo a criação da Região Metropolitana de Jequié. Disponível em: <<http://www.al.ba.gov.br/atividade-parlamentar/proposicoes-resultado.php?cod=IND/18.674/2011>>. Acesso em: 29 ago. 2013.

_____. Assembleia Legislativa. *Projeto de Lei Complementar nº 103, de 30 de maio de 2011l*. Dispõe sobre a criação da Região Metropolitana de Jequié – RMJ, cria o Conselho de Desenvolvimento e Integração e o Fundo de Desenvolvimento e Integração da Região Metropolitana de Jequié e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.al.ba.gov.br/atividade-parlamentar/proposicoes-resultado.php?cod=PLC/103/2011>>. Acesso em: 29 ago. 2013.

_____. Assembleia Legislativa. *Indicação nº 18.707, de 13 de junho de 2011m*. Indica ao Governador do Estado da Bahia que encaminhe à Assembleia Legislativa Projeto de Lei Complementar propondo a criação da Região Metropolitana de Jequié. Disponível em: <<http://www.al.ba.gov.br/atividade-parlamentar/proposicoes-resultado.php?cod=IND/18.707/2011>>. Acesso em: 29 ago. 2013.

_____. Assembleia Legislativa. *Indicação nº 18.741, de 20 de junho de 2011n*. Indica ao Governador do Estado da Bahia que encaminhe à Assembleia Legislativa Projeto de Lei Complementar propondo a criação da Região Metropolitana de Paulo Afonso. Disponível em: <<http://www.al.ba.gov.br/atividade-parlamentar/proposicoes-resultado.php?cod=IND/18.741/2011>>. Acesso em: 29 ago. 2013.

_____. Assembleia Legislativa. *Indicação nº 18.745, de 20 de junho de 2011o*. Indica ao Governador do Estado da Bahia, que encaminhe à Assembleia Legislativa, Projeto de Lei Complementar propondo a criação da Região Metropolitana de Irecê. Disponível em: <<http://www.al.ba.gov.br/atividade-parlamentar/proposicoes-resultado.php?cod=IND/18.745/2011>>. Acesso em: 29 ago. 2013.

_____. Assembleia Legislativa. *Indicação nº 19.711, de 28 de maio de 2012a*. Indica ao Governador do Estado da Bahia a instituição da Região Metropolitana de Teixeira de Freitas. Disponível em: <<http://www.al.ba.gov.br/atividade-parlamentar/proposicoes-resultado.php?cod=IND/19.711/2012>>. Acesso em: 29 ago. 2013.

_____. Assembleia Legislativa. *Projeto de Lei Complementar nº 110, de 17 de maio de 2012b*. Institui o município de Santo Amaro da Purificação como parte integrante da Região Metropolitana de

Salvador e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.al.ba.gov.br/atividade-parlamentar/proposicoes-resultado.php?cod=PLC/110/2012>>. Acesso em: 29 ago. 2013.

BAHIA. Secretaria de Planejamento. *Territórios de Identidade*: Mapa. Disponível em: <<http://www.seplan.ba.gov.br/territorios-de-identidade/mapa>>. Acesso em: 29 ago. 2013.

BRASIL. Decreto-Lei nº 311, de 2 de Março de 1938. Dispõe sobre a divisão territorial do país e dá outras. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 7 mar. 1938. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decllei/1930-1939/decreto-lei-311-2-marco-1938-351501-publicacaoriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 29 ago. 2013.

_____. Lei Complementar nº 14, de 08 de junho de 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. *Lex*: leis. Presidência da República, Casa Civil e Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4380.htm>. Acesso em: 29 ago. 2013.

_____. Lei Complementar nº 20, de 01 de julho de 1974. Dispõe sobre a criação de estados e territórios. *Lex*: leis. Presidência da República, Casa Civil e Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4380.htm>. Acesso em: 29 ago. 2013.

_____. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: [Senado], 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 29 ago. 2013.

_____. Senado Federal. *Emenda Constitucional nº 64, em 26 de fevereiro de 2000*. Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/EMC26_14.02.2000/EMC26.shtm>. Acesso em: 29 ago. 2013.

_____. Lei Complementar nº 113, de 19 de setembro de 2001. Autoriza o Poder Executivo a criar a Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento do Pólo Petrolina/PE e Juazeiro/BA e instituir o Programa Especial de Desenvolvimento do Pólo Petrolina/PE e Juazeiro/B. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 29 set. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp113.htm>. Acesso em: 29 ago. 2013.

_____. Câmara dos Deputados. *Lei Complementar nº 3460, de 05 de maio de 2005*. Institui diretrizes para a Política Nacional de Planejamento Regional Urbano, cria o Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=251503>>. Acesso em: 29 ago. 2013.

_____. Ministério das Cidades. Desenvolvimento urbano com participação popular e justiça social. Avançando na gestão democrática das cidades: relatório final. In: CONFERÊNCIA DAS CIDADES, 3., 2008, Brasília. [Anais...] Brasília: Ministério das Cidades, 2008. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosConselho/ArquivosPDF/3_CNC_-_RELATORIO-FINAL.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2013.

_____. Ministério das Cidades. Resoluções aprovadas. In: CONFERÊNCIA DAS CIDADES, 4., 2010, Brasília. [Anais...] Brasília: Ministério das Cidades, 19 a 23 de junho de 2010a. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosConselho/ArquivosPDF/4_CNC_-_Caderno_Resolucoes_Versao_Final.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2013.

_____. Senado Federal. *Emenda Constitucional nº 64, em 4 de fevereiro de 2010b*. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/EMC64_04.02.2010/EMC64.shtm>. Acesso em: 29 ago. 2013.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Decreto Legislativo nº 311, em 17 de agosto de 2011*. Dispõe sobre a realização de plebiscito para a criação do estado do Rio São Francisco, nos termos do inciso XV do artigo 49 da Constituição Federal. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=516103>>. Acesso em: 29 ago. 2013.

CARLOS, A. F. A. *Espaço-tempo na metrópole: a fragmentação da vida cotidiana*. São Paulo: Contexto, 2001.

CENSO DEMOGRÁFICO 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2013. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/censo2010/>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

CUNHA, F. C. A. *A metrópole de papel: a representação "Londrina metrópole" na institucionalização da região metropolitana de Londrina*. 2005. 240 f. Tese (Doutorado em Geografia)–Programa de Pós-graduação em Geografia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, SP, 2005

DAVIDOVICH, Fanny. Metrópole e contemporaneidade: algumas pontuações. In: LEMOS, Amália Inês Geraiges; CARLOS, Ana Fani Alessandri (Org.). *Dilemas urbanos: novas abordagens sobre a cidade*. São Paulo: Contexto, 2003. p. 57-72.

DEPUTADOS aprovam a criação da Região Metropolitana de Feira. *Diário Oficial do Estado da Bahia*, Salvador, n. 20.586, 7 jun. 2011. Seção Legislativo, p. 3.

FIRKOWSKI, Olga Lúcia C. de Freitas. Por que as regiões metropolitanas no Brasil são regiões, mas não são metropolitanas?. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n.122, p.19-38, jan./jun. 2012.

HARVEY, D. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1993.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Enciclopédia dos municípios brasileiros*. Rio de Janeiro: IBGE, 1958a. v. 20.

_____. *Enciclopédia dos municípios brasileiros*. Rio de Janeiro: IBGE, 1958b. v. 21.

_____. *Sidra: censo demográfico de 1970*. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/listabl.asp?z=t&c=202>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

_____. *Sidra: Produto Interno Bruto, 2001*. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/listabl.asp?z=t&c=21>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

_____. *Regiões de influência das cidades: 2007*. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/regic.shtm>>. Acesso em: 29 ago. 2013.

_____. *Sidra: Produto Interno Bruto, 2010*. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/listabl.asp?z=t&c=21>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

_____. *Regiões de influência das cidades 2007*. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA; UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS. *Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil: estudos básicos para caracterização da rede urbana*. Brasília: IPEA, 2002.

LENCIONI, Sandra. Uma nova determinação do urbano: o desenvolvimento do processo de metropolização do espaço. In: LEMOS, Amália Inês Geraiges; CARLOS, Ana Fani Alessandri (Org.). *Dilemas urbanos: novas abordagens sobre a cidade*. São Paulo: Contexto, 2003. p. 35-44.

_____. Reconhecendo metrópoles: território e sociedade. In: SILVA, Catia Antonia da; FREIRE, Désirée Guichard; OLIVEIRA, Floriano Godinho de. (Org.). *Metrópole: governo, sociedade e território*. Rio de Janeiro: DP&A, 2006a. p. 41-58.

_____. Regiões metropolitanas do Brasil: radiografia da dinâmica recente do emprego industrial e da remuneração do trabalhador. In: LEMOS, Amália Inês Geraiges de; ARROYO, Mônica; SILVEIRA, Maria Laura (Org.). *América Latina: cidade, campo e turismo*. Buenos Aires: CLACSO, 2006b. p. 107-118.

LISBOA, Josefa. *A trajetória do discurso do desenvolvimento para o Nordeste: políticas públicas na (dis) simulação da esperança*. 2007. 300 f. Tese (Doutorado em Geografia)–Núcleo de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, SE, 2007.

- LOPES, Alberto. Gestão metropolitana no Brasil: da coerção simétrica ao voluntarismo sem modelo, em busca da responsabilidade política com resultados. In: SILVA, Catia Antonia da; FREIRE, Désirée Guichard; OLIVEIRA, Floriano Godinho de (Org.). *Metrópole: governo, sociedade e território*. Rio de Janeiro: DP&A, 2006a. p. 137-156.
- MARQUES, Gildo Rufino. *Região Metropolitana de Vitória da Conquista: uma realidade concreta?* 2013.80 f. Monografia (Licenciatura em Geografia)–Departamento de Geografia, Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Vitória da Conquista, BA, 2013.
- MINAS GERAIS. *Projeto de Lei Complementar nº 32, de 11 de dezembro de 2012*. Institui a Região Metropolitana de Uberlândia. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/opencms/opencms/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/texto.html?a=2012&n=32&t=PLC>. Acesso em: 29 ago. 2013.
- MORAES, A. C. R. de. Notas metodológicas sobre metropolização e a metrópole paulistana. In: CARLOS, A. F. A.; OLIVEIRA, A. U. de (Org.) *Geografia das metrópoles*. São Paulo: Contexto, 2006. p. 23- 27.
- MOURA, Rosa; FIRKOWSKI, Olga. Metrópoles e regiões metropolitanas: o que isso tem em comum? ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 10., 2001, Rio de Janeiro. *Anais...*, Rio de Janeiro: IPPUR; UFRJ, 2001. v. 1. Disponível em: <<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/viewFile/2144/20>>. Acesso em: 29 ago. 2013.
- PARANÁ. Assembleia Legislativa. *Projeto de Lei Complementar nº 440, de 27 de agosto de 2012*. Institui a Região Metropolitana de Apucarana e adota outras providências. Disponível em: <<http://www.alep.pr.gov.br/web/baixarArquivo.php?id=20924&tipo=I>>. Acesso em: 29 ago. 2013.
- ROBIRA, R. T. Áreas metropolitanas: espaços colonizados. In: CARLOS, A. F. A.; CARREIRAS, C. *Urbanização e cidades: estudos sobre a metrópole*. São Paulo: Contexto, 2005. p. 09-20.
- RODRIGUES, A. M. Gestão da região metropolitana: possibilidades e limites da gestão compartilhada. In: CARLOS, A. F. A.; OLIVEIRA, A. U. de (Org.) *Geografia das metrópoles*. São Paulo: Hucitec, 2006. v. 3, p. 29-44.
- SANTA CATARINA. *Lei Complementar Nº 381, de 07 de maio de 2007*. Dispõe sobre o modelo de gestão e a estrutura organizacional da Administração Pública Estadual. Disponível em: <<http://www.spg.sc.gov.br/Descentralizacao/Legislacao/LC%20381.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2013.
- _____. *Lei Complementar nº 495, de 26 de janeiro de 2010*. Institui as Regiões Metropolitanas de Florianópolis, do Vale do Itajaí, do Norte/Nordeste Catarinense, de Lages, da Foz do Rio Itajaí, Carbonífera e de Tubarão. Disponível em: <<http://server03.pge.sc.gov.br/LegislacaoEstadual/2010/000495-010-0-2010-001.htm>>. Acesso em: 29 ago. 2013.
- SANTOS, J. *A cidade poli(multi)nucleada: a reestruturação do espaço urbano em salvador*. 2008. 405 f. Tese (Doutorado em Geografia)–Programa de Pós-graduação em Geografia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, SP, 2008.
- _____. *Urbanização e produção de cidades na Bahia: reflexões sobre os processos de estruturação e reestruturação urbana*. *Bahia Análise & Dados*, v. 19, n. 2, p. 499-509, jul./set. 2009.
- _____. *Ações do Estado e o papel das cidades médias baianas nos planos da urbanização capitalista*. In: DIAS, Patricia C. D; SANTOS, J. (Org.). *Cidades médias e pequenas: contradições, mudanças e permanências nos espaços urbanos*. Salvador: SEI: 2012. p. 135-150 (Série estudos e pesquisas, 94).
- _____. *A questão das novas regiões (não)metropolitanas na Bahia: novas propostas, velhos desafios*. 2014. 159f. Tese (Promoção na Carreira para Professor Titular)–Departamento de Geografia, Universidade Estadual de Feira Santana, 2014.
- SANTOS, M. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1993.
- SANTOS, Milton; SILVEIRA, M. L. *O Brasil: território e sociedade do início do sec. XXI*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SÃO PAULO. *Assembleia Legislativa*: Lei Complementar nº 33, de 01 de outubro de 2005. Cria a Região Metropolitana de Sorocaba, o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Sorocaba e autoriza o Poder Executivo a instituir entidade de direito público e a constituir o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano de Sorocaba, e dá providências correlatas. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=599177>>. Acesso em: 29 ago. 2013.

SILVA, Sandra Teresinha da. A institucionalização de regiões metropolitanas e de microrregiões no Paraná e a criação de coordenações dessas unidades regionais na estrutura do estado. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n.116, p.217-227, jan./jun. 2009.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

_____. *ABC do desenvolvimento urbano*. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

SOUZA, Maria Adelia A. Reacompondo a história da região metropolitana: processo, teoria e ação. In: SILVA, Catia Antonia da; FREIRE, Désirée Guichard; OLIVEIRA, Floriano Godinho de (Org.). *Metrópole: governo, sociedade e território*. Rio de Janeiro: DP&A, 2006. p. 27-40.

SPOSITO, M. E. B. *O chão em pedaços: urbanização, economia e cidades no estado de São Paulo*, 2004. 504 f. Tese (Livre Docência)–Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, SP, 2004.

VITÓRIA DA CONQUISTA (BA). Câmara Municipal. *Transformar Vitória da Conquista e municípios vizinhos em: Região Metropolitana do Sudoeste da Bahia RMSB*. Vitória da Conquista, BA: Câmara Municipal, 2010 (projeto mimeografado).

O SENTIDO DAS PROPOSTAS DE REGIÕES METROPOLITANAS NA BAHIA

Maria das Graças Torreão Ferreira*
Maiana Fernandes Vaz Freitas**

INTRODUÇÃO

A partir do movimento pela reforma urbana iniciado na década de 80, que resultou na aprovação de importante marco regulatório que reflete antigos anseios da sociedade organizada, o Estatuto da Cidade, a temática urbana incorporou-se definitivamente à agenda das políticas públicas no país. Além disso, após um longo período de ausência de ações efetivas e estruturas formais associadas à questão urbana, foi criada em 2003 uma nova instância institucional – o Ministério das Cidades – que foi capaz de impulsionar a discussão em torno da construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), realizando tentativas de esboçar o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU). Adicionalmente, atenção crescente passou a ser dedicada (a partir de estudos acadêmicos, simpósios, debates e no setor público) ao processo de metropolização em curso no Brasil, o que se materializou em iniciativas como a elaboração do Projeto de Lei nº 3460, de 2004 (Estatuto da Metrópole), que “institui diretrizes para a Política Nacional de Planejamento Regional Urbano, cria o Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas e dá outras providências”.

Os novos padrões de urbanização e de organização dos centros urbanos na Bahia que conformam a atual rede de cidades – especialmente a Região Metropolitana de Salvador (RMS) – orientaram os contornos mais gerais de uma política de desenvolvimento urbano e metropolitano para o estado, formulados no âmbito da Secretaria de Desenvolvimento Urbano (Sedur).

O trabalho vem acompanhado ainda por uma abordagem conceitual do processo de metropolização, o que se supõe de grande valia para o debate que vem sendo travado na área, bem como uma síntese do *Estudo da Rede Urbana do Estado da Bahia*, trabalho pioneiro promovido pela Sedur e que aponta possíveis políticas e medidas que visam fortalecer e consolidar a malha urbana baiana.

A premissa adotada é que a instituição de novas regiões metropolitanas na Bahia deve partir da compreensão da metropolização enquanto processo socioespacial e ter como fatores

* Pós-graduada em Planejamento Urbano e em Planejamento e Análise Espacial pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Diretora de Planejamento Territorial da Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (Sedur). gtorreaof@hotmail.com

** Pós-graduada em Gerenciamento Ambiental pela Universidade Católica de Salvador (UCSal) e graduada em Urbanismo pela Universidade do Estado da Bahia (Uneb). Técnica da Sedur. maianafreitas@hotmail.com

determinantes: o papel que desempenha no contexto do desenvolvimento nacional e regional, a estruturação da rede urbana do estado e as demandas geradas pela complexidade da aglomeração urbana.

O PROCESSO DE METROPOLIZAÇÃO

O tema vem sendo tratado sob o aspecto da formação socioespacial, das características institucionais e políticas metropolitanas, das demandas de planejamento e gestão, conduzindo para a necessidade de identificação e normatização destas regiões de natureza urbana.

A Constituição Federal de 1988 introduz as categorias de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões segundo a condição dos limites administrativos dos municípios integrantes da região e as finalidades de sua instituição, mas não trata da natureza urbana destes espaços ou de sua formação enquanto processo de organização socioespacial. Deixa, então, uma lacuna fundamental para a compreensão e a identificação destes processos e seus respectivos graus de complexidade e importância no contexto do desenvolvimento territorial.

Muitos autores e estudiosos vêm aprofundando a análise conceitual do processo metropolitano e da formação das regiões metropolitanas, prevalecendo um enfoque relativo à complexidade e à diversificação de funções associadas a uma posição de comando.

Ribeiro (2005) compreende a noção de metrópole a partir das

[...] características atribuídas às cidades globais como lugares centrais, onde se efetivam ações de mercados e outras operações globalmente integradas, ao concentrarem perícia e conhecimento, serviços avançados e telecomunicações necessárias à implantação e ao gerenciamento das operações econômicas globais, bem como ao acolhimento de matrizes e escritórios de empresas, sobretudo das transnacionais, bancos e agências de serviços avançados de gerenciamento e de consultoria legal, e de profissionais qualificados e por serem irradiadoras do progresso tecnológico, como meios de inovações.

Segundo Alves (1981), a região metropolitana envolve uma “[...] comunidade socioeconômica com funções urbanas altamente diversificadas, especializadas e integradas, estabelece o grupamento de municípios, em razão daquela mesma integração urbano-regional”.

Cruz (2010, p. 17) ainda acrescenta que “[...] as metrópoles são instrumentos de desenvolvimento dos estados onde elas estão presentes. Este fato reforça a necessidade de os governos estaduais compartilharem, administrativamente, do fenômeno metropolitano”.

Moreira (1989, apud CARMO, 2007) considera que uma região metropolitana “[...] pressupõe um fato social e econômico cuja essência é a metrópole, esta, o polo de atração e/ou dominação

de um grande espaço de produção e consumo”. A caracterização de uma região metropolitana é a intensa urbanização que dá origem a funções públicas de interesse comum aos municípios que a compõem, integrando a organização, o planejamento e a execução de programas.

Santos identifica as “cidades milionárias”, aquelas com mais de um milhão de habitantes, como a nova realidade da macroubanização ou da metropolização e ressalva “[...] o uso e a interpretação de séries estatísticas, pois o número, em momentos distintos, possui significado diferente” (SANTOS, 1998, p. 70). Por outro lado considera que

[...] o fato metropolitano se apresenta como uma totalidade menor dentro da totalidade maior, constituída pela formação social nacional: só as aglomerações urbanas com certo nível de complexidade podem ser consideradas como totalidades, o que não cabe aos outros tipos de formações regionais. (SANTOS, 1998, p. 79).

Diferentes autores, ainda que a partir de perspectivas teóricas diferentes, reconhecem a metropolização como expressão de um processo de formação socioespecial particularmente dinâmico e central para o capitalismo, o que fundamenta o papel que as metrópoles desempenham nessas sociedades. Outros autores consideram ainda o papel central que os processos socioespaciais, a configuração de redes de cidades e os espaços-forma metrópoles desempenham no capitalismo globalizado atual, no qual, num contexto de novas tecnologias de informação e comunicação e de progressão de transações imateriais, os grandes aglomerados urbanos e, em especial, as metrópoles constituem lócus da criação de novos conhecimentos, matrizes das redes de irradiação de inovação e centros decisórios adaptativos, dinâmicos e complexos.

Como ensina Milton Santos, constituem espaços onde o meio técnico-científico informacional se adequa às necessidades do desenvolvimento capitalista, num processo em que “unicidade técnica e unidade do motor são os grandes dados inovadores de nossa época e que asseguram a passagem de uma situação de mera internacionalização a uma situação de globalização” (SANTOS, 2009, p. 18).

Para compreender a centralidade da questão metropolitana para o capitalismo contemporâneo, há ainda que se reconhecer, a partir de Lefebvre (2005, apud COSTA, 2012, p. 4),

[...] que as metrópoles são o palco privilegiado da produção (social) do espaço social, que abrigam parte importante dos processos produtivos, expressam espacialmente um projeto societal e fornecem as condições para a reprodução cotidiana de relações sociais que são, fundamentalmente, relações socioespaciais, que se realizam por meio do processo cada vez mais intenso de mercantilização do espaço e de aprofundamento dos conflitos socioespaciais que refletem, no fundo, disputas por projetos alternativos de sociedade.

TRANSFORMAÇÕES NOS PADRÕES DE URBANIZAÇÃO DO PAÍS

Organização socioespacial do território

Na segunda metade do século XX, o processo de urbanização no Brasil se intensificou, associado à política nacional de desenvolvimento industrial. Surgem, então, as grandes cidades e as primeiras aglomerações urbanas, culminando, na década de 60, com a transformação do Brasil – de país rural em país urbano –, quando a economia passa de uma economia agroexportadora para uma economia urbano-industrial e a população urbana supera a população rural.

Neste contexto, a concentração industrial e populacional no meio urbano estimula a concentração de investimentos, principalmente públicos, promovendo um círculo vicioso entre concentração econômica e crescimento populacional as aglomerações urbanas que se formam em torno das principais cidades.

Esse processo é também observado no cenário mundial pela existência de diversas regiões metropolitanas que, independentemente de organização social, política e econômica, do continente ou do estágio de desenvolvimento de cada país, revelam seu elevado processo de urbanização, em função da priorização da produção em larga escala e do modo de vida proporcionado pela economia.

A urbanização acelerada a partir de então provoca transformações nos padrões de urbanização do país e na organização socioespacial do território. A partir da década de 40, quando o país tinha 31% da sua população em cidades, concentrada basicamente na faixa litorânea, observa-se um rápido avanço no crescimento urbano, alcançando na década de 60 uma taxa de urbanização de 45%, bem como a interiorização da ocupação urbana no território nacional, com a construção de Brasília e a nova fronteira agrícola no Centro-oeste. A década de 70 presencia a intensificação da concentração urbana, elevando a 56% a taxa de urbanização, associada à industrialização do país. A continuidade deste processo leva a que, em 2010, 107 milhões de pessoas vivam nas cidades, correspondendo a 85% da população brasileira. Ao lado disso, ocorre também uma mudança na conformação dos espaços urbanos.

Novos padrões de urbanização e de organização dos centros urbanos: novas configurações e concentração econômica e social nas metrópoles

Comparando-se o Regic 1966 e o Regic 2007, não se registram diferenças significativas na posição dos principais centros urbanos, mas se evidenciam transformações nos padrões de urbanização do país:

- a) Dos espaços territoriais estratificados e autossuficientes à urbanização policêntrica, indutora de interdependência de espaços urbanos e transbordamento dos limites municipais;
- b) Maior complexidade das redes de cidades, com mais escalas, novas tipologias de Cen-

tros Urbanos e de Aglomerações Urbanas e intensificação do processo de metropolização; c) Aprofundamento dos conflitos e desigualdades, inter e intramunicipais, tal como: a ocupação de pequena parcela do território, especialmente nas cidades-sedes das principais regiões metropolitanas, onde se concentra grande parte da infraestrutura social e urbana do país e o comando de vasto espaço do território nacional.

Os novos padrões de urbanização, pela complexidade de problemas decorrentes, trazem a questão urbana ao centro da agenda governamental e não governamental. Os movimentos pela reforma urbana em ascensão na década de 70 ganham força em 80, culminando com a inclusão da política urbana como matéria da Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, o Estatuto da Cidade, em 2001, consolida a relevância que as cidades ganham na política nacional. Contudo, apesar da tendência da formação de áreas de concentração de população ou aglomerações urbanas, estas situações não entraram na pauta da reforma urbana, carecendo de uma regulação adequada.

As metrópoles brasileiras

A questão metropolitana passou a ser relevante no Brasil a partir das décadas 50 e 60, quando o processo de urbanização se intensificou, principalmente, nas grandes cidades do Sudeste – São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte –, por conta do fortalecimento do setor industrial no Brasil.

Em junho de 1973, foram criadas, pelo governo federal, as primeiras regiões metropolitanas no Brasil através da LCF 14/73: São Paulo, Salvador, Belo Horizonte, Porto Alegre, Fortaleza, Recife, Curitiba e Belém. Em 1974, foi instituída a Região Metropolitana do Rio de Janeiro. O traço comum entre elas era o rápido crescimento demográfico provocado pela migração de pessoas em busca de oportunidades, principalmente de emprego; a concentração de capitais privados de cunho industrial e de serviços atraídos pelos benefícios concedidos pelo governo central através da sua política de industrialização e a expansão da infraestrutura urbana.

O propósito da criação das regiões metropolitanas era possibilitar um maior comando das esferas de poder mais importantes da Federação, além de permitir políticas setoriais específicas para estes centros.

O quadro muda em 1988. Com a redemocratização brasileira há um reconhecimento da autonomia municipal no trato das questões urbanas e locais; transfere-se da União para os estados o poder de instituir regiões metropolitanas, editam-se o Estatuto das Cidades (em 2001) e, mais recentemente, as políticas setoriais de Saneamento, Resíduos Sólidos, Mobilidade e Habitação de Interesse Social, revelando um vazio institucional das regiões metropolitanas.

Atualmente, um terço da população brasileira vive nos principais espaços metropolitanos, São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Salvador, Recife, Fortaleza, Belém, Manaus e Goiânia (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2008). O expressivo peso dessas principais metrópoles reflete uma participação relativa que

não tem se retraído ao longo das décadas, independentemente de uma eventual ampliação territorial desses espaços. O conjunto dos 12 principais espaços metropolitanos do país reúne uma população equivalente à quase metade da população do país, concentra aproximadamente 50% da riqueza nacional e mais de 40% da pobreza. Portanto, se do ponto de vista sociodemográfico os espaços metropolitanos brasileiros exercem inequívoco papel no contexto da rede urbana e do sistema de cidades do país, do ponto de vista econômico, a prevalência das principais metrópoles brasileiras é ainda mais evidente.

A tendência de retração relativa do peso do PIB metropolitano no conjunto do PIB brasileiro, decorrente dos processos de desconcentração industrial, com os deslocamentos das indústrias para regiões periféricas e do avanço da economia agrícola corporativa na fronteira agrícola do país, não enfraquece ou desqualifica a primazia dessas metrópoles, porque o comando do setor produtivo continua a se localizar nessas regiões.

Contudo, se as metrópoles concentram parcela importante da riqueza, também concentram os principais problemas relacionados à pobreza do país, os quais convivem como em um único espaço urbano, envolvendo várias administrações municipais.

Pois, se de um lado parcela relativamente pequena do território nacional, na qual se localizam esses espaços metropolitanos, comanda um vasto território, também concentra, pela força desse comando, parte expressiva da infraestrutura social e urbana do país. No entanto, de forma contraditória, ressentem-se da escassez dessas infraestruturas diante da alta densidade demográfica encontrada, expressando um padrão de urbanização que contribui para produzir cidades profundamente desiguais. Por sua vez, a integração da dinâmica urbana, princípio contido na ideia de metropolização, mantém-se restrita e exclusiva à cidade-sede, permanecendo suas áreas não centrais como periféricas.

A REDE URBANA DO ESTADO DA BAHIA

O Estudo da Rede Urbana da Bahia, realizado pela Sedur, através da Superintendência de Planejamento e Gestão Territorial (Estudo da Rede Urbana do Estado da Bahia – 2011) identifica a configuração da rede urbana e sua hierarquia funcional (região metropolitana, aglomerações urbanas, centros regionais e outras categorias de centros urbanos). Caracteriza suas escalas de centralidade e irradiação, considerando as funções desempenhadas regionalmente no contexto do Estado e a integração a redes nacionais e internacionais de cidades, como subsídio à formulação da Política de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia.

O estudo adotou como principais referenciais de análise a base do Regic 2007 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2008) que priorizou a função de gestão do território como definidora das hierarquias urbanas: compreendendo a intensidade de ligações entre as cidades – obtida pelos deslocamentos por transporte público para os principais destinos para obtenção de produtos e serviços específicos como saúde, educação e lazer –, os fluxos e a concentração de funções urbanas e sua expressividade regional.

Contudo, o Estudo da Rede Urbana da Bahia, com maior aprofundamento da realidade baiana, identifica novas centralidades e especificidades locais perceptíveis em escalas mais próximas das cidades, que fogem à escala nacional de abordagem do Regic.

Fragilidade da rede urbana do estado

A organização territorial do estado da Bahia revela um grande desequilíbrio da rede urbana que se reflete no baixo padrão de desenvolvimento urbano e no alto nível de concentração econômica e social. Em 2009, 73% do PIB estadual estava concentrado na RMS e entorno, incluindo a região de Feira de Santana e outros quatro centros dinâmicos, enquanto aproximadamente 80% dos municípios baianos, localizados mais ao centro do território baiano, no conjunto, eram responsáveis por apenas 27% do PIB estadual (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2009). O mais agravante é que RMS e entorno concentravam 59% do PIB estadual, enquanto os quatro polos dinâmicos apresentavam indicadores variando entre 2,5% e 4,5% do PIB.

Níveis hierárquicos de centralidade

A fragilidade da rede urbana da Bahia torna-se evidente na estruturação das Regiões de Influência (RI) dos principais centros urbanos. Foram identificadas 22 RI e alguns subpolos. Os centros urbanos foram classificados em sete níveis hierárquicos com grandes degraus entre eles. Entre os 417 municípios, apenas 43 dos centros urbanos apresentaram algum nível de centralidade¹ com variação de 1 a 6, sendo 17 com alta e média concentração de funções e 26 com mínima e baixa concentração de funções. Os demais 374 centros urbanos, de nível 7, não apresentaram características de centralidade, correspondendo, em sua maioria, aos menores municípios em tamanho da população: 175 com população abaixo de 20 mil; 165, entre 20 e 30 mil habitantes, e 39 com população entre 30 e 60 mil, com apenas 22 centros urbanos nas hierarquias superior e intermediária, segundo o Regic 2007.

Segundo o estudo, os centros urbanos da Bahia apresentam a seguinte estrutura hierárquica: uma Metrópole (Salvador); um Polo Estadual (Feira de Santana); cinco Polos Regionais (Vitória da Conquista, Barreiras, Ilhéus, Juazeiro e Itabuna); dez Polos Sub-Regionais (Alagoinhas, Camaçari, Jequié, Teixeira de Freitas, Cruz das Almas, Eunápolis, Lauro de Freitas, Santo Antônio de Jesus, Paulo Afonso e Irecê); 11 Polos Locais (Guanambi, Luís Eduardo Magalhães, Porto Seguro, Senhor do Bonfim, Valença, Brumado, Itapetinga, Simões Filho, Candeias, Itamaraju e Jacobina); 15 Centros Locais (Itaberaba, Ipiaú, Bom Jesus da Lapa, Santo Amaro, Serrinha, Cachoeira, Ipirá, Amargosa, Campo Formoso, Conceição do Coité, Dias d'Ávila, Ibicaraí, Ribeira do Pombal, Santa Maria da Vitória e Seabra) e 374 Núcleos, compreendendo todos os demais municípios.

¹ Centralidade “[...] é a propriedade conferida a uma cidade de oferecer bens e serviços a uma população exterior [...] a regra de buscar os serviços mais próximos organiza as cidades em níveis hierarquizados de centralidade, correspondendo à maior ou menor raridade dos serviços ofertados, que se traduzem eles mesmos por uma hierarquia do tamanho dos centros e da dimensão de sua área de influência” (PUMAIN; PAQUOT; KLEINSCHMAGER apud BAHIA, 2011, p. 45).

A rede urbana baiana está praticamente limitada ao território do estado e apresenta grandes áreas a oeste quase que descoladas da rede estadual, com baixa ocupação do território, pequena inserção na dinâmica socioeconômica do estado e baixa utilização de serviços básicos.

Além disso, a rede urbana da Bahia apresenta descontinuidades na hierarquia dos centros, com saltos em sua conformação, ou seja, faltam níveis de centralidade intermediários entre um centro de menor hierarquia e um de hierarquia superior. Assim, a rede urbana baiana pode ser considerada de média extensão e de média concentração de polos. Existem vários saltos hierárquicos entre a cidade-polo e as cidades dos níveis subsequentes e poucos centros urbanos em níveis intermediários (Quadro 1). É uma rede pouco densa hierarquicamente, indicando grandes deslocamentos para a obtenção, muitas vezes, de serviços de baixa complexidade.

Classificação	Metrópole	Polo Estadual	Polo Regional	Polo Sub-regional	Polo Local	Centro Local	Núcleo	Saltos hierárquicos	Nº total mun.
Posição Hierárquica (PH)	1 ^a	2 ^a	3 ^a	4 ^a	5 ^a	6 ^a	7 ^a		
Salvador	1			4	2	3	39	2	48
Feira de Santana		1				3	50	3	54
Vitória da Conquista			1		1		34	2/1	36
Barreiras			1		1		19	2/1	21
Ilhéus-Itabuna			2			1	29	2	32
Juazeiro			1				8	3	9
Jequié				1		1	20	1	22
Teixeira de Freitas				1	1		11	1	13
Eunápolis				1	1		6	1	8
Santo Antônio de Jesus				1		1	12	1	14
Paulo Afonso				1			8	2	9
Irecê				1			22	2	23
Guanambi					1	2	35	0	38
Senhor do Bonfim					1	1	8	0	9
Valença						1	12	0	13
Brumado					1		10	1	11
Jacobina					1		14	1	15
Itaberaba						1	9	0	10
Ribeira do Pombal						1	13	0	14
Seabra						1	9	0	10
									409

Quadro 1
Posição hierárquica dos centros urbanos

Fonte: Bahia (2011).

As mais destacadas concentrações urbanas da Bahia, segundo o censo de 2010, são: as Regiões Metropolitanas de Salvador e de Feira de Santana, as concentrações de Ilhéus/Itabuna, de Vitória da Conquista e a reunião Juazeiro/Petrolina.

As RI de Salvador e Feira de Santana ocupam a 7ª e a 6ª posições, em tamanho e apresentam as melhores condições quanto ao número de centralidades, de forma a dar suporte urbano à população baiana sem necessitar de grandes deslocamentos.

A segunda RI relativamente mais importante é a de Feira de Santana, cuja participação no PIB da Bahia, em 2007, foi de 7,8%. Esse município foi o que mais ganhou participação relativa no PIB da Bahia: de 3,7%, em 2002, para 4,3%, em 2007², é o centro da Região Metropolitana de Feira de Santana recentemente instituída, com mais cinco municípios.

Os saltos hierárquicos refletem uma situação de alta concentração de fixos no território baiano. São poucas as cidades que detêm a localização de bens e serviços, desde os considerados raros até os mais cotidianos.

Essa situação fica evidente quando se considera que é nas cidades de Feira de Santana, Vitória da Conquista, Ilhéus, Itabuna, Juazeiro, Barreiras e especialmente Salvador que se localizam, de forma concentrada, os serviços e comércios frequentes e raros, os médicos especialistas, os equipamentos médicos, as agências bancárias, o volume de ativos, os cursos de graduação e pós-graduação e as instituições de ensino superior.

Além desses centros, classificados nas hierarquias superiores (Metrópole, Polo Estadual e Polos Regionais), existem poucas cidades que são caracterizadas nas hierarquias intermediárias e que, portanto, detêm certa concentração das atividades e serviços mais elementares. Assim, podem ser citados os Polos Sub-regionais e Polos Locais (4ª e 5ª posições hierárquicas)

Crescimento populacional dos municípios baianos: 2000-2010

As tendências de crescimento populacional dos municípios baianos indicam os movimentos populacionais e a tendência à concentração em determinados territórios e esvaziamento de outros, reforçando o quadro de desigualdades presentes até então. As políticas de descentralização do governo federal e estadual ainda não afetaram significativamente as tendências verificadas.

Observa-se um decréscimo populacional disperso no território baiano, ocorrendo as maiores perdas no Território de Identidade de Vitória da Conquista: Maetinga (49%), Ribeirão do Largo (44%) e Caraíbas (40%), e o maior crescimento na RMS, nos municípios de Camaçari (50%), Dias d'Ávila (46%), Madre de Deus (44%) e Lauro de Freitas (44%); no oeste baiano, em São Desidério (45%); na Região Metropolitana de Feira de Santana (RMFS) e no Território de Identidade Extremo Sul.

² Bahia em Números (2010).

No entanto, do ponto de vista do crescimento urbano, o comportamento dos municípios se modifica, registrando-se um aumento generalizado da urbanização, o que reflete, em certa medida, as transformações econômicas e a evasão rural, e uma urbanização mais intensa na RMS (14,98%), na RMFS (18%), no oeste baiano (43%) e no extremo sul (21%). Contudo, no conjunto, a Bahia apresenta uma taxa de urbanização de cerca de 68%, abaixo, portanto, da taxa de urbanização do país, que se situa em torno de 83% (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2009).

Vale ressaltar o crescimento urbano dos municípios periféricos aos grandes centros, revelando a atratividade que estes exercem, para a população que busca maior proximidade aos serviços e não tem acesso às grandes cidades.

Do ponto de vista da distribuição da população pelo território baiano, cabem algumas considerações: a) há uma expressiva concentração populacional no litoral, onde se situam os maiores agrupamentos urbanos; b) no interior encontra-se um grande número de centros urbanos de pequeno e médio porte, resultando numa configuração espacial de maior dispersão populacional; c) pouco mais de 26% da população urbana encontra-se em 344 municípios (82,5% do total); d) aproximadamente 60% dos municípios têm até 20 mil habitantes, 90% dos municípios estão numa faixa de população até 50 mil habitantes e 15 municípios possuem mais de 100 mil habitantes, sendo apenas três com mais de 300 mil habitantes e dois com mais de 500 mil habitantes, dando um grande salto para Salvador que ultrapassa os 2,5 milhões de habitantes.

Para efeito de análise da rede urbana, tendo como foco uma política de desenvolvimento estadual, foram definidos compartimentos territoriais:

- a) De alta densidade de polos, identificados pela concentração de centros urbanos, especialmente na região leste do estado, que, além da alta densidade de centros urbanos, ocupam os níveis mais altos da hierarquia da rede urbana;
- b) Submetidos a polarizações externas, compreendem os centros polarizados por polos externos ao estado, demonstrando que a rede urbana baiana se mostra frágil em determinadas porções do território, tais como a oeste, extremo sul, norte e nordeste;
- c) De dinamicidade econômica, áreas produtivas com dinâmicas ligadas à agricultura ou decorrentes do desenvolvimento da indústria;
- d) Submetidos à fragilidade social, onde se registra a dependência dos municípios em termos dos recursos do programa federal Bolsa Família, sendo relevante em relação ao total de rendimentos gerados pelo mercado de trabalho formal de cada município.

POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL DO ESTADO

A política de desenvolvimento territorial do estado, de forma abrangente, compreende três escalas, com regionalizações próprias e necessariamente articuladas: planejamento macro, tendo como recorte territorial as macrorregiões de planejamento; o nível do planejamento

regional, direcionado aos Territórios de Identidade e o planejamento urbano regional, voltado às regiões urbanas definidas na Constituição Federal de 1988, entre as quais as regiões metropolitanas e as aglomerações urbanas.

A Sedur deu início à elaboração da Política Estadual de Desenvolvimento Urbano, a qual denominou Bahia Urbana e aprovou, junto ao Concidades-BA, seus principais fundamentos, entre os quais os três eixos de desenvolvimento: o Desenvolvimento Urbano, que trata da qualificação do espaço urbano; o Desenvolvimento Regional Urbano, referente à estruturação da rede urbana do estado, contemplando a política metropolitana e demais regiões urbanas; e o Desenvolvimento Institucional, voltado à qualificação da gestão urbana.

Na perspectiva de fundamentação da abordagem metropolitana, respaldada na política de desenvolvimento urbano do estado, o foco de interesse é o eixo do Desenvolvimento Regional Urbano, que tem as premissas, os objetivos e as ações estratégicas a seguir sintetizadas:

Premissas: descentralização do desenvolvimento do estado; redução dos desequilíbrios socio-territoriais e urbano-ambientais; fortalecimento de novas centralidades urbanas; mudança de paradigma para um modelo de construção de cidades em escalas e padrões sustentáveis e integração das políticas públicas setoriais.

Objetivos: ampliar a capilaridade dos serviços urbanos em todo o território; estimular o desenvolvimento urbano das regiões mais deprimidas; enfrentar impactos urbanos regionais dos empreendimentos de grande porte; enfrentar a problemática das cidades fronteiriças e a urbanização desenfreada nas cidades de maior porte e nas metrópoles.

Ações estratégicas: identificação e institucionalização, planejamento e gestão das RM e AU; distribuição equilibrada de infraestrutura e serviços urbanos e promoção da acessibilidade.

Contribuições para a política Bahia Urbana com foco no fortalecimento da rede urbana do estado

Do Estudo da Rede Urbana da Bahia depreendem-se algumas diretrizes que orientam a ação do Estado na definição de critérios e de uma estratégia para a regulamentação das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas e sua instituição.

Considerando-se o aspecto da alta concentração e baixa densidade hierárquica da rede urbana baiana, é necessário consolidar seus polos regionais, como Salvador, seja do ponto de vista urbano (infraestruturas e serviços), seja do ponto de vista econômico, assim como os subcentros regionais ainda pouco estruturados; além de identificar potenciais centros que possam ocupar posição intermediária para comércio, serviços e gestão (pública e empresarial).

A partir dos Compartimentos Territoriais, são considerados relevantes:

a) De alta densidade de polos: consolidação de centros urbanos ou criação de estruturas regionais que possam potencializar centralidades existentes;

- b) Submetidos a polarizações externas: inserção de fluxos e dependências no interior do estado, favorecendo as relações interurbanas, as ligações de curta distância e capturando esses espaços para o contexto da rede urbana baiana;
- c) Dinamicidade econômica: fortalecimento de iniciativas geradoras de dinamização econômica, com capacidade de internalização dos efeitos dinâmicos e de ganhos de competitividade sistêmica regional;
- d) Submetidos à fragilidade social: políticas compensatórias de iniciativa estadual e complementares às federais.

Estratégia para instituição de regiões metropolitanas

Foi construída uma estratégia preliminar para definição das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas que não estivesse pautada em critérios meramente estatísticos, mas integrante de uma política de desenvolvimento urbano para o estado, compreendendo estes espaços como resultado de processos socioespaciais com importante papel no contexto nacional e/ou regional.

Esta estratégia tem como premissas:

1. A existência de *dois níveis de regiões metropolitanas*: aquelas polarizadas por uma **Metrópole Nacional**, com foco na política nacional e cuja classificação seja pautada em referências nacionais, e por uma **Metrópole Regional**, sendo reconhecida a sua função de comando com peso no desenvolvimento do estado e que atenda aos seguintes objetivos da Política Urbana Estadual: induzir o desenvolvimento e reestruturar a rede urbana do estado; fortalecer regiões consolidadas e dinâmicas; promover o desenvolvimento de regiões sujeitas a impactos de projetos de grandes proporções e de regiões de fronteira (estas últimas de cunho preventivo ou indutor);
2. Implantação gradativa, reconhecimento da aglomeração urbana existente ou em formação e de funções de interesse comum, compreendendo uma política que estimule e promova o desenvolvimento e o reenquadramento dessas unidades à medida que atinjam um patamar de organização socioespacial hierarquicamente superior;
3. Compromisso dos municípios, buscando convergência com o pacto federativo, considerar o envolvimento dos municípios integrantes da região, mediante Termo de Acordo e Compromisso para uma gestão compartilhada, incluindo o planejamento, a gestão e o financiamento;
4. Natureza da questão metropolitana associada à articulação territorial e à integração inter-federativa e intersetorial.

O CONTEXTO INSTITUCIONAL

A partir da CF/88 passa-se do sistema de governo centralizado ao democrático, implicando alterações fundamentais no federalismo brasileiro com: a reformulação do pacto federativo,

estabelecendo a descentralização política; a valorização da participação social na gestão pública, e a descentralização federativa do planejamento e da gestão territorial.

No âmbito da repartição de competências federativas, coube à União o planejamento do território, do desenvolvimento econômico e social e as diretrizes do desenvolvimento urbano; aos Estados, a instituição das RMs para integrar o planejamento e a execução das funções de interesse comum e, aos Municípios, a gestão do território municipal.

A CF/88 estadualizou a questão metropolitana ao transferir para os estados a competência para: instituição e composição das RM; definição das funções públicas de interesse comum; indicação do modelo institucional para a gestão e a definição do financiamento.

A Constituição Federal de 1988 dispõe:

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

...

§ 3º. Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a **organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.**

Art. 43: Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu **desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais** (BRASIL, 1988, grifos do autor).

A nova Constituição delegou aos Estados o poder de instituição e gestão das regiões metropolitanas, mas não definiu regras e o Estatuto da Cidade é omissivo no trato da gestão metropolitana. Não existe uma política urbana nacional ou de desenvolvimento regional que articule as unidades institucionalizadas, seja na esfera federal ou dos estados.

Existem alguns programas e financiamentos federais em determinadas rubricas - Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), PAC Mobilidade, Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), Programa de Erradicação ao Trabalho Infantil (PETI), Programa de Valorização do Profissional da Atenção Básica (Provab 2013), dentre outros - que privilegiam os municípios integrantes de RMs o que induz à criação de novas unidades metropolitanas, criando desvantagens para os municípios não incluídos.

Após 1988, os Estados, ao instituírem novas regiões metropolitanas, se distanciaram do sentido das metrópoles enquanto processo socioespacial e institucionalizaram unidades regionais, dissociadas de políticas de desenvolvimento e de estruturas de gestão, planejamento e financiamento.

Os esforços mais recentes de formulação de parâmetros ou de um marco regulatório para a definição de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, a exemplo do Estatuto das Metrôpoles, assim como as tipologias de cidades definidas pelo IBGE, não contemplam as peculiaridades regionais, esvaziando a competência constitucional atribuída aos estados para o reconhecimento de suas unidades urbano-regionais.

O SENTIDO DESSAS PROPOSTAS: RM E AU

As Regiões Metropolitanas (RM) foram inicialmente instituídas pela União, como parte de uma política de desenvolvimento nacional e ao processo de urbanização associado à industrialização; e às mudanças na produção do campo; os fluxos de migração rural, que se refletem na extensão e adensamento das grandes cidades. Com a Constituição Federal de 1988 passou-se aos Estados a atribuição de instituir as Regiões Metropolitanas, as Aglomerações Urbanas (AU) e as microrregiões para integrar a organização, o planejamento e a gestão dos serviços comuns de âmbito metropolitano, mas não se definiram as diretrizes gerais que garantissem um entendimento comum entre as unidades da Federação para esse efeito.

Ao longo desses anos, mais de 50 RMs e de cinco AUs foram institucionalizadas pelos estados para gestão das Funções Públicas de Interesse Comum. Sem amparo em políticas urbano-regionais, utilizando-se de parâmetros sem qualquer aderência ao conceito de metrópole ou metropolização. São imensas as disparidades entre as regiões criadas, que variam de 12 mil (RR) a 19 milhões de habitantes (SP), em diferentes estágios de urbanização e diferentes escalas de configurações espaciais. A metrópole retorna a agenda pública e alguns movimentos revelam uma preocupação com o urbano e o regional, a exemplo da retomada do debate acerca do Estatuto da Metrópole.

Até então os debates estavam circunscritos aos modelos de governança metropolitana, sem alcançar resultados mais concretos, e à definição de critérios, de cunho estatístico, para caracterizar as unidades regionais e orientar a instituição de um marco regulatório nacional.

Contudo, a compreensão do processo de metropolização enquanto processo socioespacial e do papel que ela tem no contexto geral do desenvolvimento nacional e regional é fundamental para a definição de políticas e instrumentos de planejamento e gestão capazes de responder à unicidade do país e à diversidade do fenômeno metropolitano no território brasileiro.

Ao delegar aos estados a competência de reconhecimento e instituição destas regiões, entendeu o constituinte a função destes espaços no âmbito de atuação do estado, ou seja, no desenvolvimento do território regional. Assim, as normas gerais estabelecidas pela União para sua definição devem contemplar a escala nacional e a margem de reconhecimento pelos estados a partir das peculiaridades e objetivos regionais.

Este é o sentido que deve orientar a instituição de RM e AU, o de viabilizar o desenvolvimento regional sem perder de vista as políticas de desenvolvimento urbano regional, que promovam a redução das desigualdades socioespaciais e a promoção de um desenvolvimento mais equilibrado e distribuído no território nacional e estadual.

Desse modo, entende-se que a instituição de regiões metropolitanas ou de aglomerações urbanas na Bahia tenha como perspectiva o fortalecimento da rede urbana do estado.

Uma questão primordial para a diminuição das disparidades intrarregionais e regionais e, conseqüentemente, para o fortalecimento da rede urbana é a diminuição dos saltos hierárquicos através da consolidação de núcleos urbanos de centralidade intermediária, mediante a dotação dos fixos necessários (serviços públicos relacionados à saúde, educação, jurídico, etc.).

Para o equilíbrio e o fortalecimento da rede urbana estadual, reconhecer e instituir as regiões urbanas do estado é apenas a primeira etapa para o estabelecimento de um processo continuado de planejamento e gestão das funções complexas inerentes a estes espaços.

A RMS exemplifica esta questão, visto que, apesar de instituída há 40 anos, a descontinuidade em seu planejamento e gestão apresenta um saldo que vem crescendo em tamanho e funções, porém mantendo e até mesmo aprofundando grandes saltos hierárquicos em seu interior, além do agravamento dos problemas urbanos, como reflexo das desigualdades socioespaciais do seu território.

Principalmente a RMS, dada sua importância nacional e para o estado, requer a construção de uma governança metropolitana e de um plano de desenvolvimento metropolitano que possibilitem, com o envolvimento dos líderes e gestores na gestão e planejamento da região, o desenvolvimento estrutural local e econômico da região, fortalecendo-a como centro econômico do estado, promovendo seu desenvolvimento sustentável, econômico, social e ambiental, superando a desigualdade econômica intermunicipal e socioespacial intrametropolitana e a cisão entre a política econômica e a política social.

REFERÊNCIAS

ALVES, Alaôr Caffé. *Planejamento metropolitano e autonomia municipal no Direito brasileiro*. São Paulo: Bushatsky, 1981.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. *Estudo da rede urbana do estado da Bahia: relatório final*. Salvador: SEDUR, 2010.

BAHIA EM NÚMEROS 2009. Salvador: SEI, 2010. v. 9, 122 p.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

CARMO, Sílvia de Castro Bacelar. *Baixada Santista: Câmara e Agenda 21*. Disponível em: <<http://www.metro.santos.sp.gov.br/regiaometropolitana>>. Acesso em: 15 ago. 2007.

- COSTA, Marco Aurélio. *A questão metropolitana no Brasil: de uma pergunta "inocente" a um par de hipóteses e provocações*. Livro do Seminário IPPUR, 2012.
- CRUZ, Jório; NEVES, Geraldo. *Modelos de governança metropolitana: ensaio sobre a política do cidadão metropolitano*. Recife: Nossa Livraria, 2010.
- GIOMETTI, Ana Lúcia B. R; BRAGA, Roberto (Org.). *Pedagogia cidadã: cadernos de formação: ensino de Geografia*. São Paulo: UNESP; PROPP, 2004. p.105-120.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Regiões de influência das cidades 2007*. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Cidades@: censo 2010*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/index.php>>. Acesso em: 12 set. 2013.
- RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (Coord.). *Projeto Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil: relatório de atividades 1: identificação dos espaços metropolitanos e construção de tipologias*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2005.
- SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1998.
- SANTOS, Milton. *Por uma economia política da cidade: o caso de São Paulo*. 2. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2009.
- SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Produto Interno Bruto dos Municípios, Bahia: 2008-2009*. 2009. Disponível em: <http://www.sei.ba.gov.br/images/pib/pdf/municipal/boletim_tecnico/boletim_PIB_municipal_2009.pdf>. Acesso em: 12 set. 2013.

PARTE II

**POLÍTICAS PÚBLICAS
E AÇÕES DO ESTADO
NAS CIDADES MÉDIAS
E PEQUENAS**

SEF

95

Série Estudos e Pesquisas

URBANISMO: UTOPIA, PLANO E PROJETOS

*Heliodorio Sampaio**

Os planos diretores fracassaram
não só em São Paulo, mas
em todo o Brasil e América Latina.
Fracassaram não só porque eram falhos,
mas porque tomaram os desejos pela realidade.
Singer, 1995

Nossa contribuição busca no urbanismo um campo de reflexão no âmbito dos estudos sobre cidades médias e pequenas. Em especial trazendo uma visão crítica preliminar sobre planos diretores pós-Estatuto da Cidade (ação do Estado) e as políticas voltadas para “organização do espaço” intraurbano na Bahia – apresentando estudo de casos (Caetité e Itambé).

PREMISSAS BÁSICAS

[...] o que é uma teoria? A alma de uma teoria é a sua hipótese,
[...] proposta para explicar alguma coisa.
Clouser, 2003

Uma hipótese consistente, em uma área de conhecimento qualquer, é algo mais estável, a ser comprovado/refutado na pesquisa sistemática, até se transformar em paradigma. Na prática do urbanismo, muitos “paradigmas” (falsos) proliferam como crenças e/ou ideologias disseminadas e, via de regra, não resultam de teorias consistentes, mas de repetições de frases cujo efeito é firmar pontos de vista sem validade científica. Daí, muitos paradigmas precisam ser desvelados na sua essência, para se entender a quais interesses servem, sobretudo no planejamento e na gestão das nossas cidades.

Cabe ao pesquisador atento o esforço contínuo de desmontar as pseudoteorias e seus paradigmas, em especial aqueles postos na realidade histórica dos planos e projetos urbanos em geral, para atender interesses velados, omitidos pelos autores.

* Doutor em Arquitetura e Urbanismo e mestre em Geografia pela Universidade de São Paulo (USP) e graduado em Arquitetura pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professor titular da Faculdade de Arquitetura da UFBA. hsampaio@ufba.br

A questão das cidades médias/pequenas e o urbanismo

[...] a problemática das grandes cidades precede o período industrial [...] e, portanto, sempre constitui um objeto de interesse de todos os que se ocuparam da cidade. É precisamente a continuidade dos problemas urbanos que desmente a polêmica romântica que atribui ao surgimento da indústria os males reais ou presumidos, da urbanização.
Rossi, 2001

No capitalismo em curso, a ideologia do “crescimento ilimitado” aplicada linearmente às cidades embaça a noção de desenvolvimento urbano e costuma confundir planejadores neófitos, políticos e até a população. Conseqüentemente, se alastra nos planos diretores a ideia de expansão populacional como algo desejado, induzindo “soluções espaciais” que tratam como sinônimos ou equivalentes os termos crescimento e desenvolvimento. Um equívoco a ser retomado e debatido, sobretudo quando voltado para o universo das pequenas e médias cidades em geral, cujo padrão de desenvolvimento nem sempre implica ou deriva de um crescimento ilimitado.

O urbanismo como disciplina e área de conhecimento

[...] o que distingue o urbanismo de qualquer outra disciplina institucionalizada não é certamente a qualidade de seus conteúdos, mas o processo com o que os elabora, e os coloca em relação dialética entre si, [...] tendo em vista a mudança de uma situação de fato reconhecida como insatisfatória. De Thomas Morus (séc. XVI) a Le Corbusier, ou de Patrick Geddes a Mário Leal, na Bahia (séc. XX), é o que se vê.
Sampaio, 1999

As grandes cidades mundiais sempre abrigaram um rol de insatisfações históricas, com planos/ações de toda ordem – utópicos e/ou pragmáticos.

O mote da nossa fala é que as cidades médias e pequenas têm sido um tema secundário e marginal para os urbanistas, planejadores e economistas. O estudo da lógica de reprodução delas no território constitui um universo ainda pouco aprofundado no urbanismo nacional, sobretudo hoje, com as raras exceções de sempre: na geografia, sociologia, antropologia etc. Um tema importante, retomado neste III Simpósio em boa hora.

A UTOPIA E A CIDADE (DIALÉTICA ENTRE REAL E IDEAL)

O conceito de utopia vem da obra clássica de Thomas Morus (século XVI) que imaginou, na esteira de outros pensadores, uma cidade utópica, ou uma cidade ideal (num país ideal). A obra criou um neologismo, até certo ponto polissêmico, na medida em que se contrapunha a uma forma de governar a Inglaterra oprimida (o país real), base da realidade criticada por Morus.

Ressalta-se que a obra, de 1516, foi criada de modo ao autor não ser visto como inimigo do poder, para não ser morto. A utopia significa literalmente:

Utopia = u + topo (nenhum + lugar).

Amaurota = (capital de Utopia).

Vale a pena dizer que Morus pontuou, numa fala ainda atual:

[...] príncipes cuidam somente da guerra. Eles desprezam a arte benfazeja da paz. Trata-se de conquistar novos reinados e todos os meios lhes parecem bons; o sagrado e o profano não os detém. Em compensação, **ocupam-se muito pouco em bem administrar os Estados submetidos a sua dominação** (MORUS, 1972, p. 70, grifo nosso).

[...] Em toda a parte onde a propriedade for um direito individual, onde as coisas se medirem pelo dinheiro, não se poderá jamais organizar nem a justiça nem a propriedade social, a menos que denomineis justa a sociedade em que o que há de melhor é a partilha dos piores, e que considereis perfeitamente feliz o Estado no qual a fortuna pública é a presa dum punhado de indivíduos insaciáveis de prazeres, enquanto a massa é devorada pela miséria. (MORUS, 1972, p. 203)¹.

A utopia: planos e projetos hoje

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

Logo, o desenho urbano e as leis nunca são neutros: designam um projeto político, explícito ou implícito. Historicamente é algo constatável, sempre.

A utopia sempre pode ser vista, também, como algo verbalizado no discurso político, ou nos estudos sobre as relações entre cidade e sociedade, e se dá em torno da noção de poder. Reflete o jogo político em que o espaço urbanizado ou projetado acontece. Também mostra as fragilidades entre o saber (conhecimento) e o poder (nas ações), como diria Michel Foucault.

O plano ou projeto utópico, se alienado politicamente, busca um futuro assentado em ideias abstratas, “puras”, descontaminadas da realidade que supostamente critica. Impor norma e leis como “paradigma inquestionável” é o modo clássico de evitar o debate público na sua dimensão essencial, pois não incorpora o sujeito (morador) na história da construção da cidade.

¹ Thomas Morus (ou Thomas More: 1478-1535) é um pensador humanista do século XIV. Em 1516 traduziu do latim para o inglês a sua obra mais divulgada: *Utopia* (*A Utopia*).

Na prática docente Ateliê V e na disciplina Teorias Urbanísticas (na FAUFBA), constatou-se com os alunos que nos planos diretores da Bahia a “participação” é algo manipulado de várias formas. A mobilização feita (de poucos) substitui a participação popular (mais ampla), ou seja, confunde-se “mobilização” com “participação” e, no máximo, o processo recolhe a opinião de alguns, professada em nome de “todos”, legitimando demandas e prioridades discutíveis.

A realidade dos PDUs pós-Estatuto da Cidade (na Bahia)

Na introdução do documento *Os Planos Diretores Municipais pós-Estatuto da Cidade – Balanço Crítico e Perspectivas*, organizado por Santos Junior e Montandon (2011), está enunciada a síntese de algumas questões centrais que o presente texto busca levantar para o debate. Veja-se:

Introdução

A política de apoio à elaboração e revisão de Planos Diretores coordenada e executada pela SNPU visa: estimular os municípios a executarem práticas participativas de gestão e planejamento territorial; proporcionar condições para a formulação e articulação das políticas urbanas que garantam melhores condições de vida da população; e promover o desenvolvimento urbano sustentável, inclusivo e voltado para a redução das desigualdades sociais”. (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011, p. 15).

[...] O balanço crítico [na Bahia] é francamente desfavorável e a perspectiva de revisão dos Planos Diretores desalentadora por: a) pseudo “participação popular”; b) ideia difusa do que seja “sustentabilidade” e c) baixa “redução das desigualdades sociais” (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011, p. 15).

Mas se se observarem alguns conceitos-chave disseminados na utopia urbana no início do século XXI, ratificadas no Estatuto da Cidade, tem-se:

- participação popular (no planejamento e gestão);
- desenvolvimento urbano sustentável;
- inclusão e redução das desigualdades sociais.

Fácil observar que na Bahia, quiçá no Brasil, os termos aludidos ainda são conceitos vagos, postos nos vários PDUs de forma repetitiva, ou soltos, como uma miragem no deserto das ideias contemporâneas. Na prática, só o uso de palavras de ordem pouco contribui para um efetivo processo de planejamento que seja, ao mesmo tempo, “participativo”, “sustentável” e “inclusivo”, supostamente visando à redução das desigualdades sociais. Portanto, entre a utopia atual e a realidade do mundo concreto, persiste um fosso de difícil ultrapassagem, a seguir pontuada.

A SUSTENTABILIDADE (ENTENDIMENTOS E VISÕES POSTAS NA MÍDIA)

O termo “sustentabilidade”, banalizado e desgastado pela mídia, tem diferentes significações conforme a área de conhecimento e o agente político ou econômico que o professa. O significado varia conforme o interesse de quem emite o discurso. Para provocar uma reflexão, leiam-se duas notícias, publicadas em data próxima, a título de exemplo.

1ª) Uma típica visão empresarial (correlaciona lucro e sustentabilidade): “A Gol Linhas Aéreas demitiu ontem 190 tripulantes, com o objetivo de manter seu plano de negócios disciplinado e a sustentabilidade de sua operação” (APÓS..., 2012).

2ª) Uma visão de governo (correlaciona clima e catástrofes): “[...] mais de 240 cidades em situação de emergência (SEDEC). Refere-se só ao norte e nordeste por conta de secas e enchentes. [...] Com isto sobe para 1.974 o número de municípios brasileiros afetados com reconhecimento de situação de emergência ou calamidade pública” (SPIGLIATTI, 2012).

No primeiro caso, a “sustentabilidade” se confunde com lucro e também mais desemprego. No segundo caso, a “solução” demanda “obras” e ações emergenciais, pouco aprofundadas nos PDUs das cidades do semiárido. Para efetivar seu “plano de negócios”, a Gol desemprega e, para combater a fome, secas e enchentes, os PDUs tergiversam sobre a suposta “sustentabilidade” das cidades. A cada catástrofe são anunciadas obras de barragens, adutoras, distribuição de carros-pipa e bolsas mitigadoras (nas secas), ou então obras de contenções, alojamentos provisórios, realocações de desabrigados ribeirinhos etc., dentre outras medidas (nas enchentes).

Para assegurar “sustentabilidade” no semiárido baiano, não custa lembrar, seria preciso entender a seca e a enchente, cujo fenômeno climático causador é algo cíclico, previsível. Mas desde o Império proliferam as ações paliativas. Fenômeno climático não se combate, apenas se convive com ele. Daí que ele requer um planejamento efetivo. Isto demanda medidas concretas, contínuas e depende do que se planeja a partir de cenários alternativos possíveis, desdobrados em políticas e ações de curto, médio e longo prazo. Por ter nascido no semiárido, desde criança escuto políticos, técnicos e a mídia, que retomam sempre palavras de ordem muito parecidas e que se sucedem numa cadeia sem fim. A verdade é que sem planos e projetos adequados inexistente “sustentabilidade”; só discurso e obras discutíveis. No nosso caso, a “construção de cisternas” é mesmo uma solução necessária (óbvia), mas é paliativa, limitada à economia domiciliar, que meu avô e tios já usavam no século passado, sem qualquer estímulo de governos ou ONGs.

A questão é que o termo sustentabilidade é usado de várias formas e, quase sempre, representa mesmo diferentes conteúdos. Por exemplo, na economia (de corte neoliberal), o termo tem presença forte e constante e, no meio acadêmico, na vertente ambientalista, sobretudo na arquitetura e urbanismo dito pós-moderno (algo mais recente), aparece como algo de fácil absorção nas práticas correntes. É como se o mercado ficasse submisso à “razão ambiental”, abdicando do consumismo, da forma-moda, das tendências etc. As várias significações cor-

rentemente expostas mostram a fragilidade do “paradigma” da sustentabilidade, pondo em xeque a própria teoria do “desenvolvimento sustentável”. No mais das vezes é um paradoxo diante da lógica do mercado, sobretudo nas cidades e no campo, ambos submetidos à especulação imobiliária (negócios), para a qual o solo é tão só uma mercadoria, matéria-prima e objeto de troca, para além do seu valor de uso.

PARTICIPAÇÃO E CIDADE: “UM CAMPO DE FORÇAS”

A cidade implica sempre um território adaptado/apropriado pela população. Portanto, trata-se de um campo de forças aberto, abrigando conflitos e interesses contraditórios, tanto de grupos como de agentes, produtores, construtores e consumidores do meio urbano. Neste viés, emerge a demanda de se ter que repensar o papel do Estado, num campo de forças no qual racionalidade técnica e processos políticos se confrontam e/ou se entrelaçam.

De outro lado, mas no mesmo sentido, cabe ao Estado o papel regulador do tal uso e ocupação do solo, em qualquer território, seja ele urbano ou rural. Mas é como diz Topalov (1979, p. 33):

[...] a urbanização capitalista é antes de tudo, uma multiplicidade de **processos privados e de apropriação do espaço**. E cada um deles está determinado pelas próprias regras de valorização de cada capital particular, de cada fração do capital.

[...] o chamado subdesenvolvimento não é senão uma das faces da **acumulação desigual**. A outra é a **hiper-concentração do capital em zonas** que lhe asseguram sobre-ganhos de localização (TOPALOV, 1979, p. 33, grifo nosso).

Nesta condição, existe uma tensão entre subdesenvolvimento e a qualidade ambiental, que decorre de vários fatores, dentre eles destacam-se:

- Renda e acesso ao solo/moradia (condição estrutural).
- Financiamento da infraestrutura (investimentos fixos e de custeio).
- Distribuição espacial dos equipamentos sociais (distância/acesso).
- Apropriação privada dos investimentos públicos (mais-valia urbana).
- Legislação e segregação socioespacial (PDDUs e LOUOS) etc.

Ademais, é sabido que o processo de urbanização mostra uma tendência mundial de concentração, fato que se repete no Brasil, e na Bahia, de forma evidente e insofismável.

Os dados do IBGE registram que a curva do índice de urbanização aponta o Brasil como um país crescentemente urbano (Gráfico 1). A população vivendo em cidades já é superior a 80%. Também é possível inferir que o crescimento da taxa de urbanização tende a diminuir, na medida em que a população rural já não é, ou não será, tão expressiva para assegurar fluxos migratórios crescentes campo-cidade. Isto não impede que continue a existir migração entre

as cidades e regiões, numa mobilidade crescente, algo fácil de constatar e até prever, caso se pretenda uma política de urbanização mais consequente.

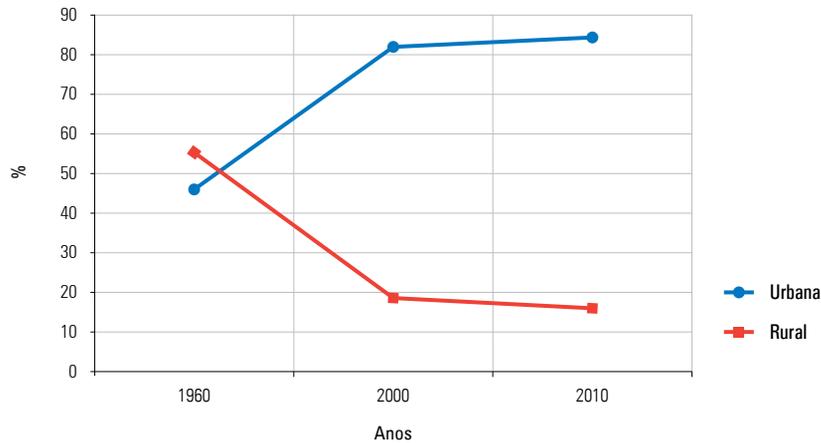


Gráfico 1

Participação da população urbana e rural no total – Brasil – 1960-2010

Fonte: IBGE. Censo Demográfico (1960, 2000, 2010).

Isto posto, listam-se algumas questões que PDUs (isoladamente) não podem responder. Pois sem um planejamento estatal vigoroso, em escala regional, é impossível que se tenha respostas para perguntas clássicas, como:

- Qual a política de investimento nas redes de infraestrutura urbana no país, considerando a pobreza dos municípios em geral?
- Qual a política de desenvolvimento urbano regional (rede e polarização) na Bahia, sobretudo para cidades estratégicas do semiárido?
- Como enfrentar a questão das cidades médias face à concentração de atividades, e dos fluxos resultantes, envolvendo pessoas, bens e serviços?

REALIDADE BAIANA E DESENVOLVIMENTO URBANO

A Política de Desenvolvimento Urbano da Bahia, de 2009, abriga uma proposta de hierarquia dos centros urbanos da Bahia, conforme a Sedur – através da Superintendência de Planejamento e Gestão Territorial, em documento restrito. Em documento específico – o Estudo da Rede Urbana da Bahia – a mesma Secretaria anota que a Bahia possui uma “rede urbana consolidada e sem alterações mais abrangentes e profundas nos últimos 40 anos” (BAHIA, 2010b). Destacando-se, sinteticamente:

- Salvador metrópole/nacional: sua área de influência abrange 6 capitais regionais, 16 centros urbanos sub-regionais, 41 centros urbanos de zona e 486 municípios e manteve-se estável e quase restrita ao próprio Estado da Bahia. Inserindo gradativamente os fluxos internacionais de turismo e de capital imobiliário.

- Feira de Santana, Ilhéus/Itabuna e Vitória da Conquista: são grandes polos de concentração populacional e atividades econômicas de importância regional, consideradas como “capitais regionais” se articulam às principais rodovias nacionais.
- 13 cidades médias (100 a 500 mil habitantes): do conjunto apenas Lauro de Freitas acendeu a esta condição nos últimos 40 anos.
- 73 cidades na faixa de 10.000 habitantes (17,5%): estabilizadas como centros urbanos locais - cuja centralidade urbana não extrapola os limites municipais.
- 147 municípios com população urbana entre 5 e 10 mil habitantes (35% do total) (BAHIA, 2010a).

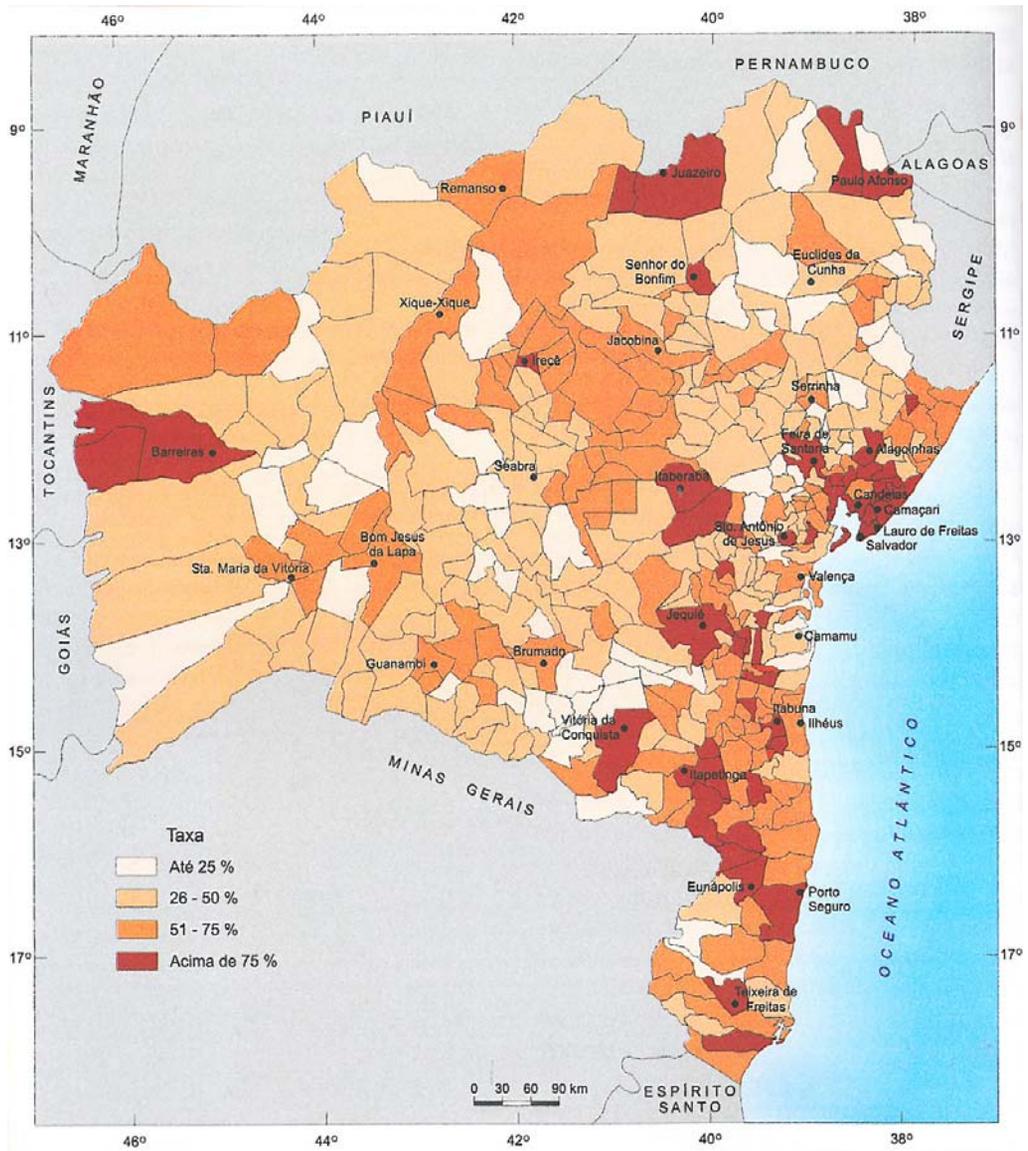
Registra ainda o documento que a região litorânea concentra grande população urbana, em pequeno número de cidades, e no interior fica o maior número de cidades com população urbana pequena (BAHIA, 2010b). Essas conclusões podem ser corroboradas pelos Cartogramas 1 e 2.

De resto, a rede urbana da Bahia tem uma caracterização geral, posta assim:

- Uma rede de cidades bastante frágil em termos de abrangência territorial, desigualmente distribuída, e rarefeita;
- rede muito concentrada do ponto de vista hierárquico, tanto é que do total dos municípios baianos 70% estão no nível de até 10.000 habitantes; 70% do território baiano está no semiárido (SILVA, 2007), com o conhecido índice de pobreza e baixa renda, e por deficiência crônica de bens e serviços para a população (outras fontes anotam 60%);
- a distribuição e a rarefação das cidades médias e de “capitais regionais” dificultam a situação de acesso aos equipamentos e serviços essenciais (saúde, educação, comércio etc.), face as distâncias a serem percorridas, pela população a ser atendida (pequenas cidades e área rural); a maioria dos municípios não dispõe de recursos suficientes para investimentos necessários em infraestrutura básica (saneamento, educação, saúde etc.), dependendo de aportes dos governos Estadual e Federal;
- a baixa capacidade de endividamento e precariedade técnica não permitem alavancar investimentos próprios para enfrentar as carências socioambientais.

O documento estatal continua, prognosticando:

[...] Ressalta-se que a população vai continuar a sair do campo – em 1990 cerca de 40% da população baiana era rural, em 2000 eram 33%, serão apenas 15% em 2010 e não é possível conter esse movimento, pois é uma tendência universal em direção às cidades. Não se trata de fixar o homem no campo, mas de fixá-lo no interior, em pequenas e médias cidades do interior dispostas numa rede integrada e dinâmica de fluxos de negócios e serviços urbanos. (BAHIA, 2010b).



Cartograma 1
Taxa de urbanização – Bahia – 2000

Fonte: Atlas Escolar Bahia (2004).

Concluindo: pelo estudo da Sedur (BAHIA, 2010a, 2010b), 85% da população moram em cidades, e apenas 15% estão na área rural (?). Mas é possível anotar que, do total, 52,5% moram em cidades pequenas, entendidas como aquelas enquadradas até a faixa de 10 mil habitantes. Isso deve ser mais aprofundado e estudado, na medida em que se trata de algo expressivo no universo baiano.

Uma questão derivada: o que é cidade no Brasil pode não ser em outros países. Os EUA estipulam 50 mil hab. E a ONU recomenda 20 mil hab. Só os países menos exigentes fixam em 2 mil hab. Então, assentamentos de 2 mil habitantes ou menos são mesmo cidades?



Cartograma 2
Predominância de população urbana – Bahia – 2000

Fonte: Atlas Escolar Bahia (2004).

DIRETRIZES ESTATAIS E DESENVOLVIMENTO URBANO

As diretrizes preconizadas pela Sedur (BAHIA, 2010a, p. 4) considerando a questão urbana são:

A Política Estadual de Desenvolvimento Urbano se orienta nos princípios e diretrizes do Plano Estratégico do Estado, e das resoluções das conferências das cidades para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Princípio fundamental da Política de Desenvolvimento Urbano:

A garantia do direito à cidade para todos compreende o cumprimento da função social da cidade e da propriedade e a gestão democrática e controle social.

Como princípios gerais, estabelece:

- Garantia a cidades sustentáveis em suas dimensões econômicas, sociais, culturais, ambientais e da organização territorial, como pressuposto do desenvolvimento urbano e regional.
- Fortalecimento dos municípios, para que exerçam as funções que lhes são atribuídas pela Constituição Federal, como sustentáculos da política de desenvolvimento urbano.
- Transversalidade das políticas setoriais na política de desenvolvimento urbano (sociais, de habitação, saneamento e mobilidade urbana).
- Participação social, com transparência das ações públicas, é garantia do direito político, à informação e condição imprescindível à participação de entidades representativas dos poderes públicos e da sociedade civil organizada no planejamento e gestão das políticas públicas.
- Pactuação entre sociedade e entes federativos são instrumentos de articulação entre as políticas públicas.
- Inclusão social, como garantia da universalização dos direitos sociais, considerando as especificidades históricas, culturais e ambientais existentes.
- Equilíbrio socioterritorial, a partir das especificidades urbanas do estado promover a redução das desigualdades territoriais (BAHIA, 2010a, p. 5).

A seguir, as diretrizes gerais são postas:

- Promoção do planejamento e da gestão territorial.
- Redução das desigualdades regionais.
- Ampliação quantitativa e qualitativa do acesso à cidade.
- Reconhecimento, respeito e tratamento diferenciado à diversidade de configurações territoriais em função das especificidades históricas, culturais e ambientais existentes, singularizando o urbano no Estado da Bahia.

- Promoção da participação social.
- Integração das políticas setoriais de desenvolvimento urbano respeitando o pacto federativo e buscando articular os organismos do governo e sociedade civil.
- Formulação das políticas setoriais integradas de desenvolvimento urbano baseadas nos focos centrais da Política Urbana: cidades sustentáveis e rede urbana equilibrada.
- Promoção de políticas de capacitação técnico-institucional e de democratização da gestão urbana (BAHIA, 2010a, p. 6).

É evidente que as diretrizes possuem um teor genérico, confortável, que, como desejo ou vontade, até certo ponto, aparenta ser inquestionável (difícil ser contestado), dando seguimento aos princípios gerais. Mas, a rigor, é uma listagem ou “rol de intenções” (que agrada a muitos) que não expressa, tecnicamente, um conjunto de diretrizes passíveis de aplicação. Enfeixa tão somente pontos ou objetivos gerais (clássicos), cuja principal dificuldade de implementação, na prática, resulta da inexistência de metas a serem cumpridas. Outra dificuldade vem da sua desvinculação com os recursos necessários (orçamento, verbas, fontes etc.) para a execução no espaço concreto das cidades. Curioso notar que os objetivos estão postos após o arrolamento das diretrizes, quando, em geral, antecedem as diretrizes. E os “objetivos específicos” apenas repetem/ampliam os objetivos gerais:

III. OBJETIVOS

Objetivo Geral

Orientar ações e investimentos em desenvolvimento urbano no Estado da Bahia, de forma a elevar o patamar da qualidade de vida urbana das cidades e contribuir para a redução das disparidades regionais, das desigualdades sócio-territoriais e dos desequilíbrios urbano-ambientais, oferecendo melhores condições de desenvolvimento humano e econômico a todos os cidadãos.

Objetivos Específicos

- Reforçar a complementaridade cidade-região, diminuindo disparidades;
- Fortalecer as cidades potencializadoras do desenvolvimento regional econômico e social buscando o equilíbrio urbano e rural;
- Implantar o Sistema de Desenvolvimento Urbano da Bahia como forma de integrar as políticas públicas setoriais e instrumentos da política urbana, bem como democratizar a gestão;
- Articular as políticas de desenvolvimento urbano promovendo a intersectorialidade e integração territorial entre os entes federativos e entre setores da administração estadual (BAHIA, 2010a, p. 7).

Questões para debate: Quais as metas a alcançar, por região, cidades ou municípios, nos planos plurianuais? Como articular as intenções acima ao cotidiano da gestão urbana?

BREVE SÍNTESE DO PLANEJAMENTO ESTATAL EM CURSO

A avaliação dos PDUs, realizada pela rede urbana na Bahia, cobre por amostragem o vasto universo dos municípios e territórios de identidade (ver Cartogramas 3 e 4) com PDUs elaborados pós-Estatuto da Cidade.

Constata-se pelos documentos consultados que:

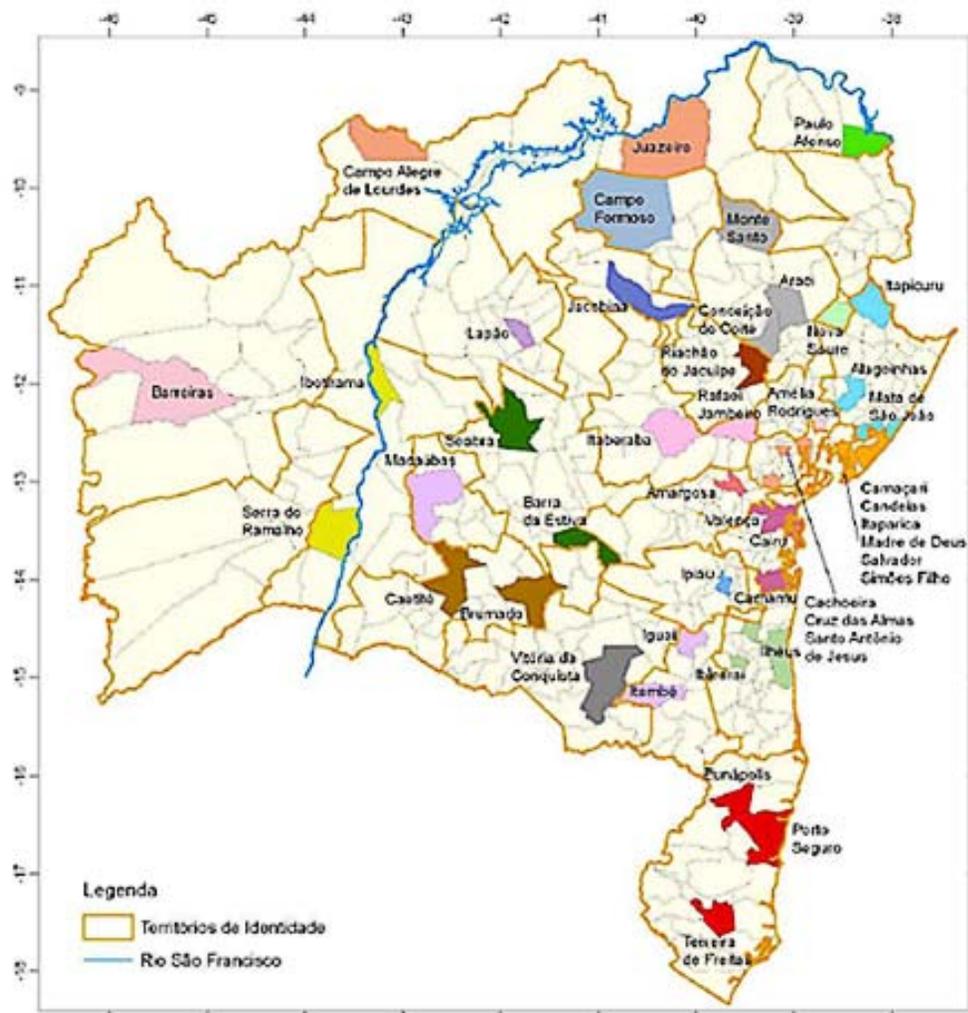
- De 417 municípios baianos, 160 tinham PDU (em 2009) elaborados após o Estatuto da Cidade (38,36%), cobrindo a maioria das “cidades estratégicas” do estado. Poucos são obedecidos, cumprindo sua função social (FERNANDES, 2011).
- A Bahia ocupa o 19º lugar no ranking nacional de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), estando à frente de todos os estados nordestinos, porém, atrás de todos os estados das demais regiões do país.
- A relação entre orçamento/população/PPA (2012-2015) fixa:
População/2010: 14.016.906 habitantes
PPA /2012-2015: R\$ 56.753.610.721,00
Resultante:
R\$ 4.049,00 per capta (três anos)
R\$ 1.349,66 per capta/ano
R\$ 112,47 per capta/mês

Ademais, na Bahia, o PPA 2012-2015 não discrimina aplicação/distribuição por região ou território de identidade, mas por rubricas gerais. Mas Pernambuco fixa metas por região do estado, articuladas a uma estratégia espacial, algo bem mais objetivo e operacional, passível de controle social mais efetivo.



Cartograma 3
Território de identidade da Bahia

Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2012).



Cartograma 4
Municípios analisados – Bahia

Fonte: Fernandes (2010).

Cidades e biomas/rede urbana – planejamento estatal

Retomando a questão ambiental e seus desdobramentos, quanto aos biomas (Cartograma 5), podem-se constatar alguns pontos essenciais ao debate.



Cartograma 5
Biomas do Brasil

Fonte: Só Biologia (2013).

A riqueza dos biomas contrasta com uma dura realidade, a saber:

- O mau uso do solo no meio rural, com a retirada da flora/fauna de modo agressivo e radical, para pastagens e agricultura, e o uso excessivo de produtos químicos contaminantes são fatores de risco para os biomas de cerrado, da caatinga e da mata atlântica.

tica (exceção a culturas como a do cacau, seringueiras e outras, que podem ajudar a preservar o meio ambiente).

- No meio urbano, os vestígios de biomas, ainda que existam (muito poucos), são frequentemente agredidos e substituídos por flora exógena, num “paisagismo” urbano avesso à flora local (“cidades novas” da Chesf e jardins das cidades em geral). No caso, Burle Marx e poucos profissionais são exceções e não a regra.
- Nossas cidades se expandem sobre o espaço rural de modo pouco racional, sem obedecer aos planos diretores (às vezes eles induzem), sendo comum devastar o sítio físico (Porto Seguro, Cachoeira, tombadas, são paradigmas).

Cidades e rios/rede urbana (planejamento estatal)

A questão dos rios e sua relação com o conjunto das atividades urbanas e rurais pode ser sintetizada, assim:

- “O mau uso do solo, ou a impermeabilização do solo, ou o uso de contaminantes, seja na agricultura ou na área urbana, acaba trazendo um risco para os rios do cerrado, tanto para a qualidade quanto para a quantidade da água”, conforme depoimento de Jorge Enoch/Embrapa Cerrados (ENOCH, 2012).
- No geral, as nossas cidades tratam mal os rios. Algumas “dão as costas” literalmente para os mananciais, como algo que não fizesse parte da paisagem urbana visível, e em muitos casos, eles servem de destino final de esgotos e/ou disposição final de lixo (a recuperação dos rios é uma prioridade no mundo; no Brasil e na Bahia, nem tanto).
- Desde os dois séculos passados, os riachos, córregos e lagoas são frequentemente aterrados e/ou recobertos, renomeados de “valas”, para justificar as ações predadoras do ambiente físico (Porto Seguro e Salvador são exemplos do paradigma: possuem a “rua da vala”).

Cidades e semiárido – planejamento estatal

A maioria das cidades localizadas no semiárido (aproximadamente 300) está em estado de calamidade pública (Figura 1), e as bacias de rios hoje intermitentes estão com parte do ano sem água, a exemplo dos rios Verde, Jacaré, Salitre, Paraguaçu e Itapicuru.

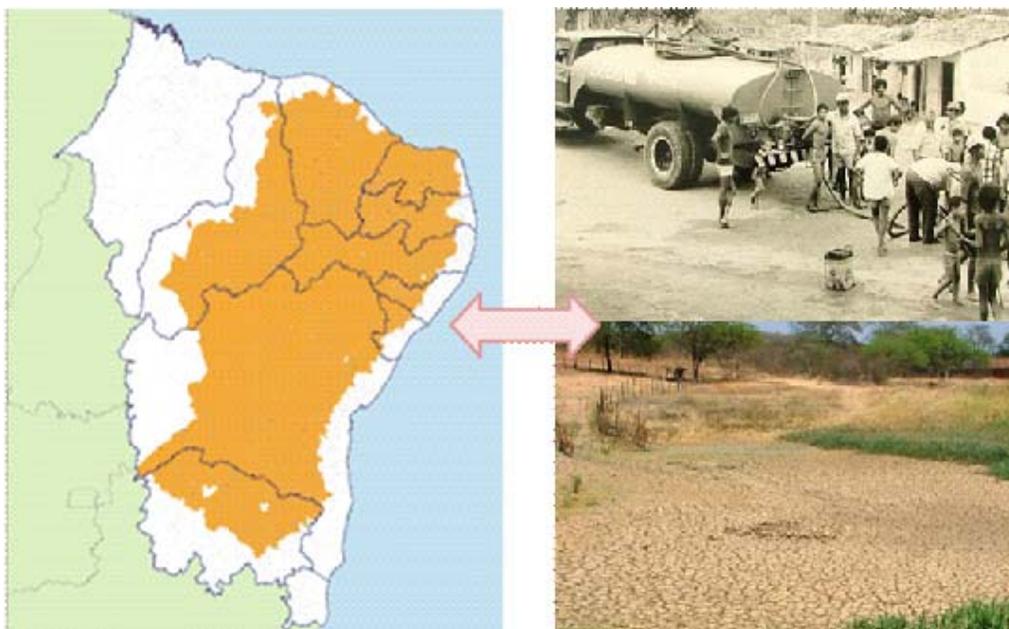


Figura 1
Imagens do semiárido.

Fonte: Blog do Didi (2013); Banco do Nordeste (2012); Blog do Abelhudo (2012).

Cidades (in) sustentáveis e custos/PDU (utopia, plano e projetos)

- A maioria dos planos diretores analisados nunca trata de uma questão central: a relação entre densidade/bairros/zonas.
- Os parâmetros urbanísticos nunca se articulam às densidades habitacionais (por zona), pois são “números” repetidos, copiados, de outras cidades (para que servem? Ou a quem servem?).
- Os planos diretores atuais revelam um misto de descaso e incompetência técnica com as densidades urbanas, aliado ao velho descompromisso político-administrativo na gestão do meio ambiente (natural ou construído).
- A cidade consome e produz coisas em função da população e das atividades no espaço intraurbano e regional (como espaço polarizado). É inaceitável que os parâmetros urbanísticos não se articulem à realidade analisada e/ou projetada.

Tudo isto implica uma constatação óbvia: os PDUs deveriam ter regras claras, para serem obedecidas de fato. Nem as regras são claras (pelo amontoado de leis), nem tampouco são obedecidas. Na maioria dos casos analisados, a transgressão é consentida pelo poder público; é a regra. Inclusive não custa relembrar o chavão conhecido e repetido pelas pessoas: “existem leis que pegam e leis que não pegam”. No corpo das leis, observa-se a mesma coisa: alguns artigos são “esquecidos” e omitidos no uso cotidiano.

EXEMPLOS EXTRAÍDOS PARA REFLEXÃO

A partir do trabalho feito pela Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos (FERNANDES, 2011), aprofundam-se algumas reflexões necessárias ao debate pertinente à mesa deste encontro.

O caso emblemático de Caetité

Vale a pena repetir o relatório da rede (COSTA, 2006, p. 2-3):

[...] Segundo o geólogo João Lessa, em entrevista, [...] o Projeto de Lei que deu origem à Lei nº 632 foi elaborado unicamente por ele próprio. Na época da elaboração da mesma, Lessa ocupava o cargo de Coordenador de Projetos Especiais da Prefeitura. Essa informação foi, indiretamente, confirmada, uma vez que nenhuma das instâncias consultadas sabia da existência da Lei do Plano Diretor.

Consultamos, além do referido geólogo:

- Vereadora Aneli Rodrigues de Oliveira – Ligada ao PT, partido da coligação que elegeu o então Prefeito (a mesma sabia da existência da lei);
- Anderson Publio – Articulador territorial;
- Patrícia Fernandes Pereira - Diretora do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Caetité;
- Paulo Sergio Oliveira – Secretário Geral gestão / 2006;
- Marciano – Assessor da AMAVALI – Associação de Municípios da Serra Geral e Bacia do São Francisco;
- Sonia Silveira - Gerente de Cultura do Município da atual gestão;
- Indústria Nucleares do Brasil – Não houve quem pudesse falar sobre o tema.

Ainda anota o relatório da rede de avaliação, nos estudos de caso (COSTA, 2006, p. 3-4), em trechos importantes da avaliação qualitativa, merecedores de registro, pela gravidade da situação constatada:

[...] No processo de elaboração e aprovação do Plano Diretor, ocorreu uma única audiência pública. Esta teve um caráter festivo, tendo ocorrido no dia de entrega do Plano ao Prefeito. Dela participaram cerca de 30 pessoas. Não houve discussão ou debate sobre o conteúdo da Lei. Nesta ocasião, estiveram presentes, além do prefeito, os vereadores José Adolfo e Manuel da Palma. O Plano foi enviado à Câmara dos Vereadores via ofício, tendo sido aprovado no mesmo dia à noite.

[...] Segundo Lessa, o plano Diretor do Município foi aprovado apenas para constar. Ele vem sendo sistematicamente ignorado pelo poder público e pela iniciativa privada. Esta informação foi confirmada pelo atual Secretário de Infraestrutura do Município, Paulo Assis. O mesmo nos informou que alguns dos vereadores do município desconhecem a aprovação da lei, até mesmo aqueles envolvidos na votação dela.

[...] A despeito do Plano Diretor do Município ser recente, já há um consenso de que o mesmo deve ser revisto para incorporar a nova dinâmica sócio-espacial e econômica pela qual Caetité vem passando, vistos os investimentos Federais na área do vale do São Francisco (PAC 2), onde o município localiza-se.

Conclusão na avaliação da rede:

[...] O que sabemos com algum grau de precisão, [...] é que o Plano Diretor em pauta foi elaborado às margens de qualquer participação da sociedade civil, organizada ou não. O mesmo foi feito às presas, com a finalidade de cumprir o disposto em Lei federal e, desta forma, garantir o repasse de verbas para o município.

[...] Consideramos lastimável todo o processo de elaboração, aprovação e execução do Plano Diretor de Caetité. Em quase nada ele faz jus ao estatuto da Cidade. (COSTA, 2006, p. 10-11).

O caso de Itambé (outro plano esclarecedor)

Segundo entrevista feita pelo autor com um membro da equipe, ex-aluno da graduação e da pós-graduação, foi dado o seguinte depoimento: “[...] O Plano Diretor que deu origem à Lei, foi a debate público em duas ocasiões, na primeira, compareceram cerca de 30 pessoas, com a presença do Prefeito, que apenas abriu a reunião e não participou dos debates, além de poucos vereadores (o entrevistado não lembrou o número exato). Na reunião final só poucos vereadores e assessores da Prefeitura; tinha menos de 15 pessoas presentes”.

Claro que as reuniões com a comunidade nos bairros podem ter sido mais consequentes, no sentido de captar as demandas localizadas dos moradores participantes, mas certamente foram pouco articuladas às questões mais estruturais propostas para o município e a cidade (sistema viário, zoneamento, parâmetros urbanísticos, custos etc.), coisas de domínio técnico mais especializado.

Depoimento pessoal do autor

Como morador por mais de 20 anos da cidade citada (infância e juventude), consultamos livremente várias pessoas, antigos moradores, e nenhuma soube informar das “audiências públicas”

ou mesmo da existência de um plano diretor para o município. Dentre elas, alguns parentes, cuja resposta era sempre decepcionante, vaga, demonstrando a ausência de qualquer debate/participação ampla mais pertinente com a população moradora mais antiga. Curiosamente, quase todos os entrevistados tinham uma visão crítica da cidade e da gestão municipal, mas nada sabiam do plano diretor elaborado e depois aprovado pela Câmara de Vereadores.

Um diagnóstico pouco consistente

Desde o mapa da evolução urbana, o diagnóstico do PDU incorre em equívocos gritantes. Na Figura 2, destacam-se algumas áreas com datas erradas.

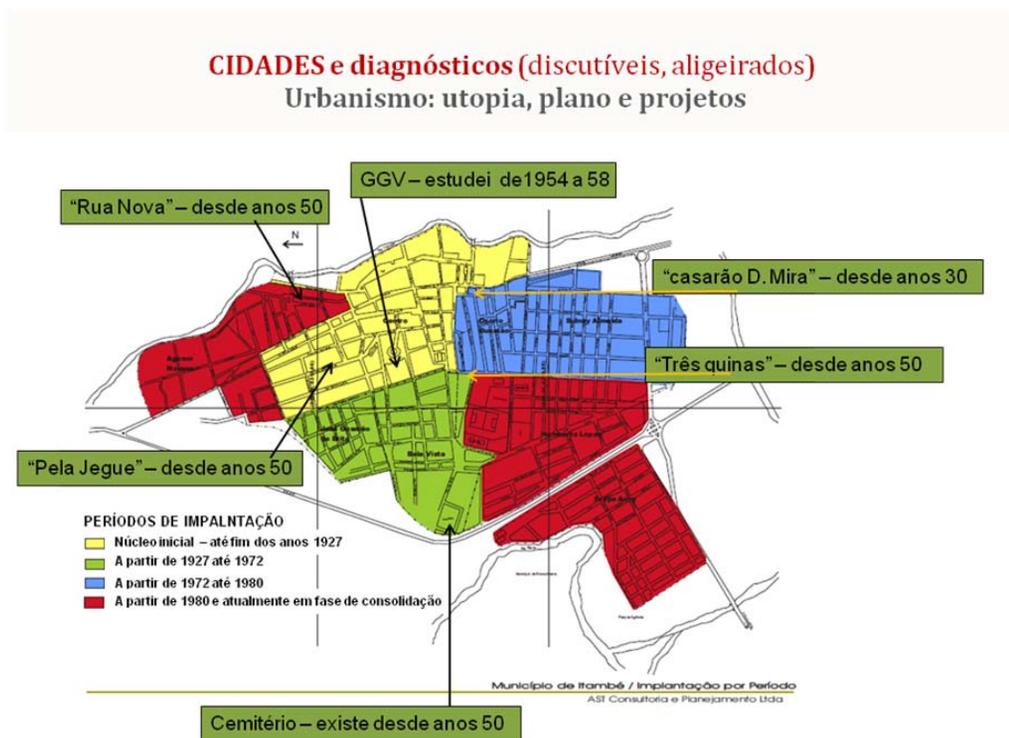


Figura 2
Implantação por período – Itambé, Bahia

Fonte: Itambé ([2003?]).

Entretanto, o PDU inicia sua justificativa com um discurso muito ambicioso, que sinaliza um compromisso de largo alcance, a saber:

[...] as diretrizes gerais da Política de Desenvolvimento Urbano se referem à definição de uma estratégia de desenvolvimento que contemple as dimensões econômicas, ambientais e sociais do Município de Itambé; maximização do retorno econômico e/

ou social, de uso dos recursos públicos para a produção de bens e serviços; e o ordenamento e controle do uso do solo, de forma a evitar a deterioração das áreas urbanizadas e a degradação ambiental. (ITAMBÉ, [2003?]).

Como se pode observar, o PDDU-2003/2004 é abrangente e contém nos anexos conteúdos reveladores, tanto no campo do diagnóstico como no das propostas, incluindo a “participação da comunidade”. É interessante observar, a título de exemplo, o sumário (Figura 3):

1. LEI DO PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE ITAMBÉ – PDDU	3	3. LEI DA POLÍTICA AMBIENTAL MUNICIPAL	62
1.1 Justificativa da Lei	3	3.1 Justificativa de Lei	62
1.2 Anteprojeto de Lei	5	3.2 Anteprojeto de Lei	66
Anexo		4. LEI DO PERÍMETRO URBANO	88
Projetos das Ações Programáticas do PDDU	27	4.1 Justificativa de Lei	88
2. CÓDIGO DE ZONEAMENTO E DE PARCELAMENTO DO SOLO	46	4.2 Anteprojeto de Lei	88
2.1 Justificativa da Lei	46	Anexo	
2.2 Anteprojeto de Lei48	48	Planta 01 – Perímetro Urbano Proposto	90
Anexo		5. REVISÃO DOS CÓDIGOS DE OBRAS E EDIFICAÇÕES E DE POSTURAS	91
Quadro 1 – Zoneamento Urbano-Ambiental: Categorias	56	5.1 Justificativa das Leis	91
Quadro 2 – Restrições de Uso e de Ocupação Aplicáveis às Zonas Urbanas	57	5.2 Anteprojeto de Lei – Código de Obras e Edificações	92
Quadro 3 – Sistema Viário: Características Físicas	58	Anexo	
Quadro 4 – Faixa de Domínio	59	Definições	133
Planta 01 – Uso e Ocupação do Solo Urbano	60	5.3 Anteprojeto de Lei – Código de Posturas	139
Planta 02 – Sistema Viário Proposto	61	6. ANEXO: PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE	
		Audiência Pública: Apresentação da Legislação Urbanística	162

Figura 3
Sumário do PDU de Itambé

Fonte: Itambé ([2003?]).

No campo dos prognósticos, a Figura 4 faz projeções que não se articulam às demandas por solo urbano, nem às áreas de expansão projetadas para a sede. Como se demonstra a seguir, não se cotejou o crescimento demográfico com os limites do novo perímetro urbano; muito menos com os parâmetros urbanísticos propostos. As densidades residenciais encontradas na realidade concreta (baixa densidade) colidem com a lógica da política de expansão urbana proposta, pelos altos índices de utilização e ocupação do solo (lu e lo), implicando altas densidades, similares aos parâmetros de grandes metrópoles, de difícil viabilização numa cidade do porte de Itambé.

Anos	Estimativa Adotada							
	Total		Sede		Catolezinho		S.J. do Colônia	
	Pop	Taxa de crescim.	Pop	Taxa de crescim.	Pop	Taxa de crescim.	Pop	Taxa de crescim.
2003	32.373		18.578	1,47%	2.616		2.615	
2004	32.989	1,90%	18.849	1,46%	2.709	3,54%	2.670	2,12%
2005	33.614	1,89%	19.122	1,45%	2.802	3,44%	2.726	2,08%
2006	34.247	1,88%	19.397	1,43%	2.896	3,33%	2.781	2,04%
2007	34.886	1,87%	19.672	1,42%	2.989	3,22%	2.837	2,00%
2008	35.531	1,85%	19.950	1,41%	3.082	3,11%	2.893	1,96%
2009	36.179	1,82%	20.229	1,40%	3.174	3,00%	2.948	1,92%
2010	36.829	1,80%	20.510	1,39%	3.266	2,88%	3.003	1,88%
2011	37.480	1,77%	20.792	1,38%	3.356	2,76%	3.058	1,83%
2012	38.129	1,73%	21.076	1,37%	3.444	2,64%	3.113	1,79%
2013	38.775	1,70%	21.362	1,35%	3.531	2,51%	3.168	1,75%
2014	39.417	1,66%	21.649	1,34%	3.615	2,39%	3.221	1,70%
2015	40.054	1,61%	21.937	1,33%	3.697	2,27%	3.275	1,65%
2016	40.682	1,57%	22.227	1,32%	3.776	2,14%	3.327	1,61%
2017	41.301	1,52%	22.519	1,31%	3.852	2,02%	3.379	1,56%
2018	41.908	1,47%	22.812	1,30%	3.925	1,89%	3.430	1,51%
2019	42.503	1,42%	23.107	1,29%	3.994	1,76%	3.480	1,46%
2020	43.084	1,37%	23.403	1,28%	4.060	1,64%	3.529	1,41%
2021	43.649	1,31%	23.700	1,27%	4.121	1,51%	3.577	1,36%
2022	44.196	1,25%	23.999	1,26%	4.178	1,38%	3.624	1,31%
2023	44.749	1,25%	24.300	1,25%	4.230	1,25%	3.669	1,25%

Figura 4
Projeções populacionais

Fonte: AST Consultoria (baseada em dados da FIBGE).

O mapa do PDU-001 (Figura 5), que define o “perímetro urbano”, ou seja, os limites da área urbana e de expansão projetada, mostra uma hipertrofia da expansão da cidade, sem a devida justificção do “desenho urbano” proposto. Resulta inconsistente a proposta, pelas razões a seguir:

1ª) A sede em 2003 tinha uma população de 18.678 habitantes (57,38% do total); e em 2023, a população projetada é de 24.300 habitantes (54,30% do total).

2ª) O incremento de mais 5.772 habitantes na sede, mantidas as densidades de 2003, precisaria de um acréscimo de apenas 30,9% de área expandida, ou até menos, diante das baixas densidades brutas registradas no relatório consultado.

Observação: como se justifica triplicar a área do perímetro urbano se a taxa de crescimento cai de 1,47% para 1,25%? Expansão para quem?

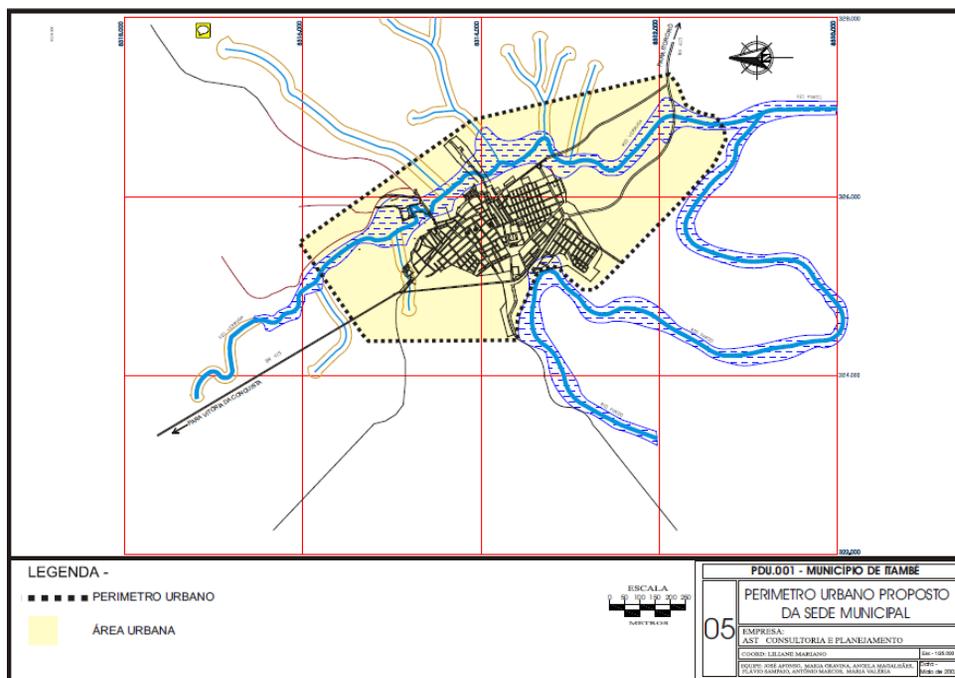


Figura 5
Perímetro urbano proposto da sede municipal – Itambé, Bahia

Fonte: Itambé ([2003?]).

O sistema viário do PDU-2004 (a visão “rodoviarista”)

Evidentemente que a proposta do PDU (Figura 6) abriga uma visão ideológica de cidade, nomeada no urbanismo do século XX como “rodoviarista”, pelas características do traçado e do privilégio do automóvel em detrimento do “modo a pé” de circular, ou de bicíclós, tão comum nas pequenas cidades. Em boa parte o sistema viário vem da expansão urbana projetada, pouco lógica, seja em termos do custo de urbanização e da capacidade financeira do município, seja em termos de desenho viário na cidade pequena. Portanto, cabe observar:

- para ocupar a margem esquerda do Rio Verruga, as duas pontes (existentes, de mão única) teriam de ser demolidas e/ou ampliadas para abrigar as duas faixas das novas vias arteriais, além das três pontes novas para serem construídas;
- a via arterial nova, marginal ao Rio Verruga, para ser executada, implica reurbanização de trechos em ruas locais existentes, estreitas e sem recuos das casas para a pista de rolamento, além de aterro para elevar o greide considerando as áreas inundáveis por enchentes;
- a construção de 13 km de vias arteriais-I, com a previsão de quatro interseções com a BA (rodovia Conquista/Ilhéus), além dos 10 Km de vias marginais à BR (para o tráfego local).

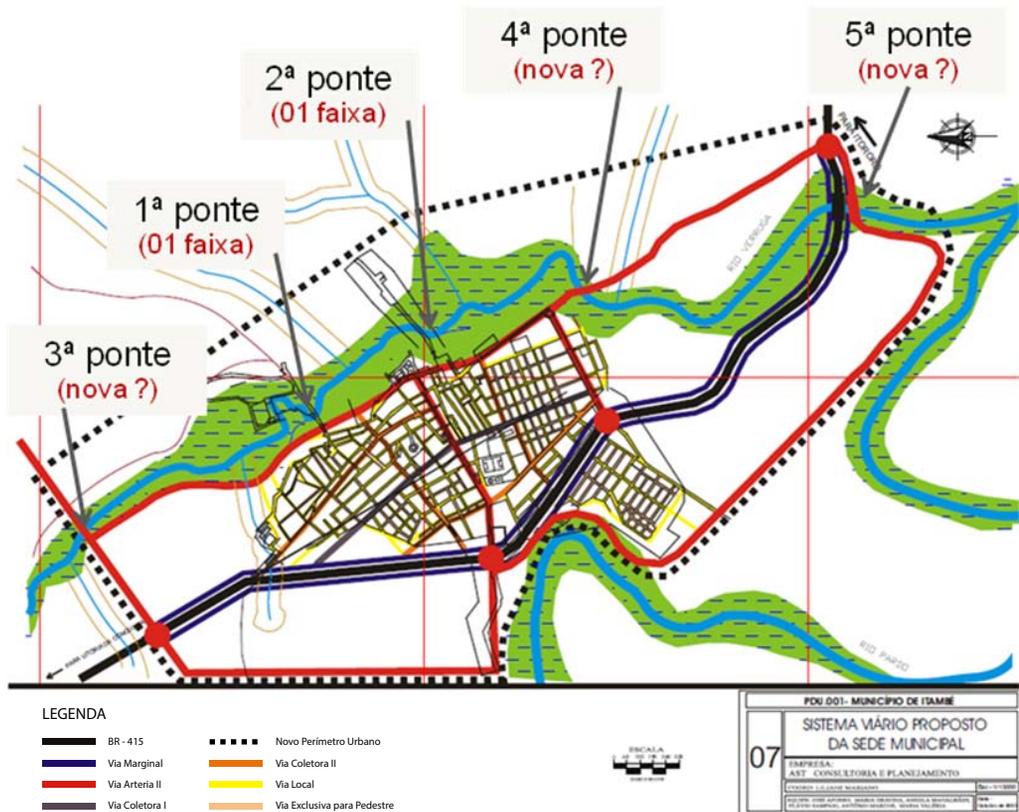


Figura 6
Sistema viário proposto da sede municipal – Itambé, Bahia

Fonte: Itambé ([2003?]).

A história recente mostra que as vias de contorno (“anéis e semianéis” rodoviários), replicadas na proposta no PDU, atraem usos/atividades, mas quase nunca servem de limite à expansão das cidades. Basta ver os casos de Feira de Santana, Jequié, Vitória da Conquista, Itabuna, Itapetinga etc. Mas é uma ideia posta no PDU de Itambé, sem qualquer justificativa técnica plausível.

Contraditoriamente, o PDU afirma sobre a expansão urbana:

Embora a cidade não indique a necessidade de áreas de expansão como prioridade, a Prefeitura deve fazer um esforço de antecipação a invasões futuras, através de ocupações desordenadas, que ocasionem impacto ambiental e prejuízo maior das margens do rio verruga assim como o assoreamento do seu leito. Essas áreas invadidas acarretariam uma demanda por ações do município, pressionando por maiores investimentos. Indica-se que estas áreas sejam planejadas para o uso de lazer e proteção ambiental. (ITAMBÉ, [2003?], p. 137).

Perguntas óbvias: qual o custo do sistema novo? Existirá a demanda viária?

O zoneamento proposto (discurso do “uso sustentável”)

O PDU nomeia de zoneamento urbanístico ambiental, na sede, uma série de 12 zonas cujos parâmetros contradizem o diagnóstico. Veja-se o que afirma o plano diretor (ITAMBÉ, [2013?], p. 33):

- a sede de Itambé apresenta como característica do uso e ocupação do solo uma predominância do uso habitacional (62% do total ocupado), cuja evolução foi descrita anteriormente. Distribuída em 8 bairros, essas habitações respondem assim pelo uso intensivo do solo urbano de Itambé, o qual vimos tem como limites de expansão os rios Verruga e Pardo, além da BR-216 e a propriedade privada de terras. A densidade líquida encontrada nessas áreas é de 72,5 hab./ha.

- Conforme destacado anteriormente neste trabalho, Itambé guarda uma imagem resultante da escala produzida entre suas edificações, os espaços públicos e as linhas de serra. O estudo de densidade e a definição de parâmetros devem estar harmonizados com a “escala do lugar”. Por outro lado, esse estudo deve proporcionar também o planejamento que faça frente à especulação imobiliária, guardados os interesses do bem comum.

No Quadro 1 e Tabela 1, observam-se duas grandes categorias: uma de “preservação” e outra nomeada de “uso sustentável”, sendo a última desdobrada em 11 zonas específicas, definindo regras para o uso e ocupação do solo. Os parâmetros estão no quadro de parâmetros por zonas (compilação do autor), que contradizem o diagnóstico da cidade.

Fica demonstrado que o PDU de Itambé diagnostica uma baixa densidade, taxa de expansão demográfica em declínio, mas propõe parâmetros de uma metrópole superdensada. Se não bastasse o equívoco, é sugerido um traçado viário típico do “rodoviarismo” urbano dos anos 70 (do século passado). Nada disso encontra guarida no Estatuto da Cidade, sendo difícil o entendimento da lógica perseguida, seja do ponto de vista técnico ou mesmo político/administrativo.

Zoneamento Urbano Ambiental (Categorias)	Zoneamento de Expansão	Zoneamento de Uso e Ocupação	Compartilhamentos Homogêneos Ambientais (Localidades)
Preservação	Zona de Preservação	Definida em Lei Federal e Estadual Zona de Preservação Permanente (ZPP).	Área das Baixadas Aluvionares.
Uso Sustentável	Zona de Urbanização Controlada (ZUC)	Zona de Ocupação 2 (ZO – 2)	Ocupação espontânea em área de risco sujeita à inundação – OEAR - I
		Zona de Ocupação 4 (ZO – 4)	Ocupação espontânea Consolidada (OEC)
		Zona de Ocupação 6 (ZO – 6)	Ocupação Consolidada de Loteamento (OCL)
	Zona de Adensamento	Zona de Ocupação 3 (ZO – 3)	Ocupação Programada Residencial (OPR)
		Zona de Ocupação 9 (ZO – 9)	Ocupação Programada Residencial (OPR)
		Zona de Ocupação 5 (ZO – 5)	Ocupação Programada: Comércio e Serviços (OPCS)
		Zona de Ocupação 8 (ZO – 8)	Ocupação Programada: Comércio e Serviços (OPCS)
	Zona de Expansão	Zona Industrial (ZI)	Zona Industrial (ZI)
		Zona de Ocupação 1 (ZO – 1)	Ocupação Programada Residencial (OPR)
		Zona de Ocupação 7 (ZO – 7)	Ocupação Programada Residencial (OPR)
		Zona de Ocupação 10 (ZO – 10)	Ocupação Programada Residencial (OPR)

Quadro 1
Síntese do zoneamento

Tabela 1
Parâmetros por zonas da cidade (PDU/Itambé)

Z Zonas	IP permeabilidade	Io ocupação	Iu Utilização	
Z 01	0,4	0,5	2,5	Obs. Os índices de utilização do solo similares aos bairros mais densos de Salvador (cópia?).
Z 02	0,5	0,4	2,5	
Z 03	0,4	0,5	2,5	
Z 04	0,3	0,6	2,0	Na proposta, é evidente um superadensamento, algo que contradiz a realidade diagnosticada. Destaques em vermelho para adensamento posto.
Z 05	0,2	0,7	3,0	
Z 06	0,2	0,7	3,0	
Z 07	0,3	0,6	2,0	
Z 08	0,3	0,7	3,0	
Z 09	0,2	0,7	2,0	
Z 10	0,3	0,6	2,0	
Z - I	0,2	0,7	2,0	

Fonte: Itambé ([2003?]), Compilação do autor.

Reflexão sobre densidade urbana

1º) A densidade residencial interfere nos custos de urbanização. Cabe aos planos diretores e a suas leis complementares fixar os parâmetros urbanísticos em base técnica, pois os custos de implantação/ampliação de infraestruturas acabam rateados com todos os consumidores/moradores.

2º) Nas cidades o interesse do mercado imobiliário numa zona ou bairro não é neutro; é algo direcionado para a venda de imóveis. Elevar parâmetros urbanísticos quase sempre implica investimentos fixos adicionais, pelos impactos nas redes de infraestrutura (ampliação de redes de água, esgotos, transporte coletivo, vias etc.), além dos investimentos variáveis, de custeio e manutenção, para o funcionamento das infraestruturas (igualmente rateados nas tarifas cobradas aos usuários).

Questão:

Como estão nas demais cidades os planos diretores e suas leis?

Os PDUs analisados – de Salvador às cidades históricas, médias ou pequenas –, na sua maioria, apresentam inconsistências técnicas, do tipo apontado. E aprofundam uma contradição básica, repetitiva: as propostas dos parâmetros urbanísticos, bem como as hierarquias viárias, estão em franco desacordo com os estudos e pesquisas empíricas sobre densidades, custos de urbanização e financiamento da infraestrutura. Esse fato joga por terra a busca de uma “sustentabilidade urbana”, tornando-a uma coisa meramente retórica.

Embora os PDUs afirmem sua vinculação com um “processo participativo”, as questões postas escapam das discussões baseadas apenas no senso comum das pessoas. Sem domínio técnico da questão, os neourbanistas chafurdam entre os interesses do mercado e a opinião livre dos leigos. E o pior: exibem uma reprodução servil de parâmetros copiados de outras realidades (coisa que o mau uso do computador acelerou).

BREVE SÍNTESE DO PLANEJAMENTO ESTATAL (EM CURSO)

Na era pós-Estatuto da Cidade, nunca se fez tanto plano diretor urbano na Bahia, e também nunca se desobedeceu tanto o planejado e legislado. Todas as cidades grandes e médias possuem “regras” para o uso e ocupação do solo, desobedecidas e/ou mudadas em função de “interesses” vários (localização de indústrias novas, empreendimentos imobiliários, turismo etc.). Diante dos fatos, a fase atual passou a ser denominada de “era do não planejamento”, um contradiscurso (nosso) ao tipo de prática vigente, próximo do que se chamou no século passado de “fazejamento” ou “ato de vontade”, algo que ainda grassa entre nós.

Os problemas urbanos de mobilidade (grandes e médias cidades), ao lado da habitação popular, saneamento básico, educação e saúde (em todas as escalas e tamanhos de cidade), são visíveis. Decorrem de necessidades oriundas do campo socioambiental próprio da vida urbana. Daí ainda emergem muitas das prioridades urbanas, no Brasil e Bahia/Nordeste.

Claro, existe uma onda de modernização conservadora em cidades maiores e no campo (com suas ilhas de prosperidade), sobretudo nas “capitais regionais”, cidades médias e áreas do agronegócio de exportação. Isso ao lado de uma persistente desterritorialização urbana e rural, que afeta o cotidiano de muitos que ficam à margem do processo em curso.

Por desterritorialização, leia-se precarização territorial dos grupos que vivenciam efetivamente o meio ambiente e suas referências simbólicas sobre/a partir de territórios (ao contrário dos grupos hegemônicos). Isto afeta e impacta o ambiente, inclusive explorando as riquezas naturais como se fossem recursos inesgotáveis, alcançando rios, florestas, oceano, praias etc.

Consequentemente, a era do não planejamento (século XXI) se caracteriza por um conjunto de situações em que:

- O urbanismo (nos PDUs) é algo virtual, como tantas outras coisas, no mundo do planejamento estatal.
- O processo de acumulação atual requer um mundo-virtual, que consome e é consumido pelas pessoas; impõe uma visão de mundo anódino e alienante; perpassa o cotidiano de muitos e uma cidade ideal (PDUs), que também afeta:
 - A política (“pesquisas de opinião” em lugar do debate político e da luta por princípios);
 - o amor, o sexo, a amizade etc. (salas e redes de bate-papo, fora da praça, reduzindo o espaço público à esfera privada);
 - o estudo apressado da realidade (pouca reflexão versus quantidade de informação, por exemplo, num estéril produtivismo acadêmico, em “programas populares”, na mídia espetaculosa etc.);
 - a arquitetura criando não lugares (apagando da memória urbana os lugares significativos);
 - o consumo de objetos supérfluos (desnecessários, mas girando a economia formal);
 - a fé espetaculosa/religiosa (dogmática, sectária e separativa);
 - a arte hedonista (de baixo compromisso social);
 - o “sucesso efêmero” como meta individual, em vez do - prestígio profissional (baseado na meritocracia);
 - o colonialismo cultural (reproduzindo teorias/conceitos da moda).

O plano diretor urbano constitui um processo (virtual) que cumpre um protocolo, um regramento, espécie de ritual de passagem obrigado por lei federal. Tudo parece convergir para uma prática descompromissada com a realidade concreta, incluindo tanto o campo político como o técnico.

De resto, cumpre lembrar que o contexto atual resulta de situações concretas, em que, mundialmente, desde a década de 80/90, século XX, observam-se:

- Uma onda neoliberal e a ascensão da defesa do “Estado mínimo”, ligadas à mão invisível do mercado, mesmo em cidades pequenas esquecidas. Embora seja mais evidente nas cidades médias e grandes, polinucleares, expansivas e sem controle.
- A acumulação flexível, que induz tanto a segmentação de mercados como a desregula-

mentação urbana, tem gerado os fluxos intensos entre os núcleos urbanos mais dinâmicos (os antigos polos), incluindo:

- Aceleração do tempo na cidade real e uma crescente mobilidade, em crise, nas cidades médias e grandes;
 - espaço comprimido/adensado e um *sprawl* urbano-metropolitano;
 - especulação imobiliária induzindo o uso e ocupação do solo;
 - segregação socioespacial como regra de modelos de um modo de vida exclusivista (guetos cercados), incompatíveis com a cidadania;
 - estímulo à volta do urbanismo demolidor e dos vazios, promovendo deseconomias “planejadas” nos PDDUs;
 - apropriação privada dos espaços públicos e dos investimentos estatais.
- No caso brasileiro, planos diretores e estratégicos repetem o discurso de participação e sustentabilidade, baseado num “consenso forjado”, fortemente entranhado no aparelho de Estado.

Hoje, a utopia urbana – de controle do uso do solo – colide com a realidade virtual dos PDUs, tudo diluído no discurso da “democracia direta” (participação popular) versus uma crise evidente da “democracia representativa”. Nesse processo se observa o franco declínio da gestão urbana, pois prefeituras e câmaras de vereadores são reféns, submissas aos ditames do mercado imobiliário, cuja força se impõe através de representantes (eleitos) dentro do aparelho de Estado, independentemente da “metodologia participativa” rumo à “sustentabilidade” improvável de acontecer.

FINALMENTE, AS QUESTÕES PARA O DEBATE

1º) As cidades médias/pequenas são sustentáveis?

2º) A sustentabilidade (urbana) é uma teoria, método, objetivo ou paradigma filosófico?

- Se for teoria, carece de hipótese(s) consistente(s), comprovada(s) e aceita(s) amplamente.
- Se for método, carece de uma explicitação das variáveis e indicadores no campo disciplinar, interdisciplinar e transdisciplinar nos planos/projetos (articulando diagnósticos e propostas).
- Se for mero conjunto de objetivos, não é uma “teoria explicativa”; é apenas desejo ou vontade centrada na preservação e conservação do ambiente em geral (urbanizado ou não).
- Se for paradigma filosófico, é uma forma de pensar o mundo e seu desenvolvimento, mas falta dobrar o sistema político atual e a economia de base capitalista, ou seja, aproximar discurso e práticas.

E se for tudo acima listado, ao mesmo tempo, corre o risco de não ser muito. Talvez, apenas mais uma ideologia da “transformação do mundo” baseada numa crença (messiânica ou platônica?) na qual a realidade se dobraria às boas ideias, desinteressadas e altruístas, num cenário ideal (o Éden?).

Para finalizar, não custa repetir o mote inicial: “Os planos diretores fracassaram não só em São Paulo, mas em todo o Brasil e América Latina. Fracassaram não só por que eram falhos, mas porque tomaram os desejos pela realidade” (SINGER, 1995, p. 177).

REFERÊNCIAS

APÓS Anac autorizar diminuição de comissários; a GOL demite 190. Disponível em: <<http://www.tripulantesnews.com.br/2012/06/apos-anac-autorizar-diminuicao-de.html>>. Acesso em: 6 jun. 2012.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. *Política Estadual de Desenvolvimento Urbano*. Salvador: SEDUR, 2010a. Disponível em: <http://www.sedur.ba.gov.br/sgt/Polit_Est_Des_Urbano.pdf>. Acesso em: 15 set. 2012.

_____. *Estudo da rede urbana da Bahia*. Salvador: SEDUR, 2010b. Disponível em: <http://www.sedur.ba.gov.br/sgt/Rede_Urbana_Bahia.pdf>. Acesso em: 15 set. 2012.

BANCO DO NORDESTE. *Mapa do Semi-árido*. Disponível em: <http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/Investir_no_Nordeste/Mapa_do_Semi_Arido/gerados/apresentacao.asp>. Acesso em: 2 out. 2012.

BLOG DO ABELHUDO. *Todas as secas incrementes desde 1583, em Pernambuco*. Disponível em: <<http://oabelhudo.com.br/tag/desgoverno/>>. Acesso em: 2 out. 2012.

BLOG DO DIDI. *Nordeste pode receber até 6 mil carros pipa, mas prefeituras precisam se organizar*. Disponível em: <<http://fagundeslima.blogspot.com.br/2013/05/nordeste-pode-receber-ate-6-mil-carros.html>>. Acesso em: 15 maio 2013.

CLOUSER, Roy. O que é uma teoria? In: CLOUSER, Roy. *The myth of religious neutrality: an essay on the hidden role of religious belief in theories*. Tradução Guilherme Vilela Carvalho. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1991.. cap. 4. Disponível em: <<http://www.geocities.ws/nucleodeestudoscristaos/OqueeumaTeoria.html>>. Acesso em: 15 maio 2013.

COSTA, Luiz Augusto Maia. Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos Bahia: Município de Caetité. 2006. Disponível em: <http://web.observatoriodasmetropoles.net/planosdiretores/produtos/ba/BA%20_Avalia%C3%A7%C3%A3o%20_PDP_Caetit%C3%A9_jun_2010.pdf>. Acesso em: 15 maio 2013.

ENOCH, Jorge. Quinze rios do oeste baiano secam por causa da destruição do serrado. *Rede Globo*, Rio de Janeiro, 2012. Entrevista concedida a repórter Sandra Passarinho. Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=ZJOEtODM2LA>>. Acesso em: 15 set. 2012.

FERNANDES, Ana (Coord.). *Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos – Bahia*. relatório estadual. 2010. Disponível em: <<http://web.observatoriodasmetropoles.net/planosdiretores/produtos/ba/AvaliacaoEstadualBA.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2012.

_____. _____. In: SANTOS JUNIOR, O. Alves dos; MONTANDON, D. Todman (Org.). *Os Planos Diretores Municipais: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital; IPPUR; UFRJ, 2011. 1 DVD.

GIRARDI, E. Paulon. *Atlas da questão agrária brasileira*. Disponível em: <http://www2.fct.unesp.br/nera/atlas/caracteristicas_socioeconomicas_b.htm>. Acesso 2 out. 2012.

ITAMBÉ. Prefeitura. *Plano Diretor de Itambé, 2003/2004*: leis, relatórios e anexos. Itambé, BA: AST; Consultoria e Planejamento Ltda, [2003?].

- MORUS, Thomas. *A utopia*. Trad. Luís de Andrade. São Paulo: Abril Cultural, 1972. (Col. Os pensadores).
- ROSSI, A. *A arquitetura da cidade*. São Paulo: Martins Fontes, 2001.
- SAMPAIO, A. H. L. *10necessárias falas: cidade, arquitetura e urbanismo*. Salvador: Quarteto: PPGAU, 2010.
- _____. *Formas urbanas: cidade real & cidade ideal: contribuição ao estudo urbanístico de Salvador*. Salvador: Quarteto; PPGAU, 1999.
- SANTOS JUNIOR, O. Alves dos; MONTANDON, D. Todman (Org.). *Os Planos Diretores Municipais: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital; IPPUR; UFRJ, 2011.
- SILVA, Sylvio B. M.; FONSECA, Antonio A. M. Políticas territoriais de integração e fortalecimento dos centros urbanos do Estado da Bahia; Brasil. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA, 9., 2007, Porto Alegre. *Anais...* Porto Alegre: UFRGS, 2007
- SILVA, Barbara-Christine N. et al. *Atlas escolar Bahia: espaço geo-histórico e cultural*. 2. ed. João Pessoa: Grafset, 2004.
- SINGER, Paul. O Plano Diretor de São Paulo, 1989-1882: a política do espaço urbano. In: MAGALHÃES, M. Cristina Rios (Org.). *Na sombra da cidade*. São Paulo: Escuta, 1995.
- SPIGLIATTI, Solange. *Mais 240 cidades são colocadas em situação de emergência*. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/geral,mais-240-cidades-sao-colocadas-em-situacao-de-emergencia,880925,0.htm>>. Acesso em: 6 jun. 2012.
- SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. Informações geoambientais: cartogramas. Disponível em: <<http://www.sei.ba.gov.br/>>. Acesso em: 2 out. 2012
- SÓ BIOLOGIA. *Os biomas brasileiros*. Disponível em: <http://www.sobiologia.com.br/conteudos/bio_ecologia/ecologia13.php>. Acesso em: 2 out. 2012.
- TOPALOV, C. *La urbanización capitalista: algunos elementos para su analisis*. México: Edicol, 1979.
- VILAÇA, Flávio. *As ilusões do Plano Diretor*. São Paulo, 2005. Disponível em: <http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf>. Acesso em: 2 out. 2012.

POLÍTICAS PÚBLICAS E AÇÃO DO ESTADO NAS CIDADES PEQUENAS: O CASO DE PONTO NOVO NA BAHIA

Onildo Araujo da Silva*

INTRODUÇÃO

As políticas públicas executadas num dado período podem, em grande medida, resultar em ações com fortes rebatimentos espaciais. Verifica-se já certa tradição acadêmica no Brasil de se analisarem os resultados das políticas públicas. Esses estudos são necessários e importantes. No entanto, neste artigo foi sintetizada uma investigação realizada no município de Ponto Novo, no semiárido da Bahia, que permitiu pesquisar uma política pública desde a sua gênese até a sua execução.

Além disso, continuou-se o acompanhamento dos rebatimentos dessa ação até a atualidade (2013) justamente em função da amplitude das transformações territoriais executadas em um pequeno município. Também porque há uma concordância com os argumentos de Boneti (2007) quando afirma que as políticas públicas têm sido abordadas, de forma mais geral, no contexto acadêmico, a partir de focos específicos, como resultados da aplicação dos recursos públicos, os investimentos públicos e estudos apenas dos projetos e programas derivando para uma análise de resultados. Aqui se propõe ir mais adiante, analisando as políticas públicas da gestação à operacionalização.

Nesse texto, apresenta-se uma caracterização do município de Ponto Novo. Em seguida, analisa-se a gênese das políticas públicas, demonstrando como nasceu um projeto de governo, como o mesmo foi executado e quais foram os rebatimentos para a pequena cidade de Ponto Novo. Os limites de um artigo não permitem aprofundar todos os aspectos possíveis¹. Por isso se optou por focar nos pontos mais relevantes para se entender como a ação do Estado redefiniu porções de espaço no município e como essa redefinição influenciou a pequena cidade.

* Doutorado em Geografia pela Universidade de Santiago de Compostela (USC) e mestre em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professor adjunto da Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS). fssilvafs@hotmail.com

¹ Indicamos, para os interessados numa análise aprofundada da questão, a tese intitulada *Recursos hídricos, ação do estado e reordenação territorial: o processo de implantação da barragem e do distrito de irrigação de Ponto Novo no estado da Bahia – Brasil*, aqui referenciada (SILVA, 2008).

POLÍTICAS PÚBLICAS E AÇÃO DO ESTADO NO MUNICÍPIO DE PONTO NOVO

O Estado é um agente de (re)produção do espaço, capaz de re(ordenar) ou mesmo criar as condições para a constituição de novos territórios e territorialidades. Milton Santos argumenta que, entre as forças capazes de produzir eventos que incidam num mesmo momento sobre áreas extensas, está o Estado, pois “[...] uma norma pública age sobre a totalidade das pessoas, das empresas, das instituições e do território. Essa é a superioridade da ação do Estado sobre outras macroorganizações” (SANTOS, 1996, p. 120).

Assim, o Estado ainda é o principal agente de definição das normas, sendo amplamente capaz de gerir com autonomia um território. Em síntese, a ação do Estado é uma ação normatizada, instrumentalizada tecnicamente e planejada através de projetos e programas. É o estudo do conjunto de projetos e programas que permitirá afirmar se um governo é, por exemplo, neoliberal ou não, justamente porque importa o conjunto de ações e não simplesmente as ações localizadas. As políticas públicas podem e devem ser compreendidas para além do estudo dos resultados econômicos que são capazes de produzir. “Entende-se por políticas públicas o resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelecem no âmbito das relações de poder, relações essas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil” (BONETI, 2007, p. 74).

A concepção de políticas públicas de Boneti (2007) defende que elas nascem no seio da sociedade a partir de um “jogo de interesses” e são, numa sociedade democrática, ratificadas pelo voto. A ideia original vai então para a esfera do Estado, é burocratizada, passa pelo crivo dos técnicos e é finalmente executada. Ou seja, em função da ação normatizada e do agir técnico, essa ideia original se transforma em projeto ou programa de governo.

A ação estatal em Ponto Novo permitiu acompanhar o nascimento de uma política pública, como é formatada no contexto da esfera de governo, como é executada e quais seus rebatimentos para a cidade. Esse pequeno município da Bahia, ressalte-se, possui uma dinâmica social e econômica intensamente articulada às atividades rurais e sua sede localiza-se a 332 km da capital do estado (Salvador). Atualmente apresenta uma população total de 15.742 habitantes, segundo o Censo Demográfico de 2010, o que, para os padrões brasileiros, o caracteriza como um município pequeno. A emancipação política de Ponto Novo ocorreu em 1989, por meio da Lei Estadual 4.837, de 24/2/1989, sendo desmembrado do município de Caldeirão Grande. Isso o torna um município relativamente novo.

A sede é uma cidade que oferece poucos serviços aos seus cidadãos. No município, predomina a atividade rural. É dela que vem a maior parte dos empregos, e a população, mesmo a residente na sede, tem uma vida muito articulada com a atividade agrícola. Ponto Novo situa-se próximo à cidade de Senhor do Bonfim. Isso favorece o acesso aos

amplios serviços que ela oferece, ao mesmo tempo em que dificulta a implantação desses serviços no município em estudo.

Do ponto de vista dos recortes territoriais, principalmente aqueles usados pelos órgãos públicos para fins de estatísticas e planejamento, Ponto Novo faz parte da mesorregião geográfica Centro-Norte Baiano, da microrregião geográfica de Jacobina, da região econômica Piemonte da Diamantina (Mapa 1), da região administrativa de Senhor do Bonfim, do eixo de desenvolvimento da Chapada Norte e do território de identidade Piemonte Norte do Itapicuru.

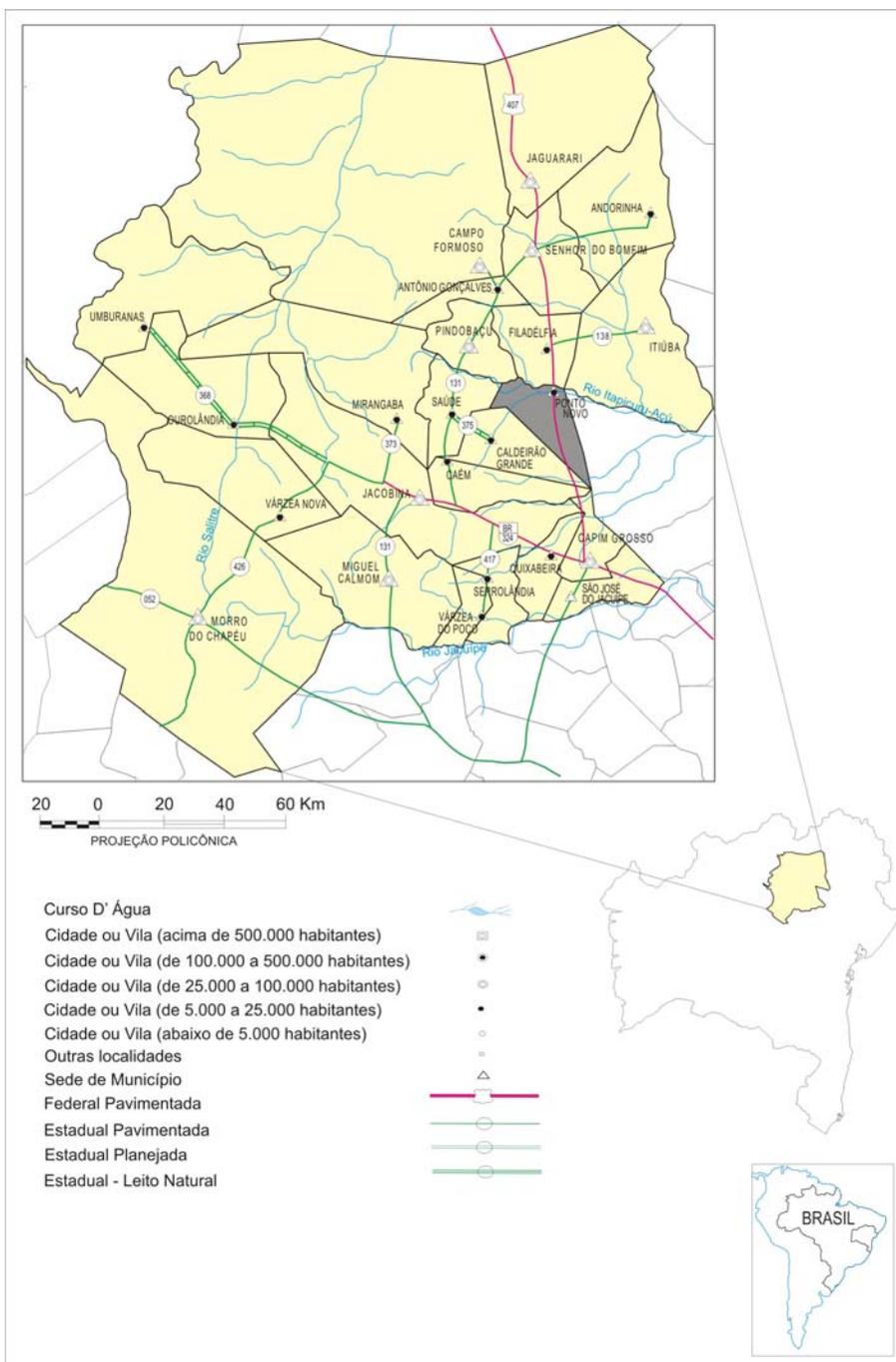
Esses espaços sempre foram foco de programas de governo para a redução da pobreza e combate à seca. Eles estão integrados, de forma que a pesquisa sobre o município de Ponto Novo não pode deixar de considerar sua inserção no semiárido – em função da força de ação que esse fato representa no contexto brasileiro – e na bacia do Rio Itapicuru, uma vez que, no Brasil, por lei, é a bacia hidrográfica a unidade de gerenciamento dos recursos hídricos.

Além disso, as áreas em questão estão inseridas no Nordeste brasileiro, região que tem uma história peculiar com relação aos aspectos referentes ao uso da água, pois nela se encontra a maior área semiárida do Brasil e o processo histórico conhecido como indústria das secas.

Logo, as intervenções realizadas pelo Estado nos últimos anos têm influenciado a organização do espaço rural e transformado tanto a dinâmica municipal como a forma e os processos que definem o crescimento e/ou redução do tamanho da sede do município, considerada uma pequena cidade pelos critérios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Desde 1998, quando a intervenção estatal se intensificou com o processo de construção de uma grande barragem no Rio Itapicuru-Açu, próximo à sede municipal, Ponto Novo passa por uma reestruturação, com ações de base territorial que refazem territorialidades e recriam o papel dos agentes de produção do espaço e da ordenação do território.

É justamente esse processo um indicativo de como a ação do Estado influencia a produção do espaço. O fato de ter um pequeno porte amplifica os rebatimentos das intervenções realizadas pela ação do governo baiano a partir da construção da barragem, pois esse município passou a contar com uma nova infraestrutura, inclusive com um papel regional mais importante, já que a própria barragem e os projetos de irrigação estão tendo influência para além dos seus limites. Ponto Novo é um exemplo taxativo de como a ação do Estado pode redirecionar os rumos em uma dada porção do território que é priorizada.



Mapa 1
Município de Ponto Novo no contexto da região econômica Piemonte da Diamantina
Bahia – 2007

Fonte: SEI, 2005.
 Elaboração: Onildo Araújo Silva.

A GÊNESE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: COMO NASCE UM PROJETO DE GOVERNO

Uma política pública nasce no seio da sociedade, conforme Boneti (2007), do intenso e complexo processo interativo de cooperação e conflito inerente a uma sociedade democrática e capitalista. O governo, que também é parte desse processo, pois é composto por pessoas eleitas com a finalidade específica de comandar a execução da ação do Estado, interage em maior ou menor grau com outros atores sociais na formatação de projetos e programas.

No caso que se investiga, a interação foi seletiva e diferenciada, ou seja, direta com os empresários do setor da fruticultura irrigada e indireta, via prefeitura municipal, com a comunidade de Ponto Novo, principalmente os pequenos agricultores irrigantes.

Ponto Novo passou a fazer parte de um projeto considerado prioritário pelo governo da Bahia na área dos recursos hídricos após a realização de estudos na bacia do Rio Itapicuru. Já existia uma tradição entre os proprietários de terras às margens do rio de realizar a irrigação, porém sem associá-la ao uso de tecnologias mais recentes, como as técnicas de aspersão e gotejamento, por exemplo.

Também havia uma cobrança da comunidade para uma solução com relação ao abastecimento de água para a sede municipal e para as atividades rurais nos períodos de longa estiagem, pois o Rio Itapicuru é intermitente.

Não se verificou nenhuma grande mobilização da comunidade, mas a cobrança ao governo do estado foi constatada, como ratificam os depoimentos abaixo. Quando perguntados sobre a necessidade da intervenção estatal para a construção das barragens, os representantes de setores-chave na comunidade responderam:

Essa discussão da construção da barragem ela se deu pelo um processo de muitos anos, isso já foi estudado acho que há 25 anos atrás. Por conta do município de Ponto Novo ter essa vocação, através do rio Itapicuru, então isso já é um projeto de muitos anos, mas o processo mesmo de desapropriação, da construção, o sindicato participou, eu na época não fazia parte da direção, mas o sindicato participou, foi para discussão, tem uma série de coisas aí que não ia acontecer e o sindicato entrevistou e cobrou (representante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais do Município de Ponto Novo). (SILVA, 2008, p. 292).

Foi solicitada essa barragem aqui através do prefeito atual, quando da primeira gestão dele, 1993 a 1996, foi iniciativa dele. Ele já pensava em implantar a barragem e após a implantação da barragem aí entrou o parceiro maior que foi o Banco Mundial. E a prefeitura tem uma grande parceria com o Estado. A prefeitura sempre apoiou o Estado e o Estado sempre apoiou a prefeitura (representante do poder público municipal). (SILVA, 2008, p. 292).

Existiam principalmente os irrigantes como eu, porque a gente tinha período em que o rio deixava de existir, porque não é um rio perene é um rio temporário, e aí no período em que o rio parava de correr água a gente tinha prejuízo, então existia aquele anseio, aquela vontade, a solicitação a determinados políticos para construção da barragem, não se sonhava inclusive com uma barragem do porte da que foi construída, o sonho era menor, porque já existiam construções de barragens no próprio leito do rio e essas barragens elas garantiam determinados produtores a terem uma safra. Então se pensava uma barragem de nível no rio que desse um determinado volume pelo menos para atender uma quantidade de produtores ali na margem, muito anterior a esse já se falava que existia um projeto de construção de diversas barragens intermediárias entre Pindobaçu e Queimadas, que eram barragens pequenas, mas que iriam perenizar o rio (representante da Associação Comercial do Município de Ponto Novo e membro da Comua). (SILVA, 2008, p. 290).

Percebe-se claramente que a ideia de modificar o rio para armazenar água foi sendo construída no seio da própria comunidade, sendo apropriada pelos políticos, pelas lideranças de trabalhadores e gestada como uma forma clara de reivindicação da comunidade local. Isso colabora com a ideia de que uma política pública nasce no seio da comunidade, das suas contradições, dos conflitos e dos interesses comuns. Porém, é importante ressaltar que nem sempre o percurso pode ser esse. Uma ideia pode nascer de um estudo técnico, da criatividade de um pesquisador etc. e ser assumida pela comunidade como uma reivindicação sua. É por isso que se faz cada vez mais pertinente a avaliação minuciosa da gênese do processo.

No caso específico de Ponto Novo, já existia uma necessidade, a ideia e seus defensores. Transferi-la para a esfera da burocracia estatal foi uma conjunção de fatores. Inclusive esse desejo da comunidade já aparece quando da realização dos planos diretores de recursos hídricos (PDRH). Na Bahia, eles foram elaborados entre 1992 e 1997, sendo que o Plano Diretor de Recursos Hídricos da Bacia do Rio Itapicuru ficou pronto em 1995 e previa ações a serem executadas nos 20 anos subsequentes. O documento propõe várias barragens, entre elas a de Ponto Novo, que gerou o açude de mesmo nome. No PDRH, a barragem é sugerida:

[...] com o objetivo principal de funcionar como reservatório para abastecimento de água da sede municipal, com cerca de 6.000 mil habitantes e abastecimento de água **de uma área de reforma agrária**, situada a cerca de 5 Km da sede do município, ao sul da cidade. Este barramento poderá atender a uma área de irrigação de pastagens e de culturas de subsistência com um potencial de

20.850 ha; abastecimento de água para consumo humano de um povoado a jusante de Ponto Novo; perenização do rio a jusante do barramento para permitir o abastecimento d'água às populações ribeirinhas; dessedentação animal, e secundariamente, para o desenvolvimento da piscicultura no reservatório. (BAHIA, 1995, p. 189, grifo nosso).

Assim, destaca-se que a construção da barragem de Ponto Novo já foi identificada como importante ação para a consolidação de uma política de uso planejado da água muito antes da posse do governador que estava gerindo o estado quando da sua construção em 1999. Ou seja, ela aparece como um reflexo da participação de setores organizados da comunidade na elaboração do plano diretor.

No entanto, a construção de fato só ocorreu quando foi eleito o então governador Paulo Souto, que definiu como prioridade, na esfera dos recursos hídricos, a elaboração de um projeto de gerenciamento de recursos hídricos (PGRH) focado no semiárido baiano e elegendo como prioritária a bacia do Rio Itapicuru. É essa transição entre a primeira fase de geração de políticas públicas e uma segunda fase de burocratização pela administração estatal que é interessante avaliar com mais cuidado no caso de Ponto Novo.

Ou seja, quando o estado decide fazer, ele elabora o PGRH e inverte a prioridade do PDRH. Ao invés de construir barragens para pequenos projetos de irrigação, para abastecer os assentamentos já existentes e amenizar a falta d'água para as comunidades ribeirinhas, os técnicos propõem uma grande barragem associada a um grande projeto de agricultura irrigada centrado em lotes empresariais.

Essa inversão ocorreu sem conflito, pois o pequeno município de Ponto Novo não contava com uma grande mobilização da comunidade, que entendeu que construir uma barragem seria bom. Porém, importa destacar que, nessa transição, realizada na esfera da burocracia administrativa, a ideia foi totalmente modificada para atender a outros interesses diferentes daqueles identificados por sua comunidade: água e terra para a grande empresa atuar com fortes subsídios estatais e não água para os que já tinham terras, sejam os reassentados da reforma agrária, sejam os pequenos e médios proprietários das terras às margens do rio.

Sem mobilização contrária, o Estado passou a executar os projetos, finalizando-os em 2006. Foram construídas três grandes barragens – Pindobaçu, Pedras Altas e Ponto Novo, sistemas adutores, canais de irrigação e sistemas de abastecimento de água, sistemas de energia elétrica e estradas. O resultado foi a criação do Distrito de Irrigação de Ponto Novo, que atende à lógica da produção de frutas para um mercado cada vez mais competitivo e seletivo, deixando parte da comunidade de Ponto Novo frustrada com os resultados do processo.

A GÊNESE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: COMO O PROJETO FOI EXECUTADO

Uma vez decidido que o Estado realizaria ações para atender às reivindicações da comunidade – mas, como visto, transformando a ideia original do plano diretor de recursos hídricos –, a execução ocorreu a partir da implementação das ações definidas no PGRH. O projeto foi subdividido por intervenções estruturais e institucionais. Aquelas realizadas em Ponto Novo estão listadas no Quadro 1 e demarcam o que foi efetivado até 2006, ano em que as intervenções estruturais foram finalizadas.

A infraestrutura construída em Ponto Novo, como novas casas para a relocação das famílias atingidas pelo lago da represa ou mesmo as adutoras do perímetro irrigado, também foi implantada por ações reguladas pelo PGRH. Assim, sem as verbas provenientes de empréstimos internacionais e do próprio governo da Bahia, não teria sido possível executar tudo o que foi projetado.

Isso é importante porque demarca a capacidade do Estado de agir mesmo sem possuir o recurso, pois pode endividar-se, o que confere certa dependência com relação aos agentes que viabilizam os empréstimos. No caso das ações em Ponto Novo, a intervenção do Banco Mundial foi fundamental. Já na área institucional, verifica-se que as intervenções se generalizaram por toda a Bahia, demonstrando que houve um redirecionamento não explicitado no projeto original.

Como demonstra o Quadro 1, a ação do Estado resultou na construção da Barragem de Ponto Novo, com capacidade de acumulação de 39.600.000 m³ de água. Essa foi a ação-base e se sustentou na ideia de que o problema da seca no semiárido é resolvido acumulando água em grandes reservatórios.

A água armazenada possibilita, caso as médias históricas de chuva se concretizem ano a ano, irrigar 4.200 ha. Além disso, ocorreu o reassentamento de 83 famílias atingidas pelo lago da barragem, beneficiadas com infraestrutura habitacional (casa, energia, estradas e saneamento), implantação do sistema de irrigação primeira etapa, para atendimento aos reassentados, com a disponibilização de 415 ha de lotes irrigados, eletrificação do sistema de irrigação de Ponto Novo, implantação do Programa de Educação Ambiental e Comunicação Social (Pecs), implantação de organismos de bacias e organização dos usuários da água. É importante ressaltar que houve um atraso no reassentamento de outras 54 famílias de pequenos agricultores. Essas famílias foram assentadas em 2007, depois da finalização das ações do PGRH.

Ações executadas	Indicadores de execução
Construção da Barragem de Ponto Novo com capacidade de acumulação de 39.600.000 m3 de água com possibilidade de irrigar 4.200 ha.	Barragem concluída em 1999.
Reassentamento de 83 famílias atingidas pelo lago da barragem, beneficiadas com infraestrutura habitacional (casa, energia, estradas e saneamento).	Melhoria na qualidade de vida, com o fornecimento de moradia (casas de alvenaria e instalações hidrossanitárias completas) e ajuda de custo (dinheiro e cestas básicas).
Implantação do sistema de irrigação primeira etapa para atendimento aos reassentados com a disponibilização de 415 ha de lotes irrigados.	Implantação de 415 ha irrigados, divididos entre as famílias reassentadas, com toda assistência técnica para plantio. Incremento do nível salarial e na aquisição de bens de consumo e serviços. Redução do fluxo migratório rural–urbano. Melhoria no atendimento aos usuários da água na região.
Eletificação do sistema de irrigação de Ponto Novo.	55 km de rede instalada e disponibilização de uma linha de transmissão de 69 Kw.
Implantação do Programa de Educação Ambiental e Comunicação Social (Pecs) nas bacias dos rios Itapicuru e Paraguaçu.	Realização de seminários, cursos de capacitação em educação ambiental e gestão de recursos hídricos, oficinas de acompanhamento dos multiplicadores, feiras do meio ambiente, criação de bibliotecas da água e formação de um núcleo de educação ambiental (NEA) em cada município participante.
Implantação de organismos de bacias e organização dos usuários da água.	Criação de quatro associações de usuários da água ao redor da Barragem de Ponto Novo, 26 comissões de usuários da água (Comua), em 26 municípios. Criação do Consórcio Intermunicipal de Usuários da Água do Alto e Médio Itapicuru, formado por 11 municípios. Instituição do primeiro comitê de bacias da Bahia (Comitê das Bacias do Leste).

Quadro 1
Principais ações realizadas no contexto de execução do PGRH – de Ponto Novo, Bahia – 2006

Fonte: Silva (2008).

Terminada essa etapa, o estado fez concessão da terra, ao longo dos canais de irrigação, para uso empresarial, finalizando sua ação e colocando a gestão dessa porção de espaço reestruturada sob comando do Distrito de Irrigação de Ponto Novo, entidade criada para esse fim e que congrega todos os irrigantes.

Portanto, o PGRH, como principal projeto do governo do estado da Bahia entre 2003 e 2006, realizou uma série de ações que tiveram rebatimentos no município de Ponto Novo, lócus das principais intervenções, e influenciaram a pequena cidade sede do município.

É importante demarcar que, a partir de 2007, começou a atuação das empresas privadas do setor do agronegócio da fruticultura irrigada com a promessa de geração de emprego, renda e desenvolvimento para o município. Os dados atuais (2013) demonstram que as promessas não se cumpriram até aqui. Nesse intervalo também apareceram conflitos mais explícitos referentes ao uso da terra e da água. A pequena cidade de Ponto Novo está envolvida nesse processo já há duas décadas. A seguir, ressaltam-se as principais nuances relativas à influência desse processo para a dinâmica espacial da cidade.

A GÊNESE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: OS REBATIMENTOS PARA A PEQUENA CIDADE DE PONTO NOVO

É verdade que, depois da efetivação dos projetos de irrigação, a cidade de Ponto Novo se modificou, com um pequeno crescimento do comércio, dos serviços e algumas poucas obras de infraestrutura urbana. Porém, podem ser destacados, entre outros, três importantes rebatimentos do processo.

O primeiro foi a criação de uma imagem, positiva, de que a cidade iria crescer economicamente e, como consequência, se desenvolver. Essa imagem foi gestada no contexto do típico discurso neoliberal adotado pelo governo estadual da época da execução do PGRH. Ponto Novo iria se transformar no “portal da agricultura irrigada do estado da Bahia”. Aliás, até hoje há uma placa na principal avenida que lhe dá acesso que ilustra bem esse tipo de construção de uma imagem positiva da cidade. Claro está que o alardeado crescimento econômico só beneficiou um pequeno grupo de empresários², e os dados demonstram que o sonhado desenvolvimento não ocorreu. Aliás, já na época de execução do PGRH alguns representantes de importantes setores da sociedade já verificavam que não seria como o governo prometia. Note-se o que falava um representante da CDL:

Quando você fala em Ponto Novo tem uma ligação imediata com o projeto de irrigação. Embora exista um determinado exagero no marketing, na venda, o governo vende o projeto de Ponto Novo como se isso fosse uma coisa de grande... e chega a vender ilusões. E se tenta vender como se isso é realmente... e tem gente que chega aqui, chega a se instalar, bota uma loja, uma casa comercial, achando que vai haver uma revolução. Eu sempre digo que as pessoas aí fora que não conhecem Ponto Novo, que não vivem em Ponto Novo, eles acham que a gente só é abrir o bolso e o dinheiro já tá caindo dentro, aí vem a pessoa coloca um hotel, daqui a pouco fecha porque não tem aquela resposta que queria, vem um outro e instala um restaurante, daqui a pouco fecha porque não teve a resposta que queria, vem um outro botou uma fábrica de bolacha e fechou [...] (representante da CDL do município de Ponto Novo). (SILVA, 2008, p. 320).

Verifica-se na fala acima, além da ratificação de que a propaganda do governo teve forte peso na minimização de conflitos, que houve tentativas de ampliação do comércio local e das pequenas indústrias. Mas essas iniciativas não se sustentaram, pois os empregos prometidos não foram gerados para criar, pelo menos, um mercado consumidor de gêneros de primeira necessidade.

² Sobre esse aspecto indicamos a leitura do artigo Água a serviço do grande capital: a influência do Banco Mundial na ação de governos neoliberais no Brasil (SILVA, 2010).

Outro forte rebatimento na cidade foi a venda, por pequenos e médios agricultores, das suas propriedades rurais. Segundo Sobrinho (2010), para a construção da barragem, foram deslocadas 213 famílias, sendo 56 do município de Ponto Novo, 23 do município de Saúde, 88 de Filadélfia e 46 de Pindobaçu. Essas famílias tiveram suas terras alagadas pelo lago da represa. Verificou-se que 83 famílias foram reassentadas, ou seja, 130 famílias optaram pela indenização e ficaram sem a terra.

Isso resultou numa imediata migração para a sede do município, gerando uma ampliação no número de moradias autoconstruídas em bairros ainda sem infraestrutura adequada. Sobre esses aspectos, seguem os depoimentos de representantes locais:

Você diz: não, rapaz, vai ser bom você ter uma indenização porque você vai receber 10.000 reais; 10.000 reais para quem nunca teve 1.000 reais no bolso soa como um volume de recurso muito grande. Só que ele não consegue perceber que aquilo vai dar para comprar muito pouca coisa e não vai dar uma sustentação, então ele vem compra uma casa de 9.000 e fica com 1.000 que vai dar para ele sobreviver dois, três meses só. Então esses impactos sociais houveram aqui, e por isso a gente mesmo tendo conhecimento que iam ocorrer esses impactos, a gente que tinha consciência disso não tinha como ser ouvido aqui porque a expectativa na época era extremamente positiva (representante da Associação Comercial do Município de Ponto Novo). (SILVA, 2008, p. 226).

Muita gente ficou seduzida em vender, como que a proposta era feita individualmente, esse pessoal que foi seduzido pelo vender, eles tão se dando conta do problema hoje, então na época eles não se deram conta, então conflito não chegou a ser uma coisa maior porque as pessoas não se deram conta de como seria depois. Se você vai aí no campo e oferece numa propriedade 20 ou 15 mil, numa seca dessa, as pessoas não vão pensar duas vezes. Mas o problema de lá está acontecendo hoje, violência no município, o grande número da periferia de Ponto Novo, principalmente Nova Esperança, Pedreira, aonde houve um acúmulo de pessoas que venderam a propriedade lá e vieram para a cidade e compraram uma casinha e depois... Então hoje que começam aparecer as conseqüências, pela sedução do momento, pela campanha feita pelo poder público, ainda hoje você entra na cidade e está lá estampado a barragem como sendo algo [...] (representante da Igreja católica no município de Ponto Novo). (SILVA, 2008, p. 327).

Os depoimentos expressam claramente aquilo que pode ser comprovado *in loco* na cidade de Ponto Novo: a ação do Estado provocou a ampliação do número de trabalhadores rurais vivendo na cidade, só que agora sem a terra, sem emprego e com poucas perspectivas em função da baixa qualificação para outro tipo de trabalho.

Outro rebatimento importante foi a geração, a partir de 2008, principalmente, de um conflito explícito pelo uso da terra e da água. Isso porque o confronto rural se relaciona de perto com a cidade, principalmente quando essa cidade tem na base da sua economia as atividades tipicamente rurais. Desse processo podem-se citar dois exemplos:

Em 2008, se estabeleceu um conflito³ que colocou em xeque a apropriação das terras do perímetro irrigado. O Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA) organizou um acampamento que estava situado ao lado da área da empresa Sítio Barreiras. Segundo seu próprio *website*, o MPA “[...] é um movimento camponês, de caráter nacional e popular, de massa, autônomo e de luta permanente, constituído por grupos de famílias camponesas” (MOVIMENTO DOS PEQUENOS AGRICULTORES, 2013). Sobre este conflito note-se o seguinte:

No caso de Ponto Novo, são 30 famílias que lutam pela terra e constituem o acampamento Terra Nossa. As famílias ocuparam inicialmente os lotes 65 e 54 do Distrito de Irrigação. Como todo processo já conhecido de acampamento de sem terras, os trabalhadores montaram uma infraestrutura mínima e chegaram a construir algumas casas. Mas, em 23 de fevereiro de 2011, ocorreram duas reintegrações de posse prontamente cumpridas pela polícia e as casas ali construídas foram ilegalmente derrubadas sem que o Estado tomasse partido dos pequenos produtores. Uma vez expulsos daquela área, passou-se o trator por cima de tudo, literalmente, e hoje não existe nenhum resquício da ocupação. Porém, os trabalhadores não se abalaram e identificaram que o lote do antigo Programa Cabra Forte estava abandonado. Assim, de acordo com nosso último trabalho de campo em agosto de 2011, os trabalhadores estavam ocupando a área que era destinada a produção de feno. (SILVA, 2013, p. 12).

O conflito está ainda por se resolver, e é na sede do município que se veem concretizadas as ações inerentes a ele, como os protestos, as reuniões de negociação e o envolvimento dos agentes públicos capazes de intervir para a resolução do embate.

Em abril de 2013, cerca de 100 agricultores realizaram protestos contra o corte no fornecimento de água para os lotes do perímetro irrigado de Ponto Novo quebrando parte da adutora que abastece o município de Senhor do Bonfim. Nesse mesmo mês a comunidade também protestou, principalmente os agricultores, bloqueando a BR 407 e reivindicando a manutenção da vazão da água para irrigação. Esses fatos demonstram como o conflito

³ Em função do foco desse artigo, não aprofundaremos a análise dos conflitos agrários gerados pela intervenção do Estado. Assim, recomendamos, para aqueles que desejarem aprofundar essa questão, a leitura do artigo intitulado *Conflitos agrários, movimentos sociais e a ação de governos neoliberais: o caso do município de Ponto Novo no Estado da Bahia – Brasil*, publicado na revista *Campo-Território* (SILVA, 2013).

pelo uso da água está vivo e longe de ser resolvido. Claro que a situação tem rebatimento na cidade, que vê a normal tranquilidade típica da cidade pequena colocada em xeque pela constante possibilidade de conflito.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesse artigo demonstrou-se como nasce uma política pública, como o Estado se apropria de uma ideia da comunidade e como a executa da forma que convém a determinados governos, passando, inclusive, ao largo daquilo que origina, no seio de uma comunidade, a demanda por essa mesma política pública.

É preciso destacar que os projetos executados, apesar de nascidos dos anseios de uma comunidade que vive numa cidade pequena, não consideraram essa característica. A ação se valeu de aspectos como a intensa articulação com o rural e o anseio da comunidade por transformação, tida como sinônimo de modernidade, mas se configurou sem considerar o planejamento do crescimento da cidade, processo no qual a prefeitura, por ter sido parceira incondicional e acrítica, tem grande parcela de contribuição.

Uma cidade pequena, no interior da Bahia, tem normalmente um cotidiano tranquilo, longe da violência das grandes metrópoles, com fortes relações de vizinhança. A intervenção estatal em Ponto Novo influenciou negativamente a dinâmica da cidade pequena, pois não gerou os prometidos empregos, não foi capaz inserir a cidade nas principais redes, que modernizam o capitalismo brasileiro e os serviços públicos e privados, e deixou um passivo como a favelização, o aumento da violência e, contraditoriamente, agiu no sentido de piorar a vida na pequena cidade.

Alguns dados permitem afirmar que as promessas do governo não se cumpriram, e a ação do Estado não repercutiram positivamente nem o município, nem a sua sede. Os impactos, portanto, foram negativos. A primeira promessa do governo foi que empregos seriam gerados, a cidade cresceria, e a população rural do município seria beneficiada, freando a repulsão típica dos municípios do semiárido baiano. O Gráfico 1 demonstra que, ao contrário, houve uma redução na população total e uma inacreditável inversão entre a população urbana e rural. Ou seja, a ação do Estado realmente retirou as pessoas da zona rural, e hoje a população se aglomera na pequena cidade. Além disso, verificou-se, de acordo com os dados do IBGE, que o rendimento mensal domiciliar per capita nominal em 2010 era de R\$ 214, e o índice de pobreza atingia 54,68%.

Outro dado relevante é o emprego gerado (Tabela 1) na área da fruticultura e no comércio varejista, pois expressa a relação entre o crescimento da zona rural do município e o comércio na sede, uma vez que a ação do Estado focava um polo empresarial na área da fruticultura que deveria gerar emprego e renda.

A Tabela 1 apresenta dados ilustrativos. Entre 1997 e maio de 2013, foram gerados, em quatro setores-chave da agricultura – trabalhador no cultivo de árvores frutíferas, trabalhador

agropecuário em geral, trabalhador volante da agricultura e técnico agrícola –, apenas 328 empregos formais. Para se ter uma ideia, a promessa era a de que só a empresa Agrivale deveria gerar 1.100 empregos na agricultura. Já no comércio varejista ocorreu uma diminuição de seis postos de trabalho. Além disso, os salários médios estão sempre muito próximos ou mesmo abaixo do salário mínimo brasileiro.

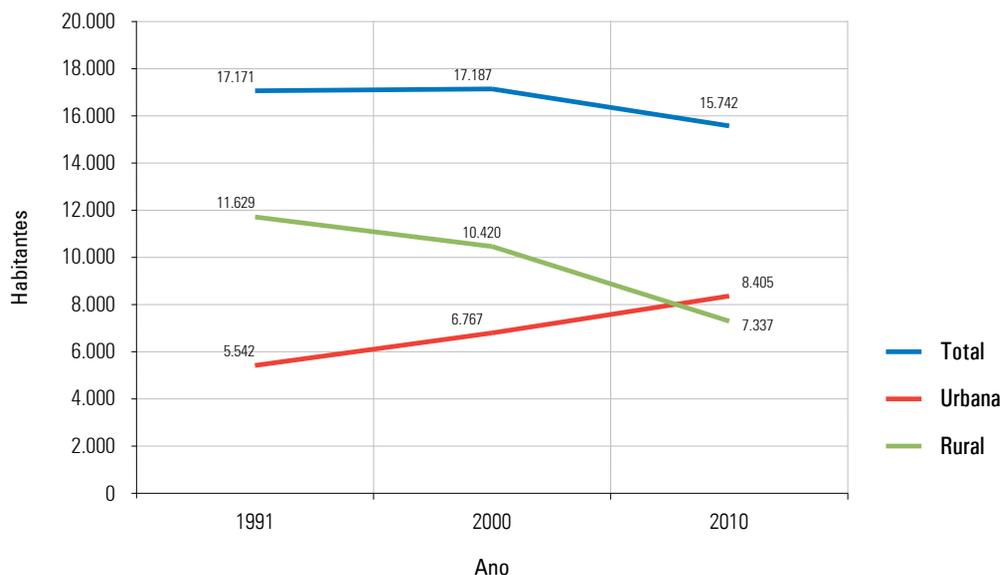


Gráfico 1
Evolução da população total e por local de domicílio do município de Ponto Novo Bahia – 1991/2010

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2013).

Tabela 1
Ocupações que mais admitiram – Ponto Novo, Bahia – 1997-2013

Ocupações selecionadas	Entre 1997 e maio de 2013			
	Admissão	Desligamento	Saldo	Salário médio
Trabalhador no cultivo de árvores frutíferas	968	636	332	481,33
Trabalhador agropecuário em geral	155	162	- 7	241,68
Trabalhador volante da agricultura	17	15	2	434,88
Técnico agrícola	4	3	1	447,50
Vendedor de comércio varejista	23	29	- 6	500,87

Fonte: Brasil (2013).
Elaboração: Onildo Araujo da Silva.

Os dados ratificam o que já se afirmou anteriormente. Muita promessa e propaganda, mas pouquíssimo benefício e muito impacto negativo para a cidade de Ponto Novo. Esse foi o resultado da aplicação do PGRH. Assim, resta afirmar que a ação do Estado, sob o comando de um governo neoliberal, esteve a serviço de um pequeno número de empresas e empresários que se beneficiaram da aplicação de recursos públicos e não foi direcionada para o atendimento dos anseios da comunidade de Ponto Novo.

REFERÊNCIAS

- BAHIA. Secretaria de Recursos Hídricos. *Expectativa da área a ser irrigada no entorno do lago da barragem de Ponto Novo*. Salvador: SRH, 1999.
- BAHIA. Secretaria de Recursos Hídricos, Saneamento e Habitação. *Planos Diretores de Recursos Hídricos: Bacia do Rio Itapicuru: documento síntese*. Salvador: SRHSH, 1995.
- _____. *Projeto de gerenciamento de recursos hídricos – PGRH*. Salvador: SRH, 1997.
- BEDIN, G. A. Estado, cidadania e globalização do mundo: algumas reflexões e possíveis desdobramentos. In: OLIVEIRA, O. M. de (Coord.). *Relações internacionais e globalização*. Ijuí, RS: UNIJUÍ, 1999.
- BONETI, L. *Políticas públicas por dentro*. Ijuí, RS: UNIJUÍ, 2007.
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Perfil do município*. Disponível em: <http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_perfil_municipio/index.php>. Acesso em: 20 jun. 2013.
- CASTRO, I. E. de. Seca versus seca: novos interesses, novos territórios, novos discursos no Nordeste. In: CASTRO, I. E. de; GOMES, P. C. da C.; CORRÊA, R. L. (Org.). *Brasil: questões atuais de reorganização do território*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996.
- COMISIÓN MUNDIAL DE REPRESAS. *Represas y desarrollo: un nuevo marco para la toma de decisiones: el reporte final de la comisión mundial de represas*. Santiago de Chile: [s.n], 2000.
- COMISSÃO PASTORAL da TERRA. *Conflitos no campo - Brasil 2010*. Goiânia: CPT, 2011.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Cidades@*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat>>. Acesso em: 20 jun. 2013.
- MOVIMENTO DOS PEQUENOS AGRICULTORES. *MPA: uma alternativa de organização do campesinato brasileiro*. Disponível em: <<http://www.mpabrasil.org.br/mpa-uma-alternativa-de-organizacao-do-campesinato-brasileiro>>. Acesso em: 13 jun. 2013.
- PERFIL DO MUNICÍPIO. Disponível em: <http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_perfil_municipio/index.php>. Acesso em: 20 jun. 2013.
- SANTOS, M. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: HUCITEC, 1996.
- SENELLART, M. *As artes de governar: do regimen medieval ao conceito de governo*. São Paulo: Editora 34, 2006.
- SILVA, O. A. da. Conflitos agrários, movimentos sociais e a ação de governos neoliberais: o caso do município de Ponto Novo no estado da Bahia Brasil. *Campo – Território: Revista de Geografia Agrária*, São Paulo, v. 8, n. 15, p. 2-17, fev. 2013.
- _____. Água a serviço do grande capital: a influência do Banco Mundial na ação de governos neoliberais no Brasil. In: MORA ALISEDA, J.; CONDESSO, F.; SÃO PEDRO, B. (Org.). *Desenvolvimento sustentável e recursos hídricos*. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa, 2010. v. 1, p. 337-356.

SILVA, O. A. da. *Recursos hídricos, ação do estado e reordenação territorial: o processo de implantação da barragem e do distrito de irrigação de ponto novo no estado da Bahia - Brasil*. 2008. 375 f. Tese (Doutorado)-Universidade de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 2008.

_____. Água e seca no semi-árido baiano: relações com a tecnologia e com o território. *Revista Abalar: A Geografia Galega en Construción*, Santiago de Compostela, n. 3, 2005.

SOBRINHO, J. N. História socioambiental dos atingidos pela Barragem de Ponto Novo: ruptura e vivência dos reassentados. In: ENCONTRO LATINO AMERICANO CIÊNCIAS SOCIAIS E BARRAGENS, 3, 2010, Belém. *Anais...* Belém: [s.n], 2010.

PARTE III

**MOVIMENTOS
SOCIAIS, PARTICIPAÇÃO
E PLANEJAMENTO
URBANO**

SESP

95

Série Estudos e Pesquisas

PARTICIPAÇÃO POPULAR EM CONSELHOS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL: A EXPERIÊNCIA DA ELABORAÇÃO DOS PLHIS

*Mário Rubem Costa Santana**

INTRODUÇÃO

Na atual administração pública, podem ser encontrados diversos mecanismos de participação da sociedade. Isso acontece, especialmente, nos governos que adotam posicionamentos mais democráticos, seja por princípios partidários, pressão popular ou apenas para dar respostas a exigências legais. Dessa forma, podem ser destacados os conselhos: de políticas públicas; saúde; emprego e renda; assistência social; desenvolvimento rural e urbano; planejamento; entorpecentes; criança e adolescente; negro; mulher; portadores de deficiências; idosos e aquele de que trata este texto: habitação.

É certo que a Constituição de 1988, com as respectivas emendas, estabeleceu a participação dos segmentos sociais nos diversos órgãos gestores e consultivos de inúmeras áreas, e sua regulamentação tem sido feita através de legislação complementar para os fóruns participativos, como pode ser visto a seguir, no caso da assistência social:

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195. Além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I – descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. (BRASIL, 1988).

Por outro lado, alguns governos de esquerda ampliaram as políticas descentralizadoras que contavam com maior participação dos municípios nas decisões ligadas à política pública. No entanto, para garantir que os governos municipais cumprissem o que determinam as leis, foi necessário criar expedientes de condicionamento da transferência de recursos financeiros dos governos federal e estadual, ou seja, somente através da pressão do governo federal pode ser garantida a participação popular, como afirma Côrtes (2005, p. 144).

* Doutor e mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professor do Departamento de Geografia da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB). mrcostasantana@aol.com

Uma característica comum a esses processos tem sido condicionar a transferência de recursos financeiros da esfera federal para as sub-nacionais de governo, visando à criação de fóruns participatórios em nível federal, estadual e municipal da administração pública. Devido à implementação de políticas descentralizadoras, o município tem participado crescentemente de decisões sobre políticas públicas. Assim criam-se condições para que os conselhos municipais, vinculados à gestão, passem a se envolver nesse processo decisório. Nesse caso, dirigentes municipais tornam-se os gestores e provedores de bens e serviços financiados com recursos públicos em seus territórios. Para que o município se habilite a receber recursos financeiros advindos da esfera federal, é exigida a criação de conselhos organizados de acordo com as determinações legais – federais, estaduais e municipais – e regulamentações administrativas. As últimas geralmente emitidas pelo ministério e secretarias estaduais ou municipais, da área de política pública a que se vincula o conselho, e complementadas por normas estabelecidas pelo próprio fórum.

Dentre as atribuições dos conselhos, não amplamente, está o controle e planejamento da aplicação de parte dos recursos financeiros transferidos pelas outras esferas de governo e, portanto, uma maior atuação popular sobre o direcionamento, monitoramento e fiscalização desses recursos: “A maior parte dos conselhos tem atribuições relativas ao planejamento e fiscalização da aplicação de recursos financeiros transferidos da esfera do governo federal ou estadual e relacionados ao monitoramento da implementação de políticas” (CÔRTEZ, 2005, p. 145).

No entanto, a existência desses instrumentos não é garantia da participação efetiva da população ou de seus representantes nos conselhos. Não há fiança do interesse em participar, seja por cunho pessoal ou por posicionamento político, seja por interesse do governo local em não abrir completamente a participação popular nas decisões políticas em determinadas áreas consideradas estratégicas na administração pública, sendo o conselheiro mero instrumento de manipulação, consulta ou apenas de acesso a informações.

Essas ações relativas aos conselhos, ou à forma como eles funcionam, dependerão muito de alguns elementos, como o nível de organização da sociedade civil, a política dos gestores públicos envolvidos e a estrutura institucional. Ou seja, a caracterização da política social dependerá desses fatores, os quais podem ser entendidos sob diversas formas.

[...] é necessário examinar o *arcabouço institucional* que cria e estabelece as regras básicas de funcionamento do fórum reconhecendo que ele é condição necessária para a existência de espaços públicos institucionalizados de participação. A criação de canais participatórios, entretanto, não é garantia suficiente para que os participantes

preferenciais – na maioria dos casos, representantes dos movimentos popular e sindical e de grupos de interesse de usuários – se envolvam, em alguma medida, nas decisões políticas que ocorrem em determinada área da administração pública. (CÔRTEZ, 2005, p. 145).

Pode-se perguntar para qual parcela da população os recursos são destinados. Esse direcionamento é importante, pois não se devem enviar recursos para setores da população que, no sistema capitalista, dispõem de renda suficiente para assumir custos, por exemplo, com a própria moradia.

No caso anterior, a forma de financiamento também vai ter importância, uma vez que o pagamento ou não, nos casos de provisão para as parcelas da população com pouco ou nenhum rendimento, vai depender de fontes a fundo perdido. Recursos oriundos do FGTS, por exemplo, precisarão ser remunerados com um taxa equivalente, resultando em um financiamento que deve ser direcionado para aqueles capazes de pagar a remuneração respectiva.

A repercussão junto à sociedade das políticas sociais dependerá também da sua inserção na mídia. O governo deverá, para isso, tentar fazer a maior divulgação possível junto aos órgãos de imprensa, mas, além disso, a própria ação deve ser motivo de interesse dos veículos de comunicação.

A gestão das políticas acaba tendo outro papel decisivo: as possibilidades de conciliação entre as diferentes opiniões e seu resultado sendo aplicado geram maior confiança no sistema. No entanto, se o gestor não for de fidedignidade ou não tiver um status político suficientemente forte, as pessoas não depositarão certeza no expediente dos conselhos.

A cultura da participação política da população é um outro fator a ser levado em consideração. Principalmente após o golpe de 1964, o povo brasileiro sofreu um processo de desmobilização, mas historicamente outros elementos contribuíram. A política clientelista, a troca de favores e o sentimento de dependência da população mais pobre da aristocracia rural e, por que não dizer, urbana foram fatores suficientes para reduzir as reuniões a meros grupos beneficentes sem qualquer criticidade.

A COMPOSIÇÃO DOS CONSELHOS

A composição dos conselhos, quase sempre definida em lei, varia bastante, mas quase sempre é constituída de representantes do governo e da sociedade civil organizada, preferencialmente em números equitativos. A proporção pode variar, mas em geral a maior parte dos representantes é do governo ou as duas se equivalem.

No caso dos governos, a indicação recai sobre representantes das secretarias que estão mais ligadas ao conselho referente. Então, para um conselho de habitação, possivelmente serão indicados, pelo governo, representantes da secretaria de habitação (se houver) ou desenvolvimento social, obras e saneamento, transportes e outras.

Quanto aos representantes populares, a composição vai variar mais ainda. Poderão estar presentes diversas associações de moradores, sindicatos, religiosos, comerciantes, empresários, profissionais liberais e profissionais específicos para aqueles conselhos direcionados para setores especiais.

O CONSELHO NACIONAL DE CIDADES

Segundo o Ministério das Cidades, o Conselho Nacional de Cidades é de natureza deliberativa e consultiva e tem algumas atribuições relacionadas à Política Nacional de Habitação, participando da definição das prioridades, estratégias, instrumentos e normas da política. Além disso, deve fornecer subsídios para a elaboração do Plano Nacional de Habitação, acompanhando e avaliando a implementação da Política Nacional de Habitação, recomendando providências necessárias ao cumprimento dos objetivos da citada política. Foi criado em 2004 para ser um instrumento de gestão democrática da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) e é parte da estrutura do Ministério das Cidades.

Tem por princípio a participação da comunidade através da representação autônoma de segmentos sociais diversos: ONGs, entidades profissionais, acadêmicas, sindicais, setor produtivo e órgãos governamentais. E deveria ser, segundo o Ministério das Cidades, “uma verdadeira instância de negociação”, pois estaria baseado na possibilidade de participação dos atores sociais na tomada de decisão sobre as políticas executadas pelo ministério em várias áreas, como habitação, saneamento ambiental, transporte e mobilidade urbana e planejamento territorial.

O Conselho Nacional de Cidades é formado por 86 titulares, sendo 49 representantes de segmentos da sociedade civil organizada e 37 dos poderes públicos em seus diversos níveis, federal, estadual e municipal, mais 86 suplentes com mandato de dois anos. Além destes, existem mais nove observadores dos estados que já têm seus conselhos. Em termos relativos, 57% dos conselheiros representam a sociedade civil. Mas será isso mesmo? Numericamente sim, todavia a forma de escolha desses representantes sofre a interferência dos diversos fatores já citados neste texto, desde a estrutura institucional até o nível de organização da sociedade civil. Então, como garantir que essa distribuição realmente represente democraticamente a população e sua diversidade? Mesmo considerando que a escolha dos titulares e suplentes é feita através da realização de diversas conferências nas escalas estadual e municipal, pode-se perguntar, efetivamente, quem participa das conferências. Qual o nível de politização dos indivíduos e qual o interesse desses em participar de tais atividades? E mais complicado ainda, que nível de conhecimento sobre essas formas de participação as pessoas têm?

A proposta de criação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU) não avançou no âmbito federal, assim como nos estados e municípios. Dessa forma, ainda não foi efetivamente aplicada a ideia de tornar o SNDU uma lei baseada no controle social com

participação popular e dos entes federativos, como afirma o texto-base nº 1 para discussão nas conferências das cidades:

Um breve balanço da construção do sistema nacional de desenvolvimento urbano aponta para as seguintes questões: (i) No âmbito federal não ocorreram muitos avanços na implementação das deliberações da Segunda Conferência das Cidades, que aprovou a sua criação: o SNDU não foi efetivamente criado; (ii) Em relação aos conselhos estaduais das cidades, nos estados onde estes foram instituídos, constata-se que tais instâncias ainda não estão funcionando efetivamente ou apresentam baixa capacidade deliberativa; (iii) nos municípios, apesar da ausência de indicadores oficiais, as informações disponíveis permitem inferir que também é pequeno o número de conselhos das cidades existentes. Ao longo dos últimos 9 anos, como resultado deste esforço coletivo e continuado dos conselheiros (as), o Conselho Nacional das Cidades elaborou e aprovou proposta de Projeto de Lei sob forma de Resolução, para a criação e funcionamento do SNDU, cujo texto ainda não foi encaminhado ao Congresso Nacional. Diversas ações coordenadas pelo ConCidades têm sido realizadas para motivar o poder executivo a apoiar a transformação da proposta do SNDU em Lei. (BRASIL, 2013, p. 1).

O problema é que as questões urbanas continuam a se fazer presentes.

[...] o aprofundamento da periferização das grandes metrópoles, com o aumento populacional nos municípios da fronteira metropolitana e expansão das favelas e loteamentos irregulares; de outro, o aparecimento de núcleos de classe média e condomínios fechados na periferia, tornando o espaço urbano mais complexo, desigual e heterogêneo. Este fenômeno vem sendo observado e reproduzido também nas pequenas e médias cidades brasileiras, mesmo que em menor intensidade. A reversão desse quadro exige a coordenação das ações governamentais de forma a assumir a política urbana como uma política estratégica para o país, universalizar o acesso às políticas urbanas e superar a cultura de fragmentação da gestão, que separa a política de habitação da política de saneamento ambiental, da política de mobilidade, gerando o desperdício de recursos, a ineficiência e a reprodução das desigualdades socioespaciais nas cidades brasileiras. (BRASIL, 2013, p. 2).

E de acordo com o Conselho de Cidades, para construir o SNDU, serão necessários:

[...] (i) diretrizes e princípios nacionais compartilhados por todos os níveis de governo; (ii) clara divisão de competências e responsabilidades entre os entes federados; (iii) instrumentos legais de regulação

da política urbana em cada âmbito de governo; (iv) recursos públicos partilhados segundo o pacto federativo, de forma a garantir o financiamento sustentável da política urbana; e (v) **canais de participação e controle social, com destaque para as conferências e os conselhos das cidades, de forma a garantir a participação da sociedade e criar uma nova dinâmica de gestão democrática das políticas urbanas.** (BRASIL, 2013, p. 2-3, grifo nosso).

A implantação do sistema ainda depende de uma série de estratégias para “[...] universalizar o direito à cidade, em especial, o acesso à moradia digna, aos serviços de saneamento ambiental e à mobilidade urbana” (BRASIL, 2013, p. 2). Mas considerando os resultados das conferências das cidades anteriores, percebe-se que ainda há um longo caminho pela frente para melhorar a qualidade de vida nas cidades e torná-las cada vez mais adequadas às necessidades das pessoas. Para isso, será necessário afinar os instrumentos de participação, iniciando com o entendimento dos motivos da não participação.

A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ELABORAÇÃO DOS PLANOS LOCAIS DE INTERESSE SOCIAL

Dentre os diversos princípios da Política Nacional de Habitação, destaca-se aquele que afirma a necessidade de “[...] gestão democrática com a participação dos diferentes segmentos da sociedade, possibilitando controle social e transparência nas decisões e procedimentos” (BRASIL, 2009, p. 33). Este parece ser o princípio mais comum nas políticas atuais que o governo federal tenta induzir, ou é pressionado a fazê-lo nas outras esferas do poder.

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) é organizado com uma instância central de coordenação, gestão e controle do Ministério das Cidades. Também faz parte do SNHIS o conselho e os agentes financeiros, além de outros órgãos descentralizados. Para receber recursos do SNHIS, os municípios podem aderir ao sistema. A adesão é voluntária, mas, ao fazê-lo, o município se compromete a criar o Fundo Local de Habitação de Interesse Social, a ser gerido pelo Conselho Local de Habitação de Interesse Social, e o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS).

Os planos locais de habitação de interesse social fazem parte da Política Nacional de Habitação, concretizada pelo Plano Nacional de Habitação (Planhab) e, no caso em questão, pelo Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), que é composto pelo Plano Nacional, pelo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e pelo Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (CGFNHIS).

De acordo com o Ministério das Cidades, CGFNHIS deve estabelecer diretrizes e critérios para a alocação dos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, em combina-

ção com a Política e o Plano Nacional de Habitação. Esse sistema se reproduz nos estados e municípios com o plano, conselho e fundos estaduais e municipais.

Os conselhos municipais de habitação deveriam garantir a representatividade da sociedade civil organizada. No entanto, seu papel de fiscalizador e definidor de critérios para alocação de recursos do fundo os torna politicamente importantes para que os governos municipais aceitem sua interferência, ou, se o fizerem, que seja sob o seu controle. Essa atitude é muito comum nos governos com posicionamentos mais conservadores - mas aqueles de esquerda não estão livres desses procedimentos. Essas ações podem ocorrer por intencionalidade do gestor ou apenas por não haver um nível de politização popular suficiente para exigir a real abertura às diversas camadas sociais.

O PLHIS deve ser elaborado em três etapas básicas: proposta metodológica, diagnóstico e estratégias de ações. Inicialmente, a prefeitura deve compor uma equipe técnica municipal, com profissionais de diversos setores, apoiados, quando necessário, por consultores. Uma primeira reunião com a comunidade é necessária para a apresentação da proposta e para formar uma comissão de acompanhamento com representantes da comunidade. A comissão vai observar a elaboração do plano e solicitar esclarecimentos quando isso se fizer necessário. Sua composição não é definida em termos numéricos ou de representatividade de cada um dos seus membros, podendo ser estabelecida, por exemplo, pelos membros do conselho de habitação, se houver um.

Após a elaboração da primeira etapa, tem-se uma audiência pública, que deve ser amplamente convocada, permitindo-se a participação da comunidade local e de seus representantes, sem distinção quanto ao direito de fala e de voto. Esse procedimento vai se repetir nas outras duas etapas, culminado com a aprovação do PLHIS. Em cada uma dessas fases, nos relatórios gerados, deve ser anexada a documentação comprobatória da participação da população, com lista de presença e fotos. No entanto, não é definido um número mínimo de participantes, mesmo porque, dado a baixa quantidade de presentes na maior parte dos municípios, isso inviabilizaria a confecção do plano.

Antes de cada etapa, deve haver uma capacitação dos envolvidos para que tenham a condição de levar os trabalhos a termo. No entanto, essa capacitação depende de fatores externos que não podem ser controlados pelos responsáveis por ela e, posteriormente, pela audiência pública, como poderá ser visto a seguir, numa análise da elaboração dos PLHIS de quatro municípios baianos de portes diferentes.

A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PLHIS DE BRUMADO

O contexto de construção do PLHIS de Brumado é importante para entender parte do que aconteceu em termos de participação popular. Em 2011, quando os trabalhos foram iniciados, a prefeitura se viu pressionada pelos prazos dados pelo governo federal após a assinatura do

termo de adesão e constituiu a equipe municipal contratando, após licitação, uma empresa de consultoria para auxiliar na elaboração do plano. A previsão inicial era de que todo o processo ocorresse em seis meses, em razão dos prazos acordados. No entanto, por razões diversas, o documento só ficou pronto em 2013.

A primeira reunião convocada para abrir os trabalhos e explicar à comunidade o que viria a ser o PLHIS se deu com uma quantidade razoável de pessoas. A convocação foi feita no formato exigido pelo Ministério das Cidades, através das mídias locais, e mais de 50 pessoas compareceram. Pode parecer um número pequeno para um município com mais de 60 mil habitantes tendo, de acordo com os resultados do Censo Demográfico de 2010, sendo 53.978 habitantes no distrito sede. Porém, essa é uma realidade do interior da Bahia, com algumas exceções.

No entanto, a preocupação da maioria dos presentes não era entender quais eram os objetivos do governo municipal com a elaboração do PLHIS, mas saber quando as casas ficariam prontas, mesmo que se tentasse explicar que se tratava de um processo que deveria se dar ao longo de alguns anos e que não se restringia, exclusivamente, à “doação” de casas. Entende-se que isso é natural, e as causas dessas demandas está no imediatismo das necessidades das pessoas, associado ao clientelismo que, durante muito tempo, regeu as relações entre os governos municipais e os munícipes.

Por outro lado, a organização da sociedade civil no setor habitacional é muito frágil e necessita de incentivos para se tornar mais ativa. Isso resultou, nas reuniões seguintes, em reduzida participação dos representantes das entidades, assim como da população, situação que se repetiu em outros municípios na elaboração do PLHIS.

Obviamente, não é administrativamente possível a participação indistinta de todas as pessoas na gestão municipal direta. Por isso, são criadas as representações, como os conselhos. De acordo com o Ministério das Cidades, os municípios poderiam ampliar as atribuições de conselhos de habitação existentes para gerir o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, ou mesmo dar ao conselho gestor a capacidade de discutir outros temas que ultrapassassem a gestão dos recursos e aplicação do PLHIS. Nesse caso, a representação popular vai variar de acordo com a lei ou decreto que regulamenta a composição do conselho. No caso de Brumado, tem-se: um representante da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Cidadania; um da Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Econômico; um da Secretaria Municipal de Infraestrutura, Serviços Públicos e Desenvolvimento Urbano; um de movimentos sociais (BRUMADO, 2008). Além da representação desigual, a presidência do conselho, definida no decreto, é do titular da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, que tem a prerrogativa de exercer o voto de qualidade.

Em um contexto como o descrito, como garantir a participação efetiva da população na gestão da habitação no município? Mesmo considerando que à época o governo municipal tinha uma postura aberta para a gestão participativa, os resultados não foram significativos em termos de contribuição da comunidade.

A ELABORAÇÃO DO PLHIS DE ITAGI E JITAÚNA E A CONTRIBUIÇÃO COMUNITÁRIA

Itagi e Jitaúna têm, cada um, uma população cinco vezes menor que a de Brumado (de acordo com o Censo Demográfico de 2010, esses municípios possuem, respectivamente, 13.051 e 14.115 habitantes), mas os problemas de participação da comunidade são muito parecidos. Assim como no município maior, a população foi convocada para participar das reuniões de preparação e aprovação das etapas do PLHIS. No entanto, novamente as preocupações giravam em torno das questões mais imediatas, e as perguntas se repetiam: quando vão ser distribuídas as casas?

Após a primeira reunião, identificado pelos participantes que a ideia era de um planejamento de longo prazo, os encontros começaram a se esvaziar, mesmo criando-se as condições para a participação das pessoas. Novamente o imediatismo e os resquícios do clientelismo se fizeram presentes.

Mesmo considerando a baixa participação popular, ainda foi possível aos governos municipais criarem seus conselhos. No caso de Itagi, o conselho gestor do fundo é composto por um representante da Secretaria do Trabalho e Bem-Estar Social; um da Secretaria de Infraestrutura; um da Secretaria de Saúde; um da Pastoral da Criança; um da Associação de Apoio à Educação, Cultura e Ação Comunitária (Faecac); e um da Associação da Guarda Municipal de Itagi (ITAGI, 2010). Nesse caso, há uma igualdade em termos da quantidade de conselheiros, sendo três do governo e três dos movimentos populares. No entanto, pode-se observar que nenhum deles está diretamente ligado à discussão sobre habitação.

Em Jitaúna, o conselho conta com cinco representantes do governo municipal e quatro da comunidade, distribuídos da seguinte forma: Secretaria Municipal do Trabalho e Bem-Estar Social; Secretaria Municipal de Obras; Secretaria Municipal de Serviços Públicos; Secretaria Municipal de Finanças; Secretaria Municipal de Agricultura e Meio Ambiente; três representantes de entidades da área de movimentos populares e associações de bairros e um do Sindicato dos Trabalhadores Municipais de Jitaúna (JITAÚNA, 2009). Apesar do maior número de participantes, essa composição é menos democrática que a anterior.

A PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO NO PLHIS DE VITÓRIA DA CONQUISTA

Do ponto de vista da participação popular, o PLHIS de Vitória da Conquista - município cuja população total é de 306.866 habitantes, em 2010 - deve ser dividido em duas partes, pois houve dois processos, que ocorreram em contextos diferentes. No ano de 2009, a prefeitura deu início à elaboração do plano. O município, em razão dos sucessivos governos democráticos, tem uma tradição na participação popular através de diversos conselhos, e o de habitação era um deles. Ele foi criado como “[...] órgão deliberativo, consultivo e fiscalizador do Programa e do Fundo Municipal de Habitação Popular [...]” (VITÓRIA DA CONQUISTA, 2003) e, portanto,

já abraçava a função de fiscalizador e gestor do fundo. É composto por 11 representantes da sociedade civil e 11 do governo: quatro de assentamentos; quatro de ocupações; um da OAB, subseção de Vitória da Conquista; um do Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (CREA); um dos movimentos de moradia; um da Procuradoria Geral do Município; um da Secretaria Municipal de Obras e Urbanismo; um da Secretaria Municipal de Meio Ambiente; um da Secretaria Municipal de Serviços Públicos; dois da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social; um da Secretaria Municipal de Expansão Econômica; um do Gabinete do Prefeito; um da Secretaria Municipal de Saúde; um da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB); e um da Caixa Econômica Federal (CEF). Todos têm um suplente, e os mandatos são de dois anos (VITÓRIA DA CONQUISTA, 2003).

Esse conselho funcionou a contento até a mudança do governo municipal, por ocasião da transição do mandato do prefeito José Raimundo para Guilherme Menezes, quando suas atividades foram reduzidas a zero. No entanto, a elaboração do PLHIS necessitava da presença do conselho, que poderia servir como comissão de acompanhamento das atividades realizadas pela equipe técnica responsável pelo processo. Mas foi longa a demora em reativá-lo, mesmo porque não era a prioridade do governo. Esse foi um dos fatores que levaram ao atraso dos trabalhos de conclusão do plano.

Inicialmente, a equipe técnica da prefeitura, assessorada por professores da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB) e composta por funcionários de diversos setores, elaborou um cronograma de reuniões com a comunidade para ouvir as demandas relativas à habitação no município. Foram feitas visitas em todos os bairros da sede e distritos. Essas reuniões serviram para entender os problemas do ponto de vista das comunidades e elaborar um diagnóstico mais adequado à realidade, conforme indica o Ministério das Cidades.

O maior problema para a equipe técnica parecia estar na demanda imediata da população, assim como ocorreu nos municípios citados anteriormente, e apesar da tradição conquistense de participação popular na gestão municipal, a expectativa da maioria dos presentes novamente se resumia à pergunta: quando as casas vão sair? Considerando as experiências anteriores, foi possível listar os problemas, mas a pergunta em questão continuava a permear as reuniões.

Infelizmente, a lição aprendida é a de que, mesmo com uma ampliação da participação das pessoas nas atividades de gestão e planejamento, as necessidades imediatas dão a tônica e são o principal motivo das reivindicações e, em sua maioria, se resumem à possibilidade de conseguir uma nova casa. É claro que ninguém vai esquecer da fome ou da falta de abrigo para si ou para seus parentes, mas essas questões remetem para uma observação mais acurada da situação social da população local e da permanência dos efeitos do clientelismo do passado. Ou mesmo de um neoclientelismo baseado na distribuição de casas que não atendem plenamente às necessidades das famílias, mas se constituem em números eleitorais.

Além das reuniões nos bairros, também foram realizados encontros com setores específicos da sociedade. O mais produtivo ocorreu com a Associação Conquistense de Integração do Deficiente (Acide), que apontou inúmeros erros nos projetos dos imóveis construídos pelos programas federais, como o Minha Casa, Minha Vida (MCMV), e em outros efetivados pela prefeitura municipal em parceria com o governo federal.

A última reunião para a aprovação do diagnóstico ocorreu após várias tentativas junto aos gestores municipais e contou com uma grande participação dos representantes de associações e setores da sociedade civil. A proposta foi aprovada pelos presentes, mas a sequência das atividades sofreu solução de continuidade. A prefeitura também optou pelo imediatismo em detrimento da construção do PLHIS, priorizando os esforços do programa MCMV para ampliação da distribuição de casas.

Após alguns meses, sob pressão do governo federal, que condicionou os repasses, inclusive para o MCMV, a prefeitura retomou o PLHIS. Dessa vez, contratou uma empresa que tem a tarefa de refazer o PLHIS e apresentar o resultado em seis meses. Apesar de não resgatar todas as reuniões já feitas e seus resultados, a empresa conseguiu realizar as etapas e aprovar, em audiências públicas, os resultados das três etapas, com grande participação do público. Todavia, este se restringiu aos que receberam convites e, apesar de abertas, as reuniões não foram devidamente divulgadas. A última audiência para aprovação do PLHIS ocorreu durante a Conferência Municipal das Cidades, uma excelente estratégia se a conferência não fosse feita, também, para convidados.

O próprio Conselho das Cidades admite uma relativa incapacidade relacionada às poucas competências deliberativas e à ausência de regras claras quanto à distribuição de atribuições dos diferentes níveis de governo.

A questão é reconhecer que as poucas competências deliberativas do Conselho das Cidades e a ausência de regras claras no que se refere à distribuição de atribuições dos diferentes níveis de governo – na forma de uma lei que regulamente o sistema nacional de desenvolvimento urbano – podem estar dificultando a institucionalização dos conselhos das cidades no âmbito dos demais entes federados, na medida em que essas regras definem procedimentos que facilitam a adoção de determinados desenhos institucionais. Atualmente a capacidade deliberativa do Conselho é muito mais resultante da sua força social – o fato dele ser composto por segmentos representativos dos setores sociais ligados à política urbana – do que das atribuições institucionais legais. E nesse aspecto existem riscos de retrocessos, já que não há nenhuma garantia que os próximos governos mantenham o compromisso em adotar as deliberações tomadas no seu interior. Assim, é necessário alterar o estatuto institucional do Conselho

das Cidades, de forma a torná-lo uma instância participativa permanente, com atribuições deliberativas claramente instituídas no âmbito de um SNDU. (BRASIL, 2013, p. 3).

A questão posta parte de uma situação paradoxal: como resolver a participação popular em uma situação de pobreza, baixo nível educacional, fraca organização sindical e resquícios da ditadura e do clientelismo adjacente ao coronelismo sertanejo que se reproduz nas políticas assistencialistas do neoclientelismo?

Imediatamente, a única resposta está na educação e preparação das pessoas para reivindicar organizadamente e não apenas pedir favores. Ao Estado cabe o papel de fornecer as condições para que os indivíduos entrem no mercado capitalista, se ele os quer consumidores, ou sejam cidadãos, se os quer participantes da vida social. Por enquanto, a opção dos governos no Brasil tem sido a primeira, resolvendo os problemas do mercado, ampliando a demanda com o aumento da renda e a distribuição do Bolsa Família e instilando o PIB com o PAC e o MCMV.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A gestão integrada passa por uma redução do seu processo de fragmentação refletido nos diversos conselhos trabalhando de forma individualizada. Ao mesmo tempo em que funcionam diferentes secretarias municipais, existem conselhos de desenvolvimento urbano e outros de habitação que não conversam. A organização parece refletir a própria fragmentação do espaço geográfico, mas não a combinação entre os elementos deste. Se os problemas urbanos ocorrem de maneira desigual e combinada, da mesma forma deveria ser a gestão desses.

Por outro lado, inúmeras questões ainda ficarão em aberto. É preciso entender como as pessoas terão condições de fazer parte dos diversos conselhos ou discutir em uma audiência pública problemas urbanos cujos interlocutores se preocupam em utilizar terminologia específica de suas áreas. Entender o discurso do governo e participar da gestão não pode ser algo de uma elite dentro da pobreza ou de iluminados pelo conhecimento acadêmico.

A melhoria na qualidade de vida passa naturalmente por uma moradia digna, saneamento ambiental, mobilidade e acessibilidade urbana, mas também por melhores condições de educação, saúde e lazer e, na sociedade capitalista, principalmente, a possibilidade de vender a sua força de trabalho a um preço o mais próximo possível do justo. É preciso reduzir as formas neoclientelistas de ação sobre a população. Já não se troca tanto tijolos por votos, mas o medo da perda do benefício, seja ele qual for, torna o indivíduo refém de um governo.

Os governos, em seus três níveis, devem reavaliar o formato proposto para a participação popular, dando mais ênfase à preparação das pessoas. Não apenas prover um treinamento

para que o indivíduo seja um conselheiro, mas sim uma melhoria no processo educacional a gerar real inserção do indivíduo nas discussões, para que ele seja um agente da modificação e não um ator passivo a desempenhar um papel escrito por outros.

Por fim, planos diretores e tantos outros têm recebido o título de “participativos”, cabendo aqui mais uma dúvida. Já que a maior parte das pessoas de baixa renda parece não ter clareza da sua capacidade coletiva de transformação e, ainda mais, por essas considerarem o imperativo de levar suas necessidades imediatas ao conhecimento das “autoridades”, como garantir, efetivamente, a participação popular? Como garantir que as pessoas falem sobre o que querem para a sua cidade, seu município ou seu país? A resposta está no princípio de tudo: educação de qualidade para todos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério das Cidades. Quem muda a cidade somos nós: reforma urbana já. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DAS CIDADES, 5., 2013, Brasília. [Anais...] Brasília: Ministério das Cidades, 2013. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/5conferencia/images/arquivos/parte1.pdf>>. Acesso em: 23 maio 2013.

_____. *Curso à distância: planos locais de habitação de interesse social*. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRUMADO. (BA). *Lei nº 1.521, de 26 de março de 2008*. Brumado: Prefeitura Municipal, 2008.

CÔRTEZ, Soraya M. Vargas. Arcabouço histórico-institucional e a conformação de conselhos municipais de políticas públicas. *Educar*, Curitiba, n. 25, p. 143-174, 2005.

ITAGI. (BA). *Decreto nº 061, de 20 de julho de 2009*. Itagi: Prefeitura Municipal, 2009.

JITAÚNA. (BA). *Decreto municipal nº 217, de 10 de setembro de 2010*. Jitaúna: Prefeitura Municipal, 2010.

VITÓRIA DA CONQUISTA. (BA). *Lei nº 1.186, de 18 de novembro de 2003*. Vitória da Conquista: Prefeitura Municipal, 2003.

PARTE IV

**TRABALHOS
SELECIONADOS**

SEF

95

Série Estudos e Pesquisas

PRODUÇÃO DO ESPAÇO INTRAURBANO DE LUÍS EDUARDO MAGALHÃES: OS AGENTES PROMOTORES E SUAS AÇÕES

Jorge Ney Valois Rios Filho*

INTRODUÇÃO

As cidades do agronegócio representam a ampliação e a complexidade da urbanização brasileira neste período técnico-científico e informacional. Elas representam uma nova realidade urbana, caracterizada pela intrínseca relação campo-cidade.

Pode-se dizer que duas são as maneiras de criação das cidades do agronegócio. A primeira, quando pequenos núcleos urbanos antigos sem expressão econômica, constituídos basicamente de um centro comercial para atender ao consumo consuntivo de uma população que vive da autossustentação, transformam-se em cidades do agronegócio para atender às exigências de consumo produtivo de um campo agora modernizado¹.

Ou, a segunda maneira, quando surgem como aldeias urbanas² e rapidamente se transformam em cidades do agronegócio. Segundo Santos (2009, p. 57): “O Brasil é um país que praticamente não conheceu o fenômeno de *village*. Pode-se dizer que as primeiras aldeias brasileiras só vão nascer já modernas [...]. Na verdade, não nascem rurais, já nascem urbanas.”

Neste artigo tenta-se demonstrar como ocorreu o processo de criação da cidade do agronegócio de Luís Eduardo Magalhães (LEM), identificando os agentes que atuam na escala intraurbana e demonstrando as suas ações na produção do espaço intraurbano desta cidade. Para se entender a constituição deste processo é importante enfatizar que esta cidade se localiza na Região Oeste da Bahia (região agrícola especializada na produção de grãos, principalmente a soja). Surgiu enquanto aldeia urbana proveniente da reestruturação da cadeia agropecuária desta região.

Portanto, antes mesmo de se tornar uma cidade, LEM já era considerada urbana. Alguns autores como Fonseca, Silva e Vieira (2010) se referiram à LEM como tal mesmo antes de sua

* Doutorando e mestre em Geografia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professor do Curso de Geografia da UFBA. jnvalois@yahoo.com.br

¹ Milton Santos (2009) divide o terciário em dois tipos diferentes de consumo que, no entanto, se combinam: o consumo produtivo, que corresponde ao comércio de produtos, matéria-prima, equipamentos, entre outros, que permitem as empresas produzirem seu produto final; e o consumo consuntivo que corresponde ao comércio de produtos materiais ou não materiais que tem a finalidade de sanar as necessidades básicas ou compulsivas da sociedade (comida, roupa, eletrodomésticos, cursos, plano de saúde e etc.).

² Neste texto, foram definidas como aldeia urbana as localidades que, mesmo sem ser oficialmente cidades (sede de um município), possuem fortes elementos do urbano que as configuram morfológicamente enquanto tal. O caso de Luís Eduardo Magalhães define bem esta situação. Em 1996, quando ainda era povoado (Mimoso do Oeste) do município de Barreiras, já possuía características de cidade, com quase 10 mil habitantes, a sede da Ceval Alimentos S/A (que na época era a maior indústria da região), três agências bancárias, além de condomínios fechados.

emancipação. Ela pertencia à categoria de aldeia urbana, tornando-se cidade só após sua emancipação, pois este ato político legitimou um novo e importante agente promotor do espaço urbano, o governo local.

Esta análise está dividida em três momentos. No primeiro, foram identificadas e analisadas as ações dos agentes promotores de espaço urbano da aldeia urbana de Mimoso do Oeste. Depois, foi enfatizada a atuação dos agentes após a emancipação da cidade e da legitimação do governo local enquanto o mais novo e importante agente. Deve-se perceber que o surgimento deste agente vai modificar a dinâmica dos demais, forçando inclusive o enfraquecimento de alguns e ampliando a atuação de outros. Por último, foram avaliadas as intervenções do governo local enquanto contribuintes para a fragmentação do espaço urbano, tornando-o mais segregado.

PRODUÇÃO DO ESPAÇO INTRAURBANO DA ALDEIA URBANA DE MIMOSO DO OESTE

O evento que proporcionou a origem da cidade do agronegócio enquanto aldeia urbana foi a instalação do posto de gasolina Mimoso, em 1982, no Km 90 da BR-020, fazendo referência à distância do posto de gasolina a Barreiras. Foi, justamente, este empreendimento que acabou dando início à ocupação territorial daquela área. Devido ao fluxo sempre constante de veículos, por causa do dinamismo econômico proporcionado pelo cultivo de grãos, o posto foi ampliando sua prestação de serviços, passando a comercializar mercadorias.

O primeiro loteamento residencial que deu origem à cidade foi o Rancho Grande, em 1984. Localizado próximo ao posto de gasolina, ao norte da BR-242. Este loteamento foi um empreendimento da empresa de colonização Colonizadora e Administradora Vale do Rio Grande (Carig), do empresário e pecuarista goiano Arnaldo Horácio Ferreira. Sua ocupação foi dada prioritariamente por produtores agrícolas, principalmente da Região Sul do país.

Haesbaert (1997) atribui a ida destes sulistas para esta localização à disputa mais do que econômica e política, culturalista entre a velha oligarquia baiana e o novo capital agrícola gaúcho. Segundo este autor, a ideia pilar que justifica a origem de Mimoso do Oeste é a tentativa de se implantar um território gaúcho na Região Oeste da Bahia. No entanto, mesmo se referindo apenas aos gaúchos, existiam entre os pioneiros paranaenses, catarinenses, paulistas e goianos.

Trata-se de uma disputa que vai além da nova divisão territorial do trabalho estabelecida com a chegada da modernização agrícola, desdobrando-se também numa espécie de divisão cultural do território que constrói, pelo menos ao nível das representações simbólicas, oposições que fornecem uma distinção clara entre sulistas e “nativos”. (HAESBAERT, 1997, p. 222).

No entanto, ao criar este novo território, estes produtores agrícolas foram seguidos por outro grupo de imigrantes, os nordestinos (principalmente baianos), em sua maioria pobres trabalhadores rurais que tinham a intenção de arrumar trabalho nas terras desses agricultores. Deste fato surge outro agente imobiliário, a construtora e imobiliária Aracruz, do também produtor agrícola goiano Aroldo Cruz. Esta empresa criou o loteamento Aracruz, (a mais de um quilômetro ao sul da BR-242) para onde foram direcionados estes imigrantes.

Pode-se observar que, ao contrário das grandes cidades antigas que surgem na fase mercantil do capitalismo enquanto vila estruturada sobre o padrão de cidade concentrada com ricos e pobres dividindo a área central da cidade, em LEM, que surge enquanto aldeia urbana moderna, sua estruturação já ocorre sobre os moldes da principal característica do atual processo de urbanização, a fragmentação urbana. Com os detentores dos meios de produção agrícola habitando ao norte da BR-242 e a força de trabalho em potencial morando ao sul desta mesma rodovia.

Segundo, A. C. de M.³, corretor de imóveis responsável por negociar os lotes da empresa Aracruz na época, essa separação entre ricos sulistas ao norte e pobres baianos ao sul veio a ocorrer devido à diferença de estratégias adotadas pelas empresas imobiliárias. A Carig investiu na produção de infraestrutura básica como forma de tornar seus lotes mais atrativos aos produtores agrícolas. A empresa Aracruz apenas demarcava os lotes e os comercializava sem o mínimo de infraestrutura (a empresa não realizou nem mesmo a abertura de vias de circulação dentro do loteamento). Isto repercutiu na diferenciação do preço dos lotes e, conseqüentemente, no tipo de morador.

Na maioria das metrópoles brasileiras antigas, o que determinou a localização das elites foram as amenidades naturais. Villaça (2001) destaca as localizações às margens de rios e as áreas mais altas como as principais vantagens locais perseguidas pelas elites no período inicial da formação de cidades como São Paulo, Rio de Janeiro, Recife e Salvador.

No caso de LEM, pode-se perceber outra peculiaridade. Esta cidade não apresenta nenhuma característica física que pudesse representar uma amenidade natural capaz de direcionar a localização da elite. O diferencial na posição dos grupos sociais no espaço intraurbano foi a promoção de infraestrutura, o que desde o início possibilitou uma diferente valorização no preço do solo urbano e, por isso, a separação entre as diferentes classes sociais de imigrantes.

Mais do que a constituição de dois loteamentos nas imediações do posto de gasolina Mimoso do Oeste, esses empreendimentos originaram os dois bairros mais antigos da cidade. O Mimoso do Oeste (que depois vai se fragmentar em Mimoso Central e Mimoso I), centro de consumo e local de moradia da classe média alta da cidade; e o Santa Cruz, bairro popular, com cerca de 80% de sua população com rendimentos entre 0 e 2 salários mínimos⁴.

³ Entrevista concedida em 13 out. 2011.

⁴ Segundo dados do Censo Demográfico 2010.

A concentração da elite local justifica a constituição do Mimoso Central como o sítio social da cidade. Segundo Villaça (2001), *a priori*, não são os estabelecimentos de consumo que determinam a localização das pessoas com renda mais elevada. Mas, sim, a concentração de um grupo social em determinada localização da cidade é que vai ser determinante para a escolha da localização dos estabelecimentos de consumo, principalmente os de consumo produtivo e os de consumo consuntivo não básicos.

Além disso, esse fato também explica a caracterização de Santa Cruz como área residencial de pessoas de baixa renda. Inclusive, este bairro foi apelidado de Iraque, fazendo referência aos problemas sociais enfrentados por seus moradores desde sua fundação.

A atuação dos agentes imobiliários no período limitou-se principalmente à comercialização de lotes e, no caso da Carig, à produção de infraestrutura nas mediações de seu empreendimento. É importante ressaltar que, no período, Mimoso do Oeste era um povoado de Barreiras com intenções separatistas, o que desestimulava uma atuação mais ativa do governo municipal, que se localizava a 90 km de distância.

Este fato fez surgir novos agentes na produção do espaço intraurbano da aldeia urbana. Dentre eles, destaca-se a Ceval Alimentos S/A, agroindústria especializada no beneficiamento da soja, que se instalou em Mimoso do Oeste em meados de 1980, por intermédio dos produtores agrícolas sulistas. Esta empresa foi responsável pela instalação de energia elétrica na aldeia urbana, levando o “linhão” que integrava a rede elétrica de Mimoso do Oeste à rede energética estadual. Esta ação realizada pela empresa em benefício próprio acabou sendo de crucial importância para a constituição do espaço intraurbano.

A negligência proposital do governo municipal de Barreiras fez surgir outros dois agentes importantes na produção do espaço intraurbano de Mimoso do Oeste, as associações de moradores: Associação de Moradores do Mimoso do Oeste (AMMO) e a Associação de Moradores Aracruz (AMA). Estas associações foram criadas com o intuito de tentar suprir as necessidades dos serviços básicos, principalmente com relação à infraestrutura da aldeia urbana. A AMMO atuava em prol do bairro Mimoso do Oeste proveniente do loteamento Rancho Grande, e a AMA atuava em prol do bairro Santa Cruz, proveniente do loteamento Aracruz.

O surgimento das duas associações de moradores representa a dissociação entre os dois grupos sociais que habitavam a aldeia urbana no período, pois foram incapazes de articular ações conjuntas em prol da totalidade do espaço intraurbano, com cada grupo de moradores lutando em prol de benefícios próprios.

Essas associações exerciam funções que normalmente seriam de obrigação do governo municipal, tais como:

- Promoção de energia elétrica nos bairros. Foi por intermédio da AMMO que a empresa Ceval instalou-se na cidade e, posteriormente, promoveu a instalação da rede de energia elétrica na cidade. Foi por intermédio da AMA que foi implantada energia elétrica no

- bairro Santa Cruz em 1995 (a energia elétrica foi implantada, posteriormente, no bairro Santa Cruz);
- Fornecimento de água. A AMA foi responsável, também em 1995, pela perfuração e administração de poço artesiano responsável pela distribuição de água para os moradores associados;
 - A AMA foi responsável pela limpeza pública do bairro Santa Cruz de 1997 até o ano 2000;
 - Foi de responsabilidade da AMA a abertura de ruas no Santa Cruz;
 - De 1998 a 2000, a AMA realizava campanhas de distribuição de sopas para crianças carentes;
 - Além disso, as duas associações administravam e administram até hoje uma rádio comunitária cada uma.

Para se ter ideia do poder de atuação das duas associações de bairro na cidade no período, a AMMO foi a primeira sede do poder municipal após a emancipação. E a AMA teve seu presidente, Alaídio Castilho de Moura, eleito vereador na primeira gestão municipal na eleição de 2000 (mandato que exerce até hoje, 2013), e seu sucessor, Inácio Spendler, também eleito vereador na segunda gestão municipal, na eleição de 2004. No entanto, vale ressaltar que há uma diferença crucial na atuação das duas associações. Enquanto a AMMO tinha um maior poder político de articulação, tendo força inclusive para atrair a maior empresa em atuação na Região Oeste da Bahia para seu território. A AMA limitava-se a suprir as carências de serviços sociais herdadas pelo bairro Santa Cruz quando ainda era o loteamento Aracruz; a prestação destes serviços básicos foi o que acabou promovendo os seus líderes ao cargo de vereadores.

PRODUÇÃO DO ESPAÇO INTRAURBANO APÓS A EMANCIPAÇÃO

Em 30 de março de 2000, o projeto da deputada estadual Jusmari Terezinha de Oliveira foi aprovado, e o distrito de LEM, através da Lei nº. 7.619, conseguiu sua emancipação, tornando-se o mais novo município da Bahia. Esse ato foi, durante muito tempo, motivo de grandes polêmicas, levando o Partido dos Trabalhadores (PT) a mover a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº. 2.240 contra o processo de emancipação deste município.

O PT alega pelo menos duas falhas em sua criação: a primeira diz respeito à violação à Emenda Constitucional nº. 15/96, que prevê a realização de um plebiscito com a população dos dois territórios envolvidos no processo, no caso, o distrito-sede e o distrito que deseja ser emancipado. Sobre esta emenda constitucional, Fonseca (2006) afirma que sua criação se justifica, justamente, na tentativa de frear as emancipações, pois seria mais difícil conseguir um consenso entre a população das duas partes envolvidas no processo. No caso de LEM, o plebiscito só foi realizado com os moradores do distrito emancipacionista.

A segunda irregularidade alegada refere-se à violação da Lei Federal nº. 9.504/97 que afirma que apenas os municípios criados até o dia 31 de dezembro de 1999 poderiam

eleger prefeitos e vereadores nas eleições do ano 2000. Mesmo diante destas questões de inconstitucionalidade, o fato é que o município foi emancipado. Possui, portanto, 12 anos de existência, gozando inclusive de autonomia política, administrativa e financeira, prevista pela Constituição Federal de 1988.

Mesmo que LEM já se configurasse enquanto cidade desde meados de 1990, tendo inclusive um desempenho econômico superior a muitos municípios baianos, a emancipação do município foi o que legitimou a transformação da aldeia urbana de Mimoso do Oeste na cidade do agronegócio Luís Eduardo Magalhães. Nesse sentido, a dimensão política ganha força como o fator principal na transformação de uma aldeia urbana em cidade do agronegócio, pois legitima um novo agente, o governo local.

Este fato é crucial para a análise da produção de espaço intraurbano segregado de LEM, pois o governo local é o principal agente promotor de espaço urbano. Sua atuação vai desde intervenções diretas no espaço, perpassando por intermediações de conflitos entre os demais agentes. Além disso, suas atuações direcionadas como estratégias para o *marketing* territorial repercutem de modo indireto sobre a produção do espaço, porque atraem empresas, investimentos e pessoas para a cidade.

É importante perceber que o surgimento do governo local enquanto agente altera a dinâmica de atuação de outros agentes que atuavam de maneira ativa quando LEM era uma aldeia urbana. É o caso das associações de moradores que tiveram muitas de suas ações transferidas para o governo local, tais como: limpeza urbana, abertura de vias públicas, distribuição de água (embora não seja uma função exercida pelo governo local, seu surgimento promoveu a implantação de uma estação de abastecimento de água da Embasa, em 2000, no município).

Com todas estas funções sendo desempenhadas pelo governo local, a atuação das associações de moradores limitou-se à administração das rádios comunitárias. O enfraquecimento desses agentes é nitidamente visível. A AMA que, na década de 90, chegou a ter mais de mil associados (para ter acesso aos serviços disponibilizados pela associação de moradores, inclusive para à água, o morador tinha que ser associado e contribuir mensalmente com uma taxa), em 2010 não possuía mais de 20 associados.

Além de diminuir a atuação de alguns agentes na produção do espaço intraurbano, o surgimento do governo local acabou por intensificar a atuação de outros. Como é o caso dos agentes imobiliários que, após a emancipação do município, aumentaram em quantidade e em intensidade suas ações.

Além das já existentes Carig e Aracruz, surgiu, em 2001, o Grupo Paraíso, do produtor agrícola e piloto paranaense Jacob Lauck (vice-prefeito de LEM nas duas gestões municipais do primeiro prefeito Oziel Oliveira, 2001 a 2004, e 2005 a 2008). Seus empreendimentos foram direcionados à área da cidade que deu origem ao bairro nobre Jardim Paraíso. Dentre os empreendimentos, pode-se citar o hotel mais luxuoso da cidade, o Saint Louis. Além dos loteamentos Jardim Paraíso I e Jardim Paraíso II, com lotes com tamanho médio de 900 m².

Segundo o próprio Jacob Lauck, em entrevista à revista eletrônica Diário do Oeste (MARQUES 2011), de 21 de outubro de 2011, a constituição do Jardim Paraíso enquanto bairro nobre justifica-se pela manutenção do tamanho médio dos lotes comercializados nesta área, em torno de 900 m². Assim como os proprietários das duas empresas imobiliárias citadas acima, esse senhor também é um dos pioneiros da cidade, chegando a Mimoso do Oeste em 1985 para atuar como produtor agrícola, também direcionando suas ações ao setor imobiliário. Arnaldo Horácio Ferreira (Carig), Aroldo Cruz (Aracruz) e Jacob Lauck (Grupo Paraíso) são responsáveis diretos pela produção dos três bairros mais importantes da cidade, respectivamente. O Mimoso do Oeste (Mimoso Central e Mimoso I) o centro de consumo; o Santa Cruz, bairro de baixa renda; e o Jardim Paraíso, bairro nobre.

Outro agente imobiliário importante que surgiu após a emancipação política do município foi a construtora e imobiliária Pedra do Sonho, de Luís Eduardo Sampaio Correa, sergipano, residente em Montes Claros (MG), dono de uma propriedade rural destinada ao cultivo de algodão, que, em 2004, foi transformada por ele no condomínio fechado Pedra do Sonho. Apesar de sua atuação se resumir apenas à construção do condomínio horizontal, seu papel foi significativo, pois trouxe para a cidade um novo tipo de habitat para as pessoas de alto padrão, promovendo inclusive o surgimento de enclaves em LEM.

Esses agentes imobiliários foram responsáveis pelo primeiro e o segundo momento da produção imobiliária. O primeiro momento referente ao período em que a cidade ainda era uma aldeia urbana e o segundo, ao período que vai da emancipação do município até a promulgação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), lei que vai regulamentar a produção do espaço intraurbano (2000-2007).

Uma semelhança crucial entre esses agentes é que, além de agentes imobiliários, são todos grandes produtores agrícolas, o que mostra uma concentração das principais atividades econômicas nas mãos de um pequeno grupo de pessoas. Além disso, demonstra que a produção do espaço intraurbano da cidade é monopolizado pela elite que tem o poder de escolher o local de moradia dos diferentes grupos sociais por renda. Outra questão que torna este fato importante refere-se, mais uma vez, à relação campo-cidade que, em LEM, é cada vez mais intrínseca. Assim, não só a produção agrícola está nas mãos dos produtores agrícolas, mas também a produção do próprio espaço intraurbano.

Após a promulgação do PDDU, em 2007, inaugurou-se um novo momento na produção do espaço intraurbano em LEM, com a expansão das áreas residenciais já consolidadas e com a produção de loteamentos regulamentados pelo governo municipal. Dentre as mudanças causadas pelo PDDU, ressalta-se o zoneamento urbano que limita o tamanho mínimo dos lotes a serem construídos, a depender da área da cidade (o que será discutido adiante), além da exigência da produção de infraestrutura básica (pavimentação asfáltica, água encanada e luz elétrica) em todos os lotes produzidos, independentemente da classe social aos quais estes lotes se destinam.

A expansão urbana vai ocorrer a partir da produção de novos loteamentos por agentes imobiliários antigos e por novos agentes imobiliários, com características pouco diferentes dos anteriores. Ao contrário das empresas imobiliárias pertencentes a produtores agrícolas da região, surgem construtoras e incorporadoras originárias de outras regiões do Brasil com o intuito de investir no mercado imobiliário de LEM.

Dentre eles, a Loteadora Donna Carmela, empresa paranaense, responsável pelo loteamento Cidade Universitária e Setor M3; a construtora ACNT, empresa brasileira, responsável pela construção dos loteamentos Vereda Tropical e Tropical Ville; a Fortec, empresa de Santa Catarina que, em consórcio com o Grupo Paraíso, estão produzindo um novo edifício de luxo com heliporto, no bairro Jardim Paraíso. Além destes empreendimentos, há o loteamento Florais Léa, produzido pela Aracruz Construtora e Imobiliária.

ATUAÇÃO DO GOVERNO LOCAL NO PROCESSO DE SEGREGAÇÃO EM LEM

A atuação dos agentes pode promover a produção do espaço intraurbano segregado em bairros organizados por diferentes classes sociais. Autores como Roberto Lobato Correa (1989) e Flávio Villaça (2001) identificam o Estado como o principal agente também na produção da segregação.

Segundo Villaça (2001), são três os mecanismos adotados pelo Estado para a promoção da segregação. O primeiro é a localização dos aparelhos do Estado que seguem a localização das camadas de mais alta renda, da mesma maneira que os estabelecimentos de consumo. Para este autor, quando os aparelhos do Estado se localizam próximos às classes mais elevadas, suas localizações comportam-se como se seguissem a lógica de mercado, o que não deveria acontecer.

No caso de LEM, todas as instituições e os órgãos públicos, exceto a Câmara de Vereadores, localizam-se na zona de Mimoso Central, área residencial caracterizada como de classe média alta e alto padrão.

O segundo mecanismo é a produção da infraestrutura que tende a ser direcionada para as áreas residenciais de alto padrão. Em pesquisa de Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) realizada em 2008 por este autor, foi analisada a eficiência dos serviços públicos prestados aos moradores do bairro Santa Cruz e do Condomínio Pedra do Sonho. O objetivo era justamente verificar se havia privilégio das classes mais elevadas. Foram entrevistados 60 moradores do bairro Santa Cruz e seis moradores do Condomínio Pedra do Sonho. Na ocasião foi solicitado aos entrevistados que dessem notas de 0 a 10 a quesitos como: sistema de calçamento, sistema de iluminação pública, sistema de rede de esgoto, distribuição de água encanada, coleta de lixo e área de lazer pública, apenas com relação ao bairro em que moravam.

Observando-se as notas dos serviços públicos de infraestrutura em duas áreas residenciais de diferentes classes sociais, verificou-se que as de serviços como calçamento das vias, iluminação pública e coleta de lixo chegam a ser menores no Condomínio Pedra do Sonho do que no bairro Santa Cruz. Outro dado é que tanto no Santa Cruz como no Pedra do Sonho, as notas mais baixas são para o sistema de rede de esgotos. Esses dados demonstram que, mesmo que tais grupos sociais tenham percepções e expectativas diferentes sobre o que seria um serviço público de qualidade, o de infraestrutura é considerado insatisfatório tanto em áreas de classe média alta e alto padrão quanto em áreas residenciais de classe média baixa.

No entanto, vale ressaltar que os moradores do bairro Santa Cruz sofrem mais que os moradores do Pedra do Sonho com a falta de infraestrutura. Embora o bairro Jardim Paraíso tenha uma situação precária, dentro dos limites e ao entorno do condomínio horizontal existe uma ótima infraestrutura, proporcionada pelo agente imobiliário responsável pela comercialização dos lotes. Cabe lembrar que o fornecimento deste serviço, desde o período em que LEM era uma aldeia urbana até 2007, era uma das vantagens locacionais promovidas pelos agentes imobiliários para garantir uma valorização econômica de seus empreendimentos.

Após 2007, o PDDU obrigou os loteadores a promoverem o mínimo de infraestrutura básica, conforme o art. 13 desta lei, tais como: pavimentação de todas as ruas, assentamentos de meios-fios e sarjetas, construção de redes de escoamento de águas pluviais, delimitação de áreas verdes e das destinadas aos equipamentos públicos, tratamento paisagístico das áreas verdes, construção da rede de abastecimento de água potável, assentamento de redes de esgotamento sanitário, colocação de rede de iluminação pública e de fornecimento de energia elétrica.

Nas áreas residenciais: Setor M3, Tropical Ville e Vereda Tropical, Florais Léa e Cidade Universitária, elaboradas após a promulgação do PDDU é visível, pelo menos, ruas pavimentadas. O mesmo não pode falar dos bairros Santa Cruz e Jardim Paraíso; mesmo sendo de classes diferentes, são bairros constituídos antes da lei.

Portanto, no que se refere a esse mecanismo, o governo local de LEM não parece privilegiar as áreas residenciais de classe média alta e alto padrão, mas também não tem contribuído com a melhoria de áreas residenciais mais pobres. Nesse sentido, ele deixa a desejar em todas as áreas residenciais da cidade, principalmente as mais antigas.

O terceiro mecanismo de promoção da segregação pelo Estado ocorre através da legislação urbanística. Segundo Villaça (2001), esta é feita pela e para a burguesia. Nesse quesito, destacam-se algumas leis criadas pelo Poder Legislativo municipal que contribuíram, de forma significativa, para a ampliação da segregação em LEM. A primeira lei refere-se ao PDDU que, nos artigos 24 e 25, delimita as zonas de uso do solo e as unidades de vizinhança destas zonas. O ponto mais interessante desta lei é justamente a Tabela I de seu Anexo, que demonstra os índices urbanísticos por zona de uso do solo. De acordo com essa tabela, existe uma diferença no tamanho mínimo do lote de acordo com a área residencial da cidade.

Nas áreas identificadas por esta pesquisa como de baixa renda⁵, o tamanho mínimo do lote é de 125 a 300 m². No centro, o tamanho mínimo do lote é de 600 m². E no bairro Jardim Paraíso, o tamanho mínimo do lote varia entre 600 e 1.200 m². A delimitação do tamanho mínimo dos lotes acaba por restringir a ocupação de pessoas de baixa renda em algumas áreas da cidade. Principalmente nas áreas consideradas de alto padrão.

Outro ponto do PDDU que caracteriza um ato segregador refere-se ao Plano Estratégico I que, apesar de ter como objetivo principal promover a melhoria de infraestrutura e a qualidade de vida dos moradores da zona Santa Cruz Sul (área com maior percentual de pessoas com faixa de renda entre 0 e 2 SM, 89,77%), pretende promover a construção de 500 unidades habitacionais na zona periférica deste bairro. Esta ação acentuaria ainda mais a segregação, uma vez que distanciaria ainda mais os pobres do centro da cidade.

Haja vista que a distância desta área para o centro da cidade é de 2,77 km. Para as pessoas que habitam a área, esta distância é um obstáculo. Quando uma distância equivalente a esta ocorre em uma metrópole, pode-se dizer que se trata de uma distância irrisória. No entanto, quando se refere a uma cidade pequena, a concepção se altera, sendo sentida pelos moradores. Além de manter essa população afastada do centro de consumo e de oportunidades de emprego e trabalho, esta localização mantém estes moradores ainda mais afastados dos condomínios horizontais do bairro Jardim Paraíso, tendo em vista que a distância entre eles é de 3,33 km.

Outra lei que se acredita, tem contribuído para o aumento da segregação é a Lei nº 126, de 01 de outubro de 2003. Tal lei dispõe sobre o serviço de mototáxi na cidade.

Artigo 9º O número máximo de motociclista que operacionalizarão os serviços de mototáxi de Luís Eduardo Magalhães será inicialmente em número de 80 (oitenta) veículos, sendo que, após efetuado o censo demográfico, deverá ser observado o limite de 3 (três) veículos para cada 1.000 (um mil) habitantes. (LUIS EDUARDO MAGALHÃES, 2003).

Tal lei encarece a prestação deste serviço e dificulta a acessibilidade das pessoas de baixa renda pela cidade. Tal motivo parece suficiente para que se enquadrá-la como um mecanismo promotor de segregação.

Sobre as leis aprovadas, chama a atenção que sua promulgação tenha legitimado a soberania do bairro Jardim Paraíso enquanto área residencial de alto padrão, principalmente

⁵ Em pesquisa de mestrado (RIOS FILHO, 2012), elaboramos uma tipologia socioespacial com base na variável rendimento nominal dos responsáveis pelo domicílio do Censo 2010. Através dessa variável criamos quatro categorias por faixa de renda: pessoas responsáveis pelo domicílio com rendimento nominal de 0 a 2 salários mínimos (SM), de 2 a 5 SM, de 5 a 10 SM e acima de 10 SM. A partir da análise dessas categorias chegamos a quatro tipos de áreas residenciais em LEM (Tipo I: baixa renda; Tipo II: baixa renda e classe média baixa; Tipo III: classe média baixa e classe média alta; e Tipo IV: classe média alta e alto padrão). Classificamos como áreas residenciais de baixa renda as que tinham um elevado número de pessoas com rendimento entre 0 a 2 SM.

a partir da delimitação do tamanho mínimo do lote, de 600 a 1.200 m². Justamente na área onde sempre se concentraram os empreendimentos do vice-prefeito Jacob Lauck, um dos homens mais ricos da cidade.

CONCLUSÃO

Neste artigo foram identificados os principais agentes que atuaram na produção do espaço intraurbano de LEM e acabaram por contribuir com seu processo de segregação. Percebe-se que, desde sua gênese enquanto aldeia urbana, a fragmentação urbana sempre norteou as ações dos agentes. Tais agentes exercem um controle mútuo sobre a cidade, uma vez que são os detentores dos meios de produção agrícola, dos empreendimentos imobiliários e do controle sobre o Estado, moldando o espaço intraurbano a seu bel-prazer, tornando-o cada vez mais segregado.

REFERÊNCIAS

CORREA, R. L. *O espaço urbano*. São Paulo: Ática, 1989.

FONSECA, A. A. M. da. *Instituição e desenvolvimento territorial: o desempenho municipal após a descentralização*. Feira de Santana, BA: UEFS, 2006.

FONSECA, A. A. M. da; SILVA, O. R.; VIEIRA, V. da S. Gênese e dinâmica do município de Luís Eduardo Magalhães/Bahia. In: FONSECA, Antônio Angelo Martins da; BRITO, Cristovão; LÉDA, Renato Leone Miranda (Org.). *Dinâmica da reestruturação do espaço local e regional no estado da Bahia*. Salvador: JM Gráfica e Editora, 2010. cap. 4, p. 121-154.

HAESBAERT, R. *Des-territorialização e identidade: a rede gaúcha no Nordeste*. Rio de Janeiro: Eduff, 1997.

CENSO DEMOGRÁFICO 2010: características da população e do domicílio: resultado do universo. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/resultados>>. Acesso em: 11 jan. 2012.

LUÍS EDUARDO MAGALHÃES (BA). *Câmara Municipal: Lei nº 255, de 14 de junho de 2007. Aprova o Plano Diretor de Luís Eduardo Magalhães, define o perímetro urbano, o uso e ocupação do solo urbano e da outras providências*. Disponível em: < <http://www.luiseduardomagalhaes.ba.gov.br/ckfinder/files/LEIS/LEI%20255.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2012.

_____. *Câmara Municipal: Lei nº 126, de 01 de outubro de 2003. Aprova lei que dispõe sobre o serviço público de transporte remunerado individual de passageiros e o serviço de entrega de mercadorias porta a porta, em veículo automotor e dá outras providências*. Disponível em: <<http://www.luiseduardomagalhaes.ba.gov.br/ckfinder/files/LEIS/LEI%20126.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2012.

MARQUES, R. O novo projeto imobiliário de Jacob Lauck. *Diário do Oeste Online*, Luís Eduardo Magalhães, 21 out. 2011. Disponível em: <<http://diariodooeste.com.br/o-novo-projeto-imobiliario-de-jacob-lauck,15180/>>. Acesso em: 26 jul. 2012.

RIOS FILHO, J. N. V. *Desenvolvimento sócio-espacial urbano em Luís Eduardo Magalhães-BA sob o viés do Estatuto da Cidade: uma análise comparativa entre bairro popular e condomínio de alto padrão*. 2008. 100 f. Monografia. (Graduação)–Universidade Estadual da Bahia, Jacobina, BA, 2008.

RIOS FILHO, J. N. V. *Segregação socioespacial na cidade do agronegócio de Luís Eduardo Magalhães (BA)*. Salvador. 193 f. Dissertação (Mestrado)–Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

SANTOS, M. *A urbanização brasileira*. 5 ed. São Paulo: Edusp, 2009.

SANTOS FILHO, A. M. dos; RIOS FILHO, J. N. V. A revalorização do oeste baiano a partir da expansão da agricultura moderna e o surgimento de um novo território: o município de Luís Eduardo Magalhães-BA. *Revista Pegada*, Presidente Prudente, SP, v. 9, n. 2, p. 1-15, dez. 2008.

VILLAÇA, F. *Espaço intraurbano no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Nobel, 2001.

PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO DE VITÓRIA DA CONQUISTA (BA) E AS POLÍTICAS HABITACIONAIS

*Mineia Venturini Menezes**
*Ana Célia Carvalho Rocha***

INTRODUÇÃO

Nas cidades brasileiras contemporâneas, a dificuldade de acesso à moradia aparece entre os principais problemas vivenciados pelos trabalhadores, juntamente com outros graves entraves sociais, como: desemprego, subemprego, violência urbana, precariedade nos serviços de saúde e educação pública, má distribuição de renda etc. Sabe-se que tais problemas encontram-se condicionados à forma pela qual a sociedade capitalista se organiza, ou seja, em classes sociais antagônicas, em que se verifica a exploração do trabalhador, com o pagamento de baixos salários, insuficientes para atender a suas necessidades básicas, entre as quais, o acesso à moradia.

Na sociedade capitalista, dividida em classes, o acesso à moradia é contraditório e desigual. Dessa forma, tem-se uma classe que controla a posse da terra e os meios de produção, e outra que é desprovida desses e sobrevive da venda de sua força de trabalho.

O problema da falta de moradia nas cidades brasileiras se intensificou com o processo de urbanização, no qual um enorme contingente populacional passou a viver no perímetro urbano. Com o surgimento da indústria e a mecanização do campo, toda a dinâmica social se modificou. O valor da terra, tanto no espaço urbano quanto no rural, se elevou e, com isso, o acesso a esse bem se tornou algo ainda mais restrito. Com a “descamponização”, isto é, a proletarianização do campesinato — processo que aconteceu em muitas regiões do país, porém não de forma completa —, um considerável número de pessoas foi morar nas áreas urbanas, na busca por emprego, iludidas com a perspectiva de melhoria das condições de vida que esses espaços poderiam oferecer.

O desenvolvimento da atividade industrial foi também um dos fatores condicionantes do aumento populacional e das transformações no espaço urbano. Mesmo nas cidades onde essa atividade não foi predominante, houve mudanças influenciadas por ela, porque juntamente com a indústria, surgiu uma nova realidade urbana: bancos, capital imóvel, novas necessidades e uma sociedade baseada no consumo.

* Especialista em Análise do Espaço Geográfico e graduada em Geografia pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB). Professora da Rede Estadual de Ensino da Bahia e da Rede Municipal de Ensino de Vitória da Conquista. neiavm@hotmail.com.br

** Especialista em Análise do Espaço Geográfico e graduada em Geografia pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB). Professora da Rede Municipal de Ensino de Vitória da Conquista e de Tremedal. cellyacr@hotmail.com

A denominada crise habitacional surgiu nesse contexto, reflexo do rápido e intenso crescimento populacional urbano provocado por diversos fatores, como: a mecanização do campo, o crescimento do setor terciário e o processo de industrialização.

Em meio ao contexto de crise habitacional, as políticas habitacionais no Brasil aparecem como “paliativas” para o problema. Em agosto de 1964, durante o período da ditadura militar, foram instituídos o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), com a Lei 4.380.

O BNH foi o grande responsável pela produção de moradias populares no Brasil, no entanto, não só as famílias de baixa renda foram privilegiadas, pois o programa que inicialmente destinou investimentos para a construção de moradias às classes de menor renda, também passou a atender outra camada da sociedade, a classe média.

Existiram diversos órgãos para financiamento e construção de moradias, como o Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais (Inocoop), as Companhias de Habitação (Cohab), a Habitação e Urbanização da Bahia (Urbis)¹, etc., de acordo com o mercado ao qual se destinava. Para o mercado popular, que inicialmente pretendia atender às famílias com renda mensal de um a três salários mínimos, limite posteriormente ampliado para cinco, os agentes eram as Cohab — que, na Bahia, podiam ser estaduais ou municipais. A Urbis também atuou nesse segmento. Os agentes do chamado mercado econômico, encarregados, a princípio, da construção de moradias para mutuários com renda familiar entre três e seis salários mínimos — limite mais tarde estendido para até 12 salários mínimos —, foram as cooperativas habitacionais (Inocoop), nesse caso atuando através de empreiteiras.

De acordo com Maricato (2001), foi somente a partir do SFH/BNH que as cidades brasileiras passaram a ocupar o centro de uma política destinada a mudar seu padrão de produção. Com o SFH/BNH ocorreu uma drenagem de recursos financeiros para o mercado habitacional, em escala nunca vista no país, o que ocasionou a mudança no perfil das grandes cidades, provocando o crescimento vertical promovido pelos edifícios de apartamentos.

No final da década de 1970 e na de 1980, os recursos se tornaram mais escassos, com o aumento do desemprego, o que culminou na queda do recolhimento do FGTS e dos depósitos em poupança e no aumento da retirada do FGTS, também em inadimplência devido ao aumento das prestações. Não havendo recursos suficientes para atender à demanda habitacional, o BNH foi extinto em 1986 e suas atribuições e recursos passaram para a Caixa Econômica Federal (CEF). Após 22 anos, o BNH deixou um grande déficit habitacional e uma carência de recursos para poder produzir novas unidades.

¹ A Urbis – Habitação e Urbanização da Bahia S.A – é uma sociedade de economia mista, constituída por tempo indeterminado, nos termos da Lei Estadual nº 2.114, de 04/01/1965. A sigla Urbis é originária do latim, visto que *urbis* nesse idioma significa cidade. A Urbis atuou em todo o estado da Bahia, principalmente por meio da criação de conjuntos habitacionais. O último conjunto financiado pela empresa foi o Vila Serrana, em Vitória da Conquista, no ano de 1990. Atualmente a Urbis dedica-se exclusivamente à administração dos contratos financiados.

Em Vitória da Conquista (BA), durante o período de vigência do BNH, foram construídos os conjuntos: Inocoop I e II, BNH e as Urbis I, II, III, IV, V e VI. No entanto, a construção desses conjuntos não veio a “sanar” a falta de moradia da população, sobretudo a de baixa renda, pelo fato de esses programas terem beneficiado antes a classe média (principalmente nos conjuntos do BNH, Inocoop I e II e Urbis I). A implementação das políticas de habitação popular na cidade interferiu, em grande medida, em seu processo de produção espacial, entretanto, tais políticas não possibilitaram o acesso justo e igualitário à habitação.

Diante do exposto, foi realizada a presente pesquisa na qual se buscou discutir a importância da implementação das políticas de habitação popular na cidade de Vitória da Conquista, manifestada pelos conjuntos habitacionais edificadas no período de vigência do BNH.

TERRITORIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE HABITAÇÃO POPULAR EM VITÓRIA DA CONQUISTA (BA)

As políticas de habitação popular que foram implementadas no Brasil, sobretudo a partir de 1964, quando da criação do BNH, foram responsáveis pelo surgimento de vários conjuntos habitacionais, mas, no entanto, não foram suficientes para sanar o problema do déficit habitacional, uma vez que se verificou a apropriação dessas políticas pelas classes médias, deixando de ser favorecidos os que realmente deveriam ser atendidos por meio dos diferentes órgãos do programa.

O BNH/SFH, principal política governamental da habitação popular no Brasil, que esteve em vigor entre os anos de 1964 e 1986, não permitia o acesso da população sem rendimentos ou com baixos rendimentos, como afirma Almeida (2005, p. 45):

Além disso, é importante ressaltar que a política de habitação proposta pelo BNH se baseava no planejamento racionalista e tecnicista [...] e, portanto, não permitia o acesso da população sem rendimentos ou de baixa renda, bem como não atendia às necessidades da população, produzindo um modelo de urbanização sem urbanidade.

Assim, assistiu-se, no Brasil, à apropriação da política pública de habitação popular pela população de renda mais elevada e da classe média e, conseqüentemente, não houve solução e nem mesmo se amenizou o déficit habitacional da população de classe baixa, que continuou a enfrentar o problema da falta de moradia, por meio de ações individuais ou coletivas, mediante a ocupação de áreas irregulares e da autoconstrução, por exemplo. Analisando o desempenho do BNH durante seu período de vigência, Almeida (2005, p. 46) acrescenta que

Azevedo (1988) apresenta dados quantitativos de seu desempenho em que mostram que foram produzidas 4,5 milhões de unidades,

representando cerca de 25% do parque imobiliário brasileiro para o período. Apenas 1,5 milhões de unidades 33,3%, do total geral foram destinados à população de baixa renda, tendo sido produzidas apenas 250 mil unidades em programas destinados ao atendimento de rendas entre 1 e 3 salários mínimos. Estas informações revelam que o objetivo principal da criação do BNH (que era o atendimento da população de baixa renda) não foi atingido (sic).

Na cidade de Vitória da Conquista é possível analisar a materialização das políticas de habitação popular no período de vigência do SFH/BNH por meio dos conjuntos habitacionais que foram construídos na cidade: BNH, Inocoop I e II e os conjuntos da Urbis (I, II, III, IV, V e VI). Assim como no restante do país, em Vitória da Conquista ocorreu a aquisição de habitações desses programas quase que em sua totalidade pela classe média, a exemplo dos conjuntos: BNH, Inocoop I e II, Morada do Bem Querer e Urbis I, não sendo beneficiada a população que realmente necessitava ser atendida pelos programas de habitação popular.

No estado da Bahia, o único agente do SFH foi a Urbis, criada em 1965 (Ver nota de rodapé nº 3), cujo objetivo era operacionalizar a política habitacional do governo estadual. Na década de 1980, a empresa, por meio de convênios com prefeituras, diversificou sua atuação para executar obras de urbanização (ALMEIDA, 2005).

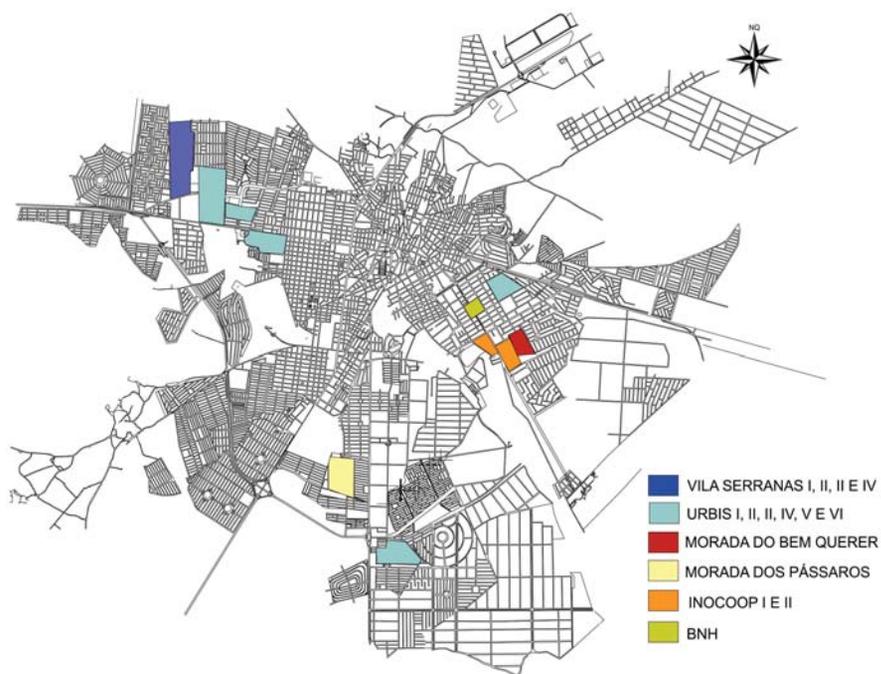
Em Vitória da Conquista, durante o período de vigência do BNH e da Urbis, foram construídos os conjuntos habitacionais: BNH, Inocoop I e II e Urbis I, situados no bairro Candeias; Urbis II e III, no Bateias; Urbis IV e V, no bairro Zabelê, e Urbis VI, localizada no bairro Espírito Santo. Após a extinção do BNH, outros conjuntos habitacionais foram construídos na cidade, com financiamento realizado pela CEF e construção promovida por empresas incorporadoras, a exemplo das Vilas Serranas, no bairro Zabelê, que foram construídas pela Ecosane, mas comercializadas pela Urbis, e o Morada dos Pássaros, no Felícia, promovida pela empresa Ciclo Engenharia, dentre outras.

No Mapa 1 é possível visualizar alguns dos conjuntos habitacionais existentes na cidade: as Vilas Serranas I, II, III e IV, situadas na parte noroeste da cidade; os conjuntos habitacionais Urbis I, II, III, IV, V, VI, situados em diferentes áreas na cidade; a Morada do Bem Querer, um conjunto habitacional construído a partir do repasse da cooperativa Inocoop-Base, situado numa das áreas mais valorizadas na cidade, no bairro Candeias. Esse conjunto, assim como os Inocoop I e II, o BNH e a Urbis I, é habitado por uma população de maior poder aquisitivo.

Dessa forma, observa-se que esses programas habitacionais, criados com o objetivo de favorecer o acesso à habitação para a população de baixa renda foram capturados, em grande parte, pela classe média local. Segundo Almeida (2005), a habitação popular na cidade de Vitória da Conquista foi, ao longo dos anos, alvo de programas realizados pelo BNH, a Urbis e o Inocopp, que tinham como objetivo facilitar o acesso da população de baixos rendimentos à habitação.

Entretanto, contraditoriamente, na prática, estes programas não garantiram o acesso a essa população por não possuírem as condições econômicas exigidas pelos órgãos de financiamento. Estes programas foram capturados, quase que em sua totalidade, pela classe média local. (ALMEIDA, 2005, p. 18-19).

Maricato (2001) coloca que, enquanto o acesso à terra urbana no país for algo restrito a uma minoria, as classes médias disputarão os programas e recursos destinados à habitação popular com a classe baixa, assim é preciso que ocorra a ampliação do mercado legal, para então se repensarem as políticas de interesse social.



Mapa 1
Conjuntos habitacionais de Vitória da Conquista – Bahia – 2009

Fonte: Pesquisa de campo, 2009.
Elaboração: Mineia Venturini Menezes, jan. 2009.

O BNH foi exemplo de um programa habitacional que deveria ter beneficiado a população de baixa renda, mas que favoreceu, quase em sua totalidade, a classe média, o que revela que o enfrentamento da questão habitacional no país ultrapassa a necessidade da promoção de programas de financiamento habitacional popular, como coloca Maricato (2001, p. 130):

Se for possível à população de baixa renda o acesso à moradia via políticas públicas, dificilmente ela reterá esse bem escasso e valioso se não houver uma ampliação do estoque geral de habitações. A

transferência da residência para camadas de maior poder aquisitivo será inevitável se a própria classe média tem dificuldade de acesso ao mercado residencial privado.

Na cidade de Vitória da Conquista, os conjuntos habitacionais: BNH, Inocoop I e II e Urbis I, por exemplo, foram capturados pela classe média. As casas nesses conjuntos possuem elevado valor imobiliário, seja pela localização, num dos bairros “elitizados” da cidade – o Candeias –, seja pelo padrão de habitação de algumas residências, e também devido aos investimentos em serviços de infraestrutura que foram implementados pela prefeitura municipal nesses conjuntos. Vê-se, assim, que a ação do Estado, ao distribuir de forma desigual os serviços de infraestrutura no espaço urbano, privilegiando certas áreas da cidade, intensifica a segregação socioespacial.

Atualmente, em Vitória da Conquista, a provisão de moradias é realizada por meio de financiamentos realizados pela CEF e mais recentemente por meio do programa do governo federal Minha Casa Minha Vida².

ATUAÇÃO DA URBIS NA CIDADE DE VITÓRIA DA CONQUISTA (BA)

As Urbis³ é uma sociedade de economia mista, constituída por tempo indeterminado, cujas principais finalidades, quando criada eram:

1. Estudar as questões relativas à habitação popular e ao planejamento e à execução das suas soluções, observada a política de desenvolvimento econômico e social do Estado;
2. formular, coordenar e executar o plano estadual de habitação e seus diversos subprogramas;
3. promover a urbanização de áreas habitacionais carentes de infraestrutura básica e propiciar a ocupação de vazios urbanos destinados à implantação de assentamentos residenciais de interesse social, particularmente aqueles voltados à população de baixa renda.

Observando-se as Tabelas 1 e 2 é possível analisar melhor, por meio dos dados, a atuação da Urbis em quantidade de conjuntos habitacionais construídos: um total de 220 conjuntos em todo o estado da Bahia, compreendendo 91.282 mutuários. Verifica-se ainda (Tabela 2), que quase a metade dos mutuários está na capital, o que, embora acabe refletindo no maior ritmo de urbanização de Salvador, reforça o caráter concentrador de tais políticas.

Desde janeiro/1999, a Urbis se encontra em processo de liquidação, anistiando todas as prestações vencidas e vincendas e os encargos de qualquer natureza para os contratos finan-

² O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) é uma iniciativa do governo federal, com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), é gerido pelo Ministério das Cidades e operacionalizado pela CEF, e consiste em aquisição de terreno e construção ou requalificação de imóveis contratados como empreendimentos habitacionais em regime de condomínio ou loteamento, constituídos de apartamentos ou casas que, depois de concluídos, são alienados às famílias que possuem renda familiar mensal de até R\$ 1.600,00.

³ De acordo com as informações adquiridas no site da Urbis: <http://www.urbis.ba.gov.br>.

ciados pela empresa, conforme Anexo III da Lei Estadual nº 8.209, passando suas funções para a Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (Conder). A partir desse momento, a empresa tem suas ações voltadas exclusivamente para a administração dos 91.282 contratos financiados. Setores foram reavaliados e reestruturados, visando minimizar os custos administrativos e operacionais. Paralelamente, diversas campanhas foram realizadas com o objetivo de aumentar a arrecadação da empresa e conseqüentemente diminuir os altos índices de inadimplência que existiam, obtendo resultados expressivos com a arrecadação, aumentando-a em cerca de 130%, enquanto a inadimplência sofreu redução de cerca de 40%.

Tabela 1
Total de mutuários da Urbis na Bahia, segundo a localização – 2009

Localização	Nº de mutuários
Capital	40.225
Interior	51.057
Total	91.282

Fonte: Urbis – Habitação e Urbanização da Bahia (2012).

Tabela 2
Total de conjuntos habitacionais da Urbis na Bahia, segundo a localização – 2009

Localização	Nº de conjuntos
Capital	76
Interior	144
Total	220

Fonte: Urbis – Habitação e Urbanização da Bahia (2012).

Em Vitória da Conquista, a Urbis teve sua atuação na construção e comercialização de casas e lotes nos conjuntos habitacionais da Urbis: I, II, III, IV, V e VI, também conhecidos como Conquista: I, II, III, IV, V e VI. As Vilas Serranas foram construídas pela Ecosane, mas comercializadas pela Urbis, como pode ser visto no Quadro 1.

O primeiro conjunto habitacional da Urbis foi o Urbis I, inaugurado em setembro de 1975, com o total de 553 unidades. No ano de 1978, foi inaugurado o Urbis II, com 308 casas. Em janeiro de 1979 foi a vez do Urbis III, com um total de 82 lotes e 201 casas. No ano de 1981, o Urbis IV, com 456 unidades, e o Urbis V, com 800 casas e 972 lotes. A Urbis VI foi inaugurada em maio de 1986, quando foram comercializados 500 lotes e 630 casas. Ao todo, em Vitória da Conquista, foram construídas e comercializadas pela Urbis 4.995 unidades habitacionais (incluindo lotes e casas). Por fim, a empresa encerrou suas atividades na Bahia com a comercialização do Conjunto Habitacional Vila Serrana, em junho de 1990.

Nome do conjunto	Nº de unidades	Data de inauguração
Conjunto Habitacional Presidente Medici – Conquista I	553	Setembro de 1975
Conjunto Habitacional Gov. Roberto Santos – Conquista II – Casas	308	Dezembro de 1978
Conjunto Habitacional Gov. Roberto Santos – Conquista II – Lotes	82	Janeiro de 1979
Conjunto Habitacional Gov. Roberto Santos – Conquista III	201	Janeiro de 1979
Conjunto Habitacional Vitória da Conquista IV	456	Dezembro de 1981
Conjunto Habitacional Vitória da Conquista V – Casas	800	Março de 1981
Conjunto Habitacional Vitória da Conquista V – Lotes	972	Março de 1981
Conjunto Habitacional Vitória da Conquista VI – 1ª Etapa	500	Mai de 1986
Conjunto Habitacional Vitória da Conquista VI – 2ª Etapa	630	Mai de 1986
Vila Serrana (somente comercializado pela Urbis)	493	Junho de 1990

Quadro 1
Conjuntos habitacionais da Urbis em Vitória da Conquista (BA)

Fonte: Urbis – Habitação e Urbanização da Bahia (2012).

Quanto ao padrão das casas e dos lotes (dimensão do terreno, número de cômodos, etc.), os conjuntos habitacionais apresentam variações. Também existem diferenças de acordo com suas condições de infraestrutura, como a presença de rede de esgoto em alguns (Urbis VI, por exemplo) e de fossas sépticas em outros (Urbis IV, por exemplo), a presença de áreas verdes, ou a dimensão das ruas, dentre outras. Para exemplificar, o conjunto habitacional Urbis VI possui em sua configuração avenidas, ruas e caminhos, esses últimos muito estreitos, diferentes dos demais conjuntos da Urbis em Vitória da Conquista, o que ocasiona transtornos aos moradores pela dificuldade de circulação de carros nessas vias. Observa-se, assim, que a infraestrutura dos conjuntos e das casas difere de acordo com a população (e com o poder aquisitivo desta) para a qual esses conjuntos foram destinados.

A Urbis teve uma importante atuação em Vitória da Conquista quanto à construção e à comercialização de conjuntos habitacionais, porém, apesar da considerável quantidade de casas construídas e comercializadas na cidade, trouxe pouca contribuição à amenização do problema habitacional, sobretudo, da população de baixa renda, devido às exigências para a aquisição dos imóveis, que parte da população não pôde atender para ser beneficiada.

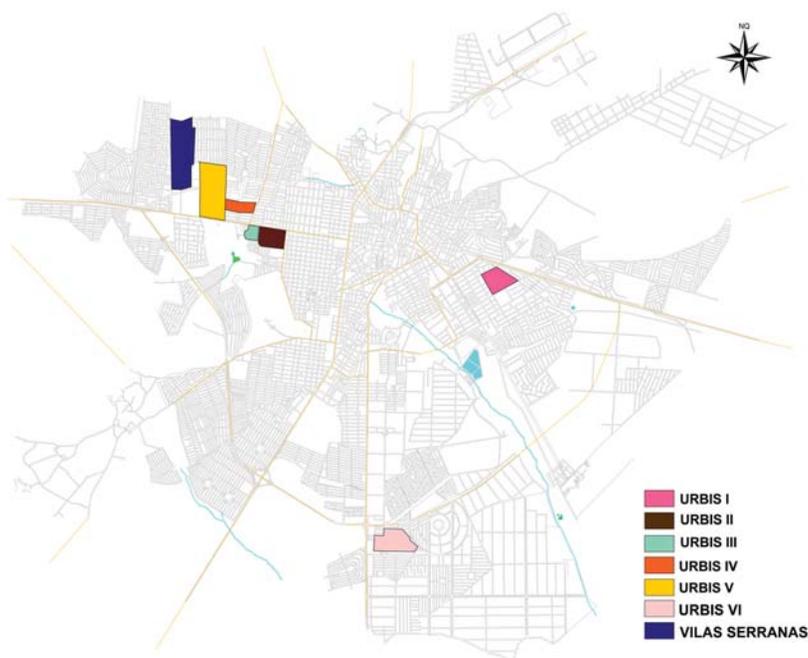
Segundo as regras da Urbis, para adquirir um imóvel num dos conjuntos era preciso: ser inscrito no programa habitacional; residir no município; ter renda de um a cinco salários mínimos. Tais condições tornaram-se entrave para muitas pessoas, sobretudo no que se refere à renda. Porém não se pode desconsiderar que tanto a população de classe média, como também parte da população de baixa renda (a que pôde comprovar a renda) foi beneficiada e hoje possui moradia própria devido a tal programa.

Entretanto, cabe aqui a discussão acerca das condições de moradia dessa população, pois se considera que o direito à cidade não se restringe somente ao morar, ou seja, à casa, também

é preciso que tais conjuntos possibilitem aos moradores não só o acesso à habitação, mas a satisfação de suas necessidades elementares como: trabalho, saúde, educação, transporte, lazer, saneamento básico, dentre outros.

Percebe-se, em Vitória da Conquista, que nem sempre essas necessidades são contempladas nos conjuntos habitacionais, sobretudo nos destinados à população de baixa renda. Apesar de os conjuntos da Urbis apresentarem uma boa infraestrutura, com pavimentação das ruas, iluminação, água encanada, rede de esgoto (em alguns), áreas verdes, etc., o que ocasiona problemas para os habitantes de muitos desses conjuntos é a dificuldade de ter acesso a certos serviços (como escolas, hospitais, local de trabalho, supermercados, farmácias, etc.), pela ausência deles e também pela localização desses conjuntos, situados nos extremos da cidade, como pode ser observado no Mapa 2. Observa-se ainda que se trata de moradores de baixa renda, que dependem do transporte coletivo que, além de ser precário e insuficiente, é bastante oneroso para parte dessa população.

De acordo com os moradores entrevistados na Urbis VI, o problema foi ainda maior quando da inauguração do conjunto, pois não havia transporte coletivo para o local; os moradores, a maior parte de baixa renda, não possuíam carro ou outro meio de transporte, ficando praticamente isolados do resto da cidade, deslocando-se a pé ou com bicicletas para o local de trabalho, hospitais, escolas, supermercados, etc.



Mapa 2
Conjuntos habitacionais da Urbis em Vitória da Conquista – Bahia

Fonte: pesquisa de campo, 2009.
Elaboração: Minéia V. Menezes, jan. 2009.

Nesse sentido observa-se uma contradição ao se analisar uma das finalidades da Urbis, que era a de “propiciar a ocupação de vazios urbanos destinados à implantação de assentamentos residenciais de interesse social, particularmente aqueles voltados à população de baixa renda”, e o que aconteceu na prática.

Na cidade de Vitória da Conquista, o crescimento urbano espraiado e desordenado ocorreu de forma intensa, formando uma grande quantidade de “vazios urbanos” e ocasionando problemas à população devido à dificuldade de acesso a serviços básicos, equipamentos urbanos coletivos e também pela dificuldade maior de se implementar serviços de infraestrutura na cidade.

A localização de certos bairros em regiões bem distantes do centro da cidade, como é o caso do Espírito Santo, não foi algo que ocorreu espontaneamente, mas sim planejado com o fim de promover a expansão da cidade para outros vetores, criando ainda áreas de reserva para construções futuras, deixando uma grande área útil somente para o aumento da especulação imobiliária.

Em Vitória da Conquista, antes mesmo que fosse obrigatória a existência do Plano Diretor Urbano (PDU), já havia uma preocupação acerca do planejamento municipal. Em 1976 foi elaborado o primeiro PDU objetivando regulamentar o ordenamento e parcelamento do solo, em função do crescimento urbano que começou a ocorrer, principalmente mediante a mobilidade do trabalhador do campo e de famílias camponesas para a área urbana da cidade.

Entretanto, muitas de suas diretrizes foram e são descumpridas. No caso específico da formação dos “vazios urbanos”, o governo municipal, por negligenciamento de suas funções, foi um grande responsável por essa formação. Embora haja no PDU a regulamentação do ordenamento e parcelamento do solo, essa, por vezes, não ocorreu.

Assim, a cidade foi crescendo de forma espraiada, sendo implantados lotes e conjuntos habitacionais quase nos limites da área urbana (como é o caso da Urbis VI), deixando grandes glebas de terras urbanas desocupadas, úteis apenas para os especuladores imobiliários que, com isso, tiveram ampliadas suas possibilidades de atuação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O problema da falta de moradia atinge um enorme contingente de trabalhadores brasileiros, devido à dificuldade de acesso à terra urbana e se manifesta nas ocupações irregulares, nas favelas, nos loteamentos clandestinos, nas habitações repletas de precariedades, que acabam sendo a forma encontrada por essas pessoas para satisfazer as necessidades da moradia.

As políticas habitacionais criadas pelo Estado, como o BNH, não proporcionaram o acesso justo e igualitário à terra urbana, uma vez que a estrutura fundiária do país permaneceu inalterada. Em vez disso, assistiu-se ao Estado agindo em consonância com os interesses do capital ao

estabelecer tais políticas, como, por exemplo, no período de criação dos institutos de aposentadoria e pensão IAP, nos anos de 1930, quando o Estado assumiu a responsabilidade pela produção e oferta de casas populares, exatamente no momento em que ocorreu a difusão das relações capitalistas de produção, principalmente no centro-sul do país. Da mesma forma quando foi instituído o BNH, por meio da Lei 4.380/64, para “resolver” o problema habitacional do país, mas que serviu ainda como paliativo para a crise econômica nacional e como meio de manter a “estabilidade social”.

Durante o período de vigência do BNH, um considerável número de casas populares foi construído, porém, não foi destinado aos que realmente necessitavam, ou seja, a população de baixa renda, pois quase em sua totalidade, ocorreu uma captura, das casas populares pela classe média do país.

Em Vitória da Conquista, tal fato não foi diferente. Casas dos conjuntos habitacionais foram adquiridas pela classe média local, a exemplo do BNH, dos Inocoop I e II e do Urbis I, situados no bairro Candeias, de maior valorização espacial na cidade. As casas nesses conjuntos possuem elevado valor comercial, pelo padrão das moradias e principalmente devido aos investimentos em serviços de infraestrutura, implementados pela prefeitura municipal nesses conjuntos. Em contraposição, observou-se a ausência ou a insuficiência desses investimentos nos conjuntos habitacionais destinados às classes de baixa renda, como, por exemplo, na Urbis VI. Vê-se, assim, que a ação do Estado, ao distribuir de forma desigual os serviços de infraestrutura no espaço urbano privilegiando certas áreas da cidade, intensifica a segregação socioespacial.

A precariedade dos serviços de infraestrutura e dos equipamentos urbanos coletivos nos conjuntos habitacionais destinados às classes baixas demonstra que a concepção de habitação é reduzida, nesses locais, ao habitat, ou seja, ao simples habitar, como colocou Lefebvre (2001), sendo negado aos habitantes o direito à cidade.

Por fim, é preciso esclarecer que se considera importante e necessária a criação de programas de habitação popular para a população de baixa renda, mas que tais medidas por si só são insuficientes para a melhoria das condições de vida dessa população, se não forem superados outros problemas sociais, como: a exploração do trabalhador devido aos salários insuficientes para atender a todas suas necessidades; a precariedade nos serviços públicos de saúde, educação, saneamento básico, entre tantos outros.

Também é necessário salientar a importância da organização e da luta dos moradores a fim de obter do Estado a implementação de políticas públicas que possam repercutir em melhorias concretas para as condições de vida desses.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Miriam Cléa C. *Produção sócio-espacial e habitação popular nas áreas de assentamentos e ocupações na cidade de Vitória da Conquista-BA*. 2005. 191f. Dissertação (Mestrado em Geografia)- Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005.
- AZEVEDO, Sérgio de. *Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964/1986): criação, trajetória e extinção do BNH*. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 22, n. 4, 1988.
- BAHIA. Lei Estadual. Lei nº 2.114 de 04 de janeiro de 1965. *Dispõe sobre a criação da URBIS*. Disponível em: <<http://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/85486/lei-2114-65>>. Acesso em: 14 jan. 2012.
- BRASIL. Projeto de Lei nº 5.788, de 1990. *Regulamenta o Capítulo da Política Urbana da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da Política Urbana e dá outras providências*. Disponível em: <[http://www.cepam.sp.gov.br/arquivos/conhecimento/Estatuto da cidade.pdf](http://www.cepam.sp.gov.br/arquivos/conhecimento/Estatuto_da_cidade.pdf)>. Acesso em: 14 jan. 2012.
- LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. 2. ed. São Paulo: Centauro, 2001.
- HABITAÇÃO E URBANIZAÇÃO DA BAHIA - URBIS. Disponível em: <<http://www.urbis.ba.gov.br/pg-1.html>>. Acesso em: 10 fev. 2012
- MARICATO, E. *Brasil, cidade: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.
- VITÓRIA DA CONQUISTA (Município). Lei nº. 118 de 22 de dezembro de 1976. *Dispõe sobre o Plano Diretor de Vitória da Conquista*. Vitória da Conquista-BA, 1991. Mimeografado.
- _____. Lei nº 1.385/2006. *Dispõe sobre o Plano Diretor do município de Vitória da Conquista e dá outras providências*. Disponível em <[http://www.pmvc.ba.gov.br/v2/wp-content/uploads/Lei 1.385 06 Plano Diretor Urbano.pdf](http://www.pmvc.ba.gov.br/v2/wp-content/uploads/Lei_1.385_06_Planos_Diretor_Urbano.pdf)>. Acesso em: 18 fev. 2012.

CIDADES MÉDIAS E A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO: REFLEXÕES SOBRE A PRODUÇÃO DOS ESPAÇOS DE LAZER EM VITÓRIA DA CONQUISTA (BA)

*Rizia Mendes Mares**

INTRODUÇÃO

A leitura do espaço geográfico na sociedade contemporânea exprime as relações sociais constituídas sob o capitalismo que fazem de sua produção um fenômeno complexo. Tal complexidade é motivada, sobretudo, pela intensificação das relações produtivas que se traduzem em desigualdades no âmbito da cidade. Dessa forma, a produção atual do espaço urbano deve ser entendida como um processo intrinsecamente ligado ao capitalismo hodierno, resultando em cidades estruturadas, predominantemente, sob sua lógica, o que influi, significativamente, no cotidiano citadino, no ato da apropriação e do consumo decorrentes da articulação dicotômica dos agentes que configuram a cidade, social e espacialmente.

Nesse pensamento, discute-se sobre a mobilidade dos sujeitos sociais, sobretudo, a acessibilidade aos espaços destinados à prática do lazer, pois se entende que a reprodução da vida cotidiana é fortemente influenciada pelas ações da classe dominante. Isso se materializa na forma urbana e nos processos dela decorrentes e a ela determinam a cidade, assim produzida, apresenta condições de acessibilidade que privilegiam as necessidades laborais, mostrando-se importante se pensar a mobilidade dos sujeitos para além do espaço produtivo.

O mesmo espaço de reprodução das relações sociais é, também, o dos lazers inserido no processo produtivo também como espaço de consumo. O espaço e as práticas de lazer a ele relacionadas, tanto pelas ações dos sujeitos sociais, quanto pelas funções previstas das formas espaciais expressam, determinam e são determinados pela diferenciação social, permitindo, assim, que se suponha uma diferenciação socioespacial da e na cidade. O resultado desse processo se revela na apropriação desigual dos sujeitos sociais na prática do lazer, por ter suas condições de mobilidade influenciadas pela produção desigual desses espaços, bem como, para um uso também desigual dos mesmos.

Assim, o recorte analítico versa sobre a mobilidade e a acessibilidade urbanas relacionadas às atividades e aos espaços de lazer nas cidades médias. Tal recorte territorial e temático foi operado tendo em vista que essas cidades representam um importante nó na relação interurbana por seu papel de intermediação, articulação e abrangência com cidades de diferentes escalas e papéis na rede urbana e, sobretudo, pelas mudanças que estão ocorrendo em seu

* Mestranda em Geografia pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP) e graduada em Geografia pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB). rizzia_mm@yahoo.com.br

processo de produção, dentre outros fatores, pelo novo contexto da urbanização contemporânea, sendo esse compreendido pelas recentes transformações nas lógicas econômicas e nas práticas sociais que envolvem o consumo no e do espaço.

CONSTRUINDO O TEMA

Elementos para discussão

Ao longo do século XX, as cidades brasileiras vivenciaram profundas mudanças em sua estrutura e novas lógicas que alteraram seu conteúdo. Tal situação ocorreu em virtude de um processo de urbanização difusa, caracterizado pelo acréscimo no número e no tamanho das cidades, bem como do aumento dos papéis urbanos em decorrência da divisão territorial do trabalho.

Diante disso, a espacialidade urbana foi se modificando, marcada pela extensão do tecido urbano, sobretudo pelo surgimento de novos empreendimentos (comercial, habitacional etc.), em muitos casos, distantes das áreas centrais, sendo o automóvel um instrumento facilitador ou condicionante dessa dispersão. Além disso, esse redesenho da cidade evidenciou outro processo, a fragmentação, que não se restringe apenas à questão espacial, mas, que deve ser analisado, sobretudo, no plano das relações sociais, evidenciando as novas lógicas do habitat urbano em que, de um lado, se produz uma necessidade de status do diferente, uma separação e, por outro, exclui parcela significativa de sujeitos para os quais restam apenas as precariedades desse estilo de morar.

Percebe-se que, além disso, nas cidades, houve uma intensificação na circulação de pessoas, mercadoria, informação etc. e que sua estruturação se baseou em facilitar e tornar fluído esse movimento – tecnologias, mídia, estradas, melhoria dos transportes, uma redefinição da rede de fluxos entre áreas urbanas de diferentes partes. Nesse contexto, a mobilidade, em sentido amplo, ganha demasiada importância.

De acordo com Vasconcelos (2000), houve uma adaptação das cidades às novas lógicas e funções, sobretudo econômicas, por meio do rearranjo da oferta de transporte. Em países em desenvolvimento e de industrialização avançada, assim como o Brasil, o espaço urbano já sofreu inúmeras alterações para se adaptar ao modo de transporte motorizado.

Segundo o autor, na América Latina, a relação entre estrutura urbana e transporte foi estabelecida através das companhias de transporte ferroviário e bonde, porém, com o pós-Segunda Guerra Mundial, elas não conseguiriam competir com os serviços prestados por ônibus adaptados e caminhões em áreas de expansão urbana, sendo, posteriormente, substituídas por operadores privados de ônibus. O automóvel teve grande evidência e se tornou símbolo de status para as classes emergentes que buscavam mobilidade social. No Brasil, essa realidade se verificou a partir de 1970, em virtude da modernização econômica que provocou muitas alterações na estrutura urbana, correspondentes à criação de novos sistemas rodoviários em

substituição ao ferroviário, aeroportos regionais, sistemas de comunicação modernizados, mostrando-se claramente a opção pelo automóvel.

O espaço urbano e as condições de vida da população sofreram nova alteração na década de 1980, pela crise fiscal do Estado e a globalização da economia, com diminuição de renda e aumento do desemprego e subemprego. Todas essas transformações foram baseadas em técnicas de planejamento de transporte e de tráfego geridas pelo Estado e postas em prática por agentes do setor público (planejadores, engenheiros) e pelo setor privado. Essas alterações são características de países em desenvolvimento, pois, nesses, as mudanças tiveram claro objetivo de favorecer elementos dominantes da modernização capitalista, a exemplo da classe média, com suas necessidades de deslocamento em primeiro plano, pela adaptação do espaço urbano ao uso do automóvel, instrumento essencial para seu modo de vida, enquanto que os que dependem do transporte público permaneceram submetidos às precárias formas de circulação.

As cidades passaram a refletir do estilo de vida das classes médias. O transporte público ficou a cargo das forças de mercado que deveriam muni-lo com infraestrutura adequada, o que não aconteceu pelo custo-benefício do investimento nesse setor. Assim, o sistema de transporte urbano expressou as desigualdades da realidade brasileira, revelada entre os que podem garantir sua circulação particular e aqueles que dependem do serviço público.

Acerca da (re) produção do espaço

Como coloca Corrêa (2008), o espaço é um conceito-chave para os geógrafos por terem a complexa tarefa de desvendar e analisar as implicações das práticas sociais sobre esse ele, ou seja, compreender e fazer compreender como ocorre a produção do espaço geográfico. Tais práticas espaciais são resultado da elaboração social, pensadas de modo a provocar mudanças na estrutura em que se inserem. Desse modo, Santos, M. (2006) afirma que o espaço abarca também esse conjunto de práticas, ou seja, que é constituído por objetos e ações que se relacionam conjuntamente, compondo um quadro único no qual se passa a história.

O espaço que é onde os fatos sociais acontecem, revela o processo de construção histórico da sociedade e torna visíveis as marcas de cada formação social em seu devir, evidenciando sua influência nas transformações, espaciais e temporais, de suas formas de expressão, de cultura, de produção, enfim, de cada tempo social, ou seja, o espaço e tempo sociais (LEFEBVRE, 2000).

Para esse autor, tal compreensão tem como base o movimento dialético de sua produção. Sobre isso, Gottdiener (2010) assinala que, uma vez produzido, o espaço exprime, simultaneamente, um objeto material e um processo que envolve as relações sociais. Desse modo, não é apenas o lugar onde os processos espaciais se assentam, mas também as ações de ordem social.

A leitura sobre o espaço (social) e o tempo (social) irrompe a simples compreensão destes como fato natural e fato cultural: espaço e tempo social são considerados como produtos da ação social (LEFEBVRE, 2000). Desse modo, a produção do espaço deve ser apreendida em sua amplitude, não é apenas produção de coisa ou objeto, mas um conjunto de relações. Assim,

A produção não se reduz à fabricação de produtos. O termo designa, de uma parte, a criação de obras (incluindo o tempo e o espaço sociais), em resumo, a produção “espiritual”, e, de outra parte, a produção material, a fabricação de coisas. Ele designa também a produção do “ser humano” por si mesmo, no decorrer do seu desenvolvimento histórico. Isso implica a produção das *relações sociais*. Enfim, tomado em toda sua amplitude, o termo envolve a reprodução. (LEFEBVRE, 1991, p. 3, grifo do autor).

Nesse mesmo pressuposto, Carlos (2007, p. 62) articula esses dois termos produção e reprodução. Em seu entendimento, “enquanto o primeiro refere-se ao processo [de produção] específico, o segundo considera a acumulação do capital através de sua reprodução, permitindo apreender a divisão do trabalho em seu movimento”. A divisão do trabalho, nessa perspectiva, é entendida enquanto o motor da vida social e da diferenciação de áreas, completa Santos, M. (2006).

Percebe-se o quão complexa é essa produção revelada pelo conjunto de relações, padrões comportamentais e de valor, normatizando as relações sociais numa produção prática do espaço. Nesta, esses sujeitos entram em conflito no ato da reprodução do espaço concreto da sociedade, ou seja, na cidade. Desse modo, afirma-se que, entre a cidade e o processo de produção, existe uma relação de identidade, assim como expõe Whitacker (2007, p. 139):

A cidade é condição para realização da produção como se sucede hoje, em função da concentração espacial. A produção no campo, por exemplo, assemelha-se à produção na cidade e dela depende; por isso a cidade não é só condição para a realização da produção, é também expressão de um jeito de produzir. É, nesse sentido, condição para a reprodução ampliada dos processos produtivos e da dinâmica econômico-social.

Pensar a cidade dessa perspectiva requer a análise das práticas espaciais dos sujeitos sociais, o que pressupõe uma ampliação na compreensão sobre a reprodução do espaço urbano por considerar as ações sociais, ou seja, a reprodução social do espaço urbano. Gottdiener (2010), ao discorrer sobre a produção social do espaço, contribui significativamente para essa discussão ao ponderar sobre a importância do espaço, afirmando que as formas espaciais não são apenas produto social, mas atribuem um valor a este e sua construção ocorre em todas suas dimensões.

Lógicas espaciais do lazer

O espaço de reprodução das relações sociais em Lefebvre (2008) é também o espaço da cotidianidade, dos lazeres e marca as práticas da sociedade moderna que, em essência, são contraditórias e se apresentam dissociadas, fragmentadas, ao passo que mantêm certa integração pelo poder. Um paradoxo que se concretiza, pois o espaço contém essa contradição, apresentando-se, ao mesmo tempo, homogêneo e desarticulado, algo que pode ser observado, por exemplo, no que se refere aos espaços de lazer, os quais são dissociados do espaço de trabalho e de produção de coisas, mas se mantêm ligados pelo consumo.

O lugar do consumo é a vida cotidiana, assim como afirmou Baudrillard (2003), o qual analisa a sociedade ocidental contemporânea por esse fenômeno e de como são suscitados os desejos, criando novas hierarquias sociais em substituição às antigas diferenças de classe, com base em outra mitologia, a do desejo de possuir objetos que, muito além de conforto e comodidade, trazem (projetam) prestígio e *status* social. O consumo se tornou a moral do mundo contemporâneo.

Nessa mesma ideia, o lazer se insere na ótica do consumo como mais um objeto de desejo, de distinção, de *status*, produzindo valor, ao passo que produz a diferenciação social. Para Carlos (2007), isso decorre da inserção do lazer como elemento do processo de reprodução, como um tempo que se realiza em função da reprodução de relações sociais. O tempo tem as mesmas propriedades do espaço, que estrutura toda a vida social, porque organiza a sociedade de consumo, regulando os lazeres. O tempo de lazer e o tempo de consumo tornam-se um tempo social forte.

Por essa lógica de consumo do (espaço) lazer, criam-se novos espaços e hábitos que alteram a vida cotidiana, assim como fomentam a fragmentação do espaço por produzir ambientes próprios para cada extrato social, como pontua Carlos (2007, p. 70):

O lazer é hoje um elemento do processo de reprodução, um tempo que se organiza em função da reprodução de relações sociais. O tempo tem as mesmas propriedades do espaço. O que organiza toda a vida social, porque organiza a sociedade de consumo, organizando lazeres.

Assim, reproduz-se uma nova lógica de consumo e de produção espacial, ou novas lógicas econômicas motivando práticas espaciais específicas, remodelando as atividades de lazer, para criar ilusões de algo singular, seletivo, necessário, pois, enquanto mercadoria, deve gerar lucros no processo produtivo capitalista. O lazer se torna uma nova necessidade. Sobre isso, Baudrillard (2003) contribui substancialmente para a discussão ao discorrer sobre a relação do lazer e o tempo na lógica de consumo.

Para esse autor, a sociedade de consumo vincula o lazer à ideia de liberdade, como se todos praticassem e desfrutassem igualmente dessa, sentimento que está vinculado ao tempo dedicado a esse fim, sendo o tempo uma dimensão, *a priori*, à espera do indivíduo, fora do tempo

de trabalho (alienado). Entretanto, destaca que o tempo, como outros objetos produzidos pelo sistema de produção, foi submetido ao valor de troca e está destituído do valor de uso, pois, na lógica capitalista, não existe tempo livre, apenas o cronometrado pelo capital, por isso já não é livre por se encontrar preso aos ponteiros do sistema de produção. Desse modo, o tempo de lazer se torna propriedade privada.

Assim, o tempo é uma mercadoria rara nesse sistema, é um valor de troca e, para que o tempo do não-trabalho seja consumido, assim como o lazer, deve ser comprado. O lazer é contabilizado no tempo como valor de troca e como força produtiva, não sendo possível desvincular o espaço (tempo) do lazer, do espaço (tempo) produtivo. Sobre isso, Lefebvre (2008, p. 22) expõe:

Os lugares de lazeres, assim como as cidades novas, são dissociados da produção até quando os espaços de lazeres parecem independentes do trabalho e “livres”. Mas eles encontram-se ligados aos setores do trabalho no consumo organizado, no consumo dominado. Esses espaços separados da produção, como se fosse possível ignorar o trabalho produtivo, são os lugares da recuperação. Tais lugares, aos quais se procura dar um ar de liberdade e de festa, que se povoa de signos que não tem a produção e o trabalho por significados, estão estreitamente ligados ao trabalho produtivo. É um típico exemplo do espaço ao mesmo tempo deslocado e unificado. São precisamente lugares nos quais se reproduzem as relações de produção.

Desse modo, no atual sistema de produção, não há disponibilidade de tempo, o lazer deixa de ser tempo disponível para se tornar sua propaganda. Essa análise não se baseia, apenas, na afirmação de que o lazer está alienado, reduzido à reposição da força de trabalho. O processo é mais complexo, liga-se à impossibilidade de “perder” o tempo para esse fim. Baudrillard (2003, p. 167) continua:

O lazer assume uma função, não de gozo do tempo livre, mas de consumo do tempo improdutivo. Esse tempo livre, de consumo improdutivo é o mesmo tempo de produção, uma produção de valor, de *status*, prestígio, a produção de valor é prestação social obrigatória. Assim, esse tempo não é livre, é gasto, na reprodução social.

A dissociação, ou mesmo a precarização, das atividades de lazer no cotidiano produz um pensamento, um sonho por algo que não se tem, ou não se pode ter. “O lazer aqui se refere ao distante, isto é, o espaço do lazer se dissocia do da vida e passa a se referir a um lugar distante ligado ao sonhado ou imaginado” (CARLOS, 2007, p. 68). A autora argumenta que mesmo o tempo do não-trabalho destinado ao lazer não escapa aos comandos do grande capital, pois as “escolhas” dos sujeitos sociais também são induzi-

das por esse sistema que alude a uma apropriação que, de fato, não acontece, ou seja, a não apropriação.

São esses desdobramentos motivados pelo processo de reprodução capitalista que submetem a reprodução da vida dos sujeitos sociais a precariedades e ausências. Mesmo com o tempo do não-trabalho para desenvolver suas atividades, inclusive as dedicadas ao lazer, esses sujeitos encontram barreiras para consumir o produto tomado pelo capital, visto que certos espaços e objetos estão fora de seu alcance pela falta de renda, de meios que facilitem seu deslocamento, de condições que os façam usufruir o lazer proposto pela sociedade do consumo.

Esses processos revelados pela produção social do espaço são considerados na leitura sobre o lazer feita por Dumazedier (1973) — a qual se soma a esta análise sobre a produção desigual do espaço, na medida em que o lazer está longe de ser igualmente produzido para a sociedade em todos os seus níveis —, aponta os fatores que, em sua opinião, impedem ou retardam o desenvolvimento quantitativo e qualitativo do lazer, como a ineficiência na oferta de equipamentos recreativos ou culturais de uso coletivo e a falta de renda, pela precariedade do trabalho. Para esse autor:

O lazer é um conjunto de ocupações às quais o indivíduo pode entregar-se de livre vontade, seja para repousar, seja para divertir-se, recrear-se e entreter-se ou, ainda para desenvolver sua informação ou formação desinteressada, sua participação social voluntária ou sua livre capacidade criadora após livrar-se ou desembaraçar-se das obrigações profissionais, familiares e sociais. (DUMAZEDIER, 1973, p. 37).

Apesar de ser uma visão funcionalista do lazer, esse estudioso especifica ações que, em tese, poderiam possibilitar um aproveitamento do tempo de não-trabalho para a prática do lazer. Porém, há impedimentos de ordem estrutural que inviabilizam essa prática, como, por exemplo, a mobilidade dos sujeitos e a acessibilidade a esses espaços, pensadas, também, de forma diferenciada para cada extrato social.

Segundo reflexões de Padilha (2006), no processo de reprodução há uma ditadura do lazer, sobretudo, para a classe média, pela necessidade de ocupar o tempo do não-trabalho, já que, no capitalismo, a produtividade deve ser acelerada. Assim, o lazer é vendido como uma mercadoria pronta, com o discurso de que a sociedade moderna não sabe usufruir o tempo do não-trabalho e que, por isso, o capitalismo o faz, a seu modo.

Desse modo, ao ser cooptado pelo desenvolvimento da sociedade de consumo, o lazer ganha outro sentido, outras ações, simbolismos; ao se tornar uma necessidade de consumo (*status*, diferenciação social) passa a ser uma nova atividade produtiva, díspar, em ambientes especializados, dando origem a novos espaços, ou ainda refuncionalizando outros (CARLOS, 2007).

Entretanto, a possibilidade de os cidadãos se apropriarem desses espaços de consumo do lazer dependerá de fatores socioeconômicos, espaciais, culturais, políticos, pois, como se afirmou anteriormente, há uma vinculação simbólica na prática do lazer, logo, na produção desses espaços estão implicitamente determinados quais sujeitos sociais farão uso, como e nas condições específicas do sistema. Assim, os sujeitos da ação na cidade¹ a “moldam” segundo seus interesses.

Práticas espaciais do lazer

A produção dos espaços de lazer envolve, sobretudo, a possibilidade (necessidade) de deslocamento para esses em condições favoráveis, com infraestrutura adequada, ou seja, com condições de mobilidade e acessibilidade para gozar plenamente da atividade ali proposta. Entretanto, para grande parcela dos cidadãos, essa ação não é eficazmente realizada, mostrando-se ineficiente ou mesmo ausente de seu cotidiano.

Entende-se que a problemática urbana atinge mais de perto a população pobre e menos assistida, que tem sua mobilidade e acessibilidade reduzidas. A cidade, além de apresentar um conflito econômico, político e social, dimensões que a ela se articulam territorial e funcionalmente, revela também um conflito no espaço de circulação, dada a necessidade de deslocamento dos cidadãos (DUARTE; LIBARDI; SÁNCHEZ, 2011).

De modo geral, a mobilidade é entendida como um conjunto de possibilidades que um indivíduo ou grupo social dispõe para se deslocar no espaço intraurbano para as áreas de seu interesse, com meios individuais e/ou coletivos e uma infraestrutura urbana que permita executar tais deslocamentos.

Para o Ministério das Cidades, no Plano de Mobilidade Urbana², a mobilidade é um atributo da cidade e que corresponde à facilidade de deslocamento na área urbana, tanto de pessoas como de bens, representando muito mais que simples questão de se deslocar, mas, sobretudo, de uma relação entre o sujeito e o espaço. É um elemento importante da dinâmica urbana por ser fundamental na realização das atividades humanas de forma geral, para o desenvolvimento econômico e a qualidade de vida e para promover a inclusão social e a apropriação equânime da cidade e de seus serviços.

Para o mesmo ministério, a inclusão social é uma das funções principais da mobilidade urbana, pautando-se, principalmente, na oferta do transporte público de qualidade e que atenda

¹ Em Carlos (2011), os sujeitos da ação que correspondem aos níveis da prática socio-espacial no plano real que são: “Estado, como aquele da dominação política; o capital, com suas estratégias objetivando sua reprodução continuada (e aqui nos referimos às frações do capital, o industrial, o comercial e o financeiro e suas articulações com os demais setores da economia, como o mercado imobiliário); os sujeitos sociais que, em suas necessidades e seus desejos vinculados à realização da vida humana, têm o espaço como condição, meio e produto de sua ação” (CARLOS, 2011, p. 64).

² Documento em que o Ministério das Cidades determina que todas as cidades com mais de 500 mil habitantes elaborem um plano de mobilidade de transporte e trânsito, porém, como medida preventiva, incentiva os gestores das sedes municipais com mais de 100 mil habitantes (com mais de 100 mil habitantes e situadas em regiões metropolitanas ou em regiões de desenvolvimento integrado) a também adotarem essa estratégia como maneira de reorientar a expansão urbana e a circulação (BRASIL, 2006, p. 15).

eficazmente às necessidades dos cidadãos. Em seus documentos de referência para pensar e planejar a mobilidade, o próprio poder público reconhece a incapacidade de essa ação ocorrer de forma satisfatória devido a inúmeros fatores e interesses, sobretudo econômicos, que estão envolvidos no planejamento.

Como exemplo, o pouco investimento na infraestrutura do transporte público, promovendo, claramente, uma diferenciação qualitativa entre os que dependem desse meio e os que detêm meios próprios de deslocamentos. Somam-se a isso, as “facilidades” que o poder público concede para a atuação do setor privado, que opera segundo a demanda do transporte individual/particular e seus interesses econômicos, induzindo a uma imobilidade urbana, principalmente, das camadas populares.

Apesar de a mobilidade ter sempre integrado a vida urbana, a preocupação com esta parece ter ganhado maior destaque nos últimos anos e ter passado de uma visão simplesmente técnica e quantitativa para ser refletida, criticamente, como algo mais complexo, um elemento multifacetado, observando-se as necessidades dos sujeitos sociais e de sua inserção nas diversas esferas que o urbano oferece (RAIA JR., 2000).

Mesmo para quem a vive cotidianamente, refletir sobre o que é mobilidade urbana é algo ainda complexo, visto que os cidadãos encontram dificuldades para se expressar a respeito e, de maneira geral, a relacionam com o transporte público coletivo, não abarcando a totalidade desse termo. Outra questão de difícil reflexão para os cidadãos é sobre a acessibilidade que, assim como a mobilidade, parece incompreensível e pouco representativa em seu cotidiano.

Ambos os elementos, mobilidade e a acessibilidade urbana ganham sentido na análise, pois, cada vez mais, a cidade tem sua estrutura espacial e suas práticas sociais transformadas. Pode-se afirmar que se vive uma crise da mobilidade, visto que esta adquire dimensões e configurações em maior proporção pela expansão do sistema produtivo e a intensificação do processo de acumulação capitalista. Nessa perspectiva:

Pensar a mobilidade urbana é, portanto, pensar sobre como se organizam os usos e as ocupações na cidade, enquanto totalidade, com intuito de garantir o acesso das pessoas aos bens e aos serviços que ela oferece (locais de trabalho, escolas, hospitais, igrejas e santuários, praças, parques e outros espaços públicos). Não se trata de, apenas, pensar os meios de transporte, o trânsito e os fluxos em si, mas, sim, pensar uma realidade em movimento, considerando os sujeitos como parte determinante no processo de produção e reprodução da cidade enquanto reprodução da vida. (LOBODA, 2010, p. 5).

Igualmente importante nos estudos da dinâmica urbana, a acessibilidade pode ser compreendida como a capacidade de determinada área ser acessível ou não a todos os sujeitos e grupos sociais. Muitos tendem a igualar a compreensão sobre mobilidade e acessibilidade, algo que

deve ser revisto, pois são elementos diferentes. Apesar de se complementarem, ambos só são eficazes se estiverem relacionados, ou seja, a qualidade de um depende da eficácia do outro.

Segundo Villaça (2001, p. 74), a acessibilidade é um dos principais fatores a se considerar no tecido urbano: “Acessibilidade é o valor de uso mais importante para a terra urbana, embora toda e qualquer terra o tenha em maior ou menor grau. Os diferentes pontos do espaço urbano têm diferentes acessibilidades a todo o conjunto da cidade”. Tal variação de grau a que se refere o autor evidencia as possibilidades de uso da cidade pelos seus habitantes.

Essas condições se traduzem na mobilidade dos cidadãos, definidas por sua renda, localização geográfica, posição na divisão social do trabalho, pois dita o tipo de acesso e a quais objetos e lugares cada indivíduo e/ou classe pode alcançar. Assim, a mobilidade é atinente aos sujeitos sociais e à acessibilidade às áreas. Há que se considerar, ainda, que ambas possuem uma característica relacional e não absoluta. Estar fisicamente longe de uma área não significa, necessariamente, que o acesso a ela seja mais dispendioso, em termos de tempo ou custo, de que outrem que esteja fisicamente próximo.

Estudiosos, como Lévy (2000), consideram a acessibilidade um facilitador da mobilidade pela oferta de dispositivos que promovam o deslocamento. O mesmo autor aponta, ainda, que essa oferta não está igualmente distribuída na cidade, tanto em termos quantitativos quanto qualitativos, para um acesso homogêneo aos bens urbanos. E continua:

Por fim, a análise da oferta de mobilidade deve se afastar de uma visão tecnicista da intermodalidade. A acessibilidade pode com certeza se adaptar à mudança de modos; veremos que métricas automobilísticas e métricas pedestres não produzem a mesma forma de relação com a cidade e, assim, não oferecem os mesmos serviços de mobilidade e, logicamente, não são percebidas como intercambiáveis pelos usuários. (LÉVY, 2000, p. 3).

Além disso, a questão da acessibilidade evidencia as relações que são mantidas na cidade, pelo uso dos espaços de reprodução da vida, e mensura o grau da qualidade desses espaços, pois indica que tipos de serviço estão sendo planejados e ofertados para a população, especialmente, a população pobre. Assim:

A acessibilidade urbana é condicionada pela interação entre o uso do solo e o transporte e se constitui como um importante indicador de exclusão social, ao lado, entre outros, da mobilidade, da habitação, da educação e da renda. Nesse sentido, a acessibilidade, ao ser parte integrante e fundamental da dinâmica e do funcionamento das cidades, passa a ser um elemento que contribui para a qualidade de vida urbana, na medida em que facilita o acesso da população aos serviços e equipamentos urbanos, além de viabilizar sua aproximação com as atividades econômicas. (CARDOSO, 2007, p. 12).

Desse modo, para que a mobilidade aconteça é preciso instrumentos que favoreçam a acessibilidade aos espaços de interesse, pois a ausência desta é sentida quando não há rapidez, agilidade, segurança, enfim, satisfação nos usos. Tal condição se relaciona à estrutura de poder da cidade, onde se distribuem, se organizam e se produzem os espaços e contribui para determinar quem tem acesso e a maneira como este se dará, incluindo-se, ainda, o acesso às políticas públicas como meio de viabilizar o uso da cidade e de seus recursos.

A acessibilidade, segundo o referido ministério, representa a possibilidade de deslocamento e chegada ao destino desejado pelas próprias capacidades individuais, ou seja, com autonomia e em condições favoráveis, mesmo que necessite de instrumentos específicos para tal ação, incluindo, ainda, a questão do tempo, da distância e do custo para se alcançar tais destinos.

Outra abordagem levantada por Serpa (2011) ao discorrer sobre a apropriação dos espaços públicos leva-nos a refletir sobre as contradições do ser acessível, pois, nessa relação, importa não apenas a questão espacial e econômica da acessibilidade, mas, também, uma dimensão simbólica ao relacioná-la com a alteridade. O autor afirma que apropriação social está além do aspecto físico (ruas, praças, *shopping centers* etc.) e questiona a aparente acessibilidade generalizada ao espaço (público) ao passo que há uma apropriação seletiva e diferenciada deste.

Para Vasconcelos (2000), a acessibilidade se tornou um bem escasso e que, na prática, é mensurado pelo tempo e o dinheiro investidos para se alcançarem os espaços desejados. Possivelmente por isso e, sobretudo, pela questão financeira, argumenta que há uma profunda desigualdade na distribuição da acessibilidade, a qual é reduzida, pelo senso comum, a uma simples necessidade de consumo ou pela diferenciação entre os que escolhem o transporte público ou privado.

Através dos problemas de acessibilidade, a desigualdade se expressa de forma mais profunda e ampla, mas também por meio de elementos que a compõem, como o tempo de espera e de acesso, transferência e conforto. Ainda: as diferenças sociais e econômicas são mais evidentes quando se constata o quão dependentes as pessoas são da indústria do transporte e, por isso, têm seu espaço de apropriação reduzido, por esse sistema não atender a sua demanda.

Quanto às desigualdades dos modos de circulação, as pessoas que possuem meios de transporte próprios têm maior capacidade de consumir, apropriar-se do espaço, ou seja, o "monopólio" do transporte motorizado pelos grupos dominantes reproduz as desigualdades socioeconômicas e cria uma iniquidade no uso do espaço (VASCONCELOS, 2000).

Os espaços que detêm maior acessibilidade acabam se tornando mais atrativos do que aqueles com menor acesso, o que promove uma desvalorização desses. Assim, para Sousa (2009), uma maneira de valorar um espaço ou atividade, incluindo-se aí o desenvolvimento urbano e social, é melhorar a acessibilidade a ele, já que a mesma é um bom indicador para avaliar a qualidade dos transportes na cidade. Entretanto, na medida em que o espaço se valoriza, as relações que ali se estabelecem se hierarquizam. Tais espaços passam a ser produzidos de

forma diferenciada para grupos sociais específicos, a lógica da diferenciação socioespacial emerge e o círculo continua.

De toda forma, o acesso e a apropriação do espaço urbano são dificultados para os grupos sociais de menor poder aquisitivo, por terem, esses, as piores condições de mobilidade e acessibilidade. Por sua dependência do transporte público, a situação desses grupos é agravada pelo conflito de interesses que permeia o poder público, a iniciativa privada e a sociedade. Para esses, há uma mobilidade limitada e uma acessibilidade regulada. Assim, o sistema produtivo age com base na contradição de gerir o sistema de circulação, de modo a garantir sua reprodução, fornecendo condições de acesso e deslocamento do sujeito-trabalhador ao espaço produtivo, ao passo que, para o mesmo sujeito social, as mesmas condições são negadas ou dirigidas, não abarcando as demais necessidades de seu cotidiano, como o acesso à cultura, ao lazer, aos bens urbanos (VICENTE, 2009).

O FOCO DE ANÁLISE

Observa-se um contínuo e intrincado processo de mudanças por que passam as cidades na contemporaneidade, fazendo com que os papéis e as funções que desempenham sejam alterados. As relações cada vez mais complexas, em todos os planos analíticos, se intensificam, do mesmo modo que revelam e baseiam o *devir* da sociedade nos âmbitos políticos, sociais e culturais. A urbanização, assim, se manifesta, espacialmente, nas escalas regional, nacional e internacional e, temporalmente, em sua longa duração, de modo que a cidade reflete as mudanças oriundas desse processo, ao passo que também é condição para este.

No que concerne ao recorte territorial aqui proposto, as cidades médias, nesse contexto, as baianas passaram a atrair investimentos maiores e novas fontes de capital, sobretudo financeiro e comercial, ocasionando mudanças em sua dinâmica econômica. Ademais, as próprias transformações no Brasil, com sua política de articulação do território, promoveram (tanto quanto induziram) novas relações entre as cidades na rede hierárquica urbana, implicando conexões de outras ordens, como as não hierárquicas³, e maior fluidez entre esses espaços no que tange à circulação de capital, mercadorias e indivíduos, como afirmou Santos, J. (2012) sobre a Bahia.

Importantes pesquisas⁴ sobre a realidade das cidades desse estado discutem a natureza contraditória da urbanização contemporânea, marcada por conflitos do/no próprio sistema capitalista que se traduzem numa “barbárie social”, conforme defende Santos, J. (2010, 2011). Com a instituição de um novo regime de acumulação capitalista, criam-se (assim como se reforçam) novas estratégias e articulações evidenciadas em processos (contraditórios) como a apropriação privada da produção coletiva; um movimento descentralizador, mas que mantém

³ Ver, por exemplo, os trabalhos de Catelan (2012) e Camagni (1993).

⁴ Grupo de pesquisa Urbanização e Produção de Cidades na Bahia, coordenado pelo Prof. Dr. Janio Santos.

centralidades, dinâmicas de (des) (re) estruturação e, o que marca a barbárie, um ideário de modernização que se concretiza precarizando a vida. O autor continua:

Parte-se do pressuposto de que as transformações engendradas no Estado da Bahia, principalmente a partir da década de 1970, foram decorrentes de um aumento na complexidade do processo de urbanização que, por sua vez, criou condições para que a alocação do capital imobiliário e terciário coadunasse com a redefinição da centralidade urbana naquelas cidades médias, influenciando nas relações tempo-espaço intra e interurbana. (SANTOS, J., 2011, p. 3).

Tal debate não se esgota, dada a gama de questões que ainda aspiram a pesquisas e aprofundamento para revelar as contradições na produção dessas cidades. Nesse sentido, o direcionamento dessa discussão teve como base a análise de como as alterações no processo de urbanização influenciam na reprodução da vida dos sujeitos sociais que residem em áreas periféricas pobres na cidade de Vitória da Conquista (BA), proposta pela autora, também, aliada às pesquisas desenvolvidas junto ao grupo de pesquisas Urbanização e Produção de Cidades na Bahia.

Percebe-se que, para esses sujeitos, a mobilidade urbana figurou como uma problemática que os segregava, limitando ou mesmo negando a apropriação dos espaços de sociabilidade e acesso aos bens urbanos. Algo que influenciava, qualitativamente, a reprodução da vida, dada a precariedade das condições de mobilidade e acessibilidade a determinados espaços da cidade, mormente no que se refere aos espaços de consumo, do lazer etc. (MARES, 2011).

Ademais, verificou-se que, em virtude da falta de condições que lhes permitissem bom deslocamento e acesso a tais espaços e atividades, o cotidiano desses sujeitos se restringia às atividades laborais, nos espaços produtivos e/ou na própria residência, ora restritos ao próprio bairro de moradia ou distantes deste. Nesse último caso, dispunham de meios, mesmo com dificuldades, que os direcionavam aos espaços produtivos.

Logo, verificou-se que, em tese, há uma produção que viabiliza o acesso desses sujeitos aos espaços produtivos da cidade para garantir os interesses da reprodução capitalista. Porém, no que tange às demais necessidades cotidianas para além do trabalho, como serviços e bens urbanos, consumo, lazer etc., os mesmos sujeitos encontram barreiras socioeconômicas, espaciais, políticas e culturais que os impedem de se apropriar desses espaços.

Nesse sentido, e como forma de avançar nessa reflexão, importa pensar a produção do espaço urbano em Vitória da Conquista investigando-se a ação dos sujeitos sociais no que se refere ao consumo dos/nos espaços de lazer, considerando-o como um importante elemento do cotidiano. Ou seja, investigar as lógicas e práticas espaciais do lazer considerando-se aspectos como mobilidade e acessibilidade urbana.

Centro de influências no interior da Bahia e com importantes funções na rede urbana, Vitória da Conquista é o terceiro município em tamanho populacional no estado, com 336.987 habi-

tantes — segundo projeções do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2013) —, distribuídos numa área de 3.356,886 km², a uma distância de 503 km da capital, Salvador. Integra o território de identidade homônimo, com mais 23 municípios (Figura 1), exercendo influência num raio de abrangência substancial, que compreende, além de municípios baianos, também os que estão fora dos limites estaduais, interagindo fortemente na relação interurbana com cidades de escalas diferentes.

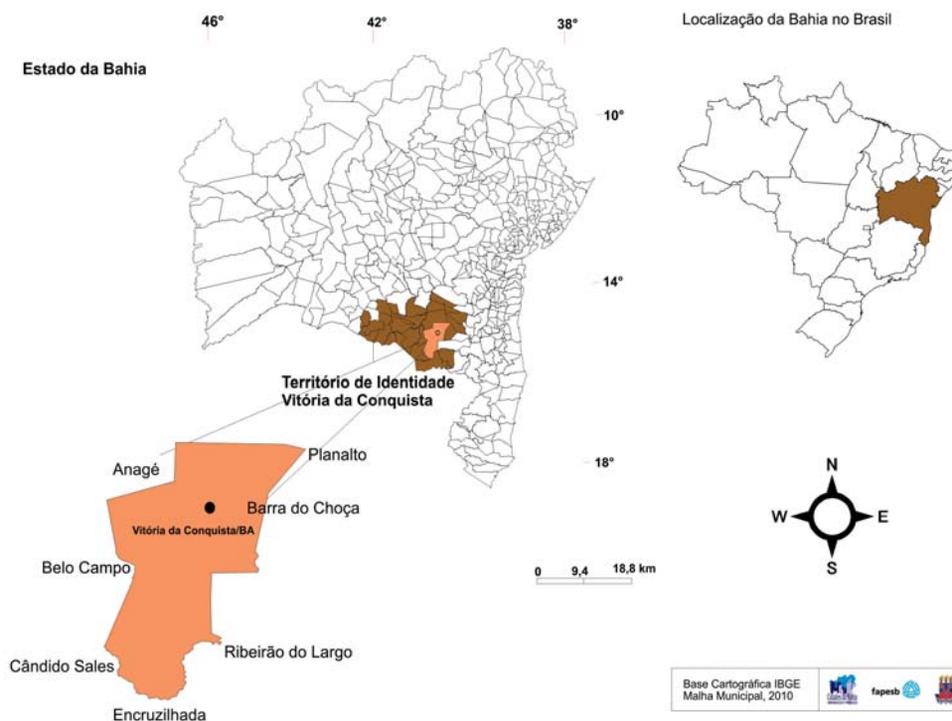


Figura 1
Localização do município de Vitória da Conquista – Bahia – 2010.

Fonte: IBGE/SEI
Elaboração: Rízia Mendes Mares

Destacam-se alguns fatores que contribuíram para a constituição da realidade apresentada por essa cidade, sem com isso considerá-los determinantes em tais alterações, de modo a não recair numa visão simplista e tecnicista do processo de produção das mesmas e entrar em desacordo com a idéia, desenvolvida aqui, de que essas mudanças na cidade foram motivadas, sobretudo, por maior complexidade no processo de urbanização contemporâneo, assim como alertou Santos, J. (2010, p. 13-14):

Por mais que ainda em desenvolvimento, nossas pesquisas apontam que as cidades baianas passaram por alterações que incidiram nos seus espaços internos, num período marcado por uma complexidade maior na urbanização e pela constituição de uma

barbárie social. Essa dinâmica tem como alicerce a expansão das relações capitalistas na Bahia, expressão de seus avanços no Brasil, o que reproduz novas relações de trabalho e de produção. Tais transformações são associadas às *ações políticas, aos ditames e à mobilidade do capital, às novas relações tempo-espaço e à reprodução da vida cotidiana*, e, mormente, as leituras sobre tais mudanças necessitam perder de vista o determinismo tecnológico como fórmula explicativa para se entender as transformações que ocorreram nas áreas urbanas do estado, principalmente, no século passado.

Contudo, Ferraz (2001) destaca a estratégica localização de Vitória da Conquista, num importante eixo que potencializa a produção, o trânsito e comércio dos produtos da região, com considerável participação no PIB do estado. As transformações em sua estrutura urbana, a partir da década de 1940, a configuraram como um importante eixo regional logístico, comercial, prestador de serviços e gerador de empregos que, ao longo do século XX, se firmou, também, no cenário nacional.

A mesma autora apontou, ainda, o adensamento populacional, a expansão econômica e a centralidade comercial, iniciadas a partir de 1940, quando da abertura de importantes vias de acesso, como a BR 116 (Salvador – Rio de Janeiro), a BA 262 (Vitória da Conquista – Brumado), a BA 265 (Vitória da Conquista – Barra do Choça) e a implantação de um polo de agricultura cafeeira, na década de 1970, como nova opção econômica.

Como resultado, houve grande especulação imobiliária, intensificação do processo migratório de trabalhadores, implantação do distrito industrial e dinamização do comércio e das atividades de prestação de serviços. A cidade passou a ser majoritariamente urbana (Tabela 1) com taxas crescentes de urbanização a partir de 1970 (Gráfico 1) e dela derivaram problemas como a insuficiência na prestação de serviços básicos e um significativo crescimento desordenado, algo que faz parte da realidade das demais cidades brasileiras.

Ano	População rural	População urbana	População total
1940	62.559	11.884	74.443
1950	73.111	23.553	96.664
1960	90.057	53.429	143.486
1970	41.520	84.053	125.573
1980	43.107	127.512	170.619
1991	36.740	188.351	225.091
2010	36.949	225.545	306.866

Fonte: IBGE- Censo Demográfico (2011).

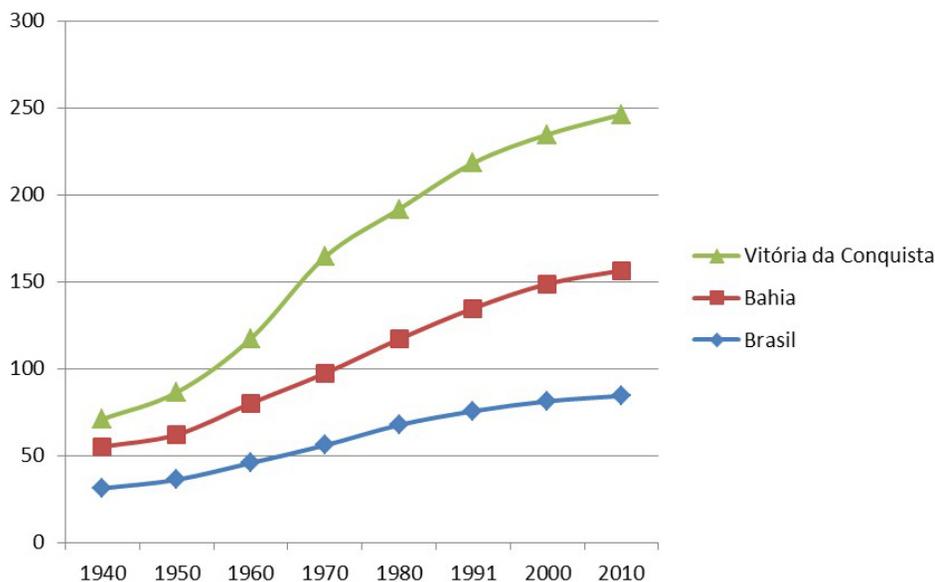


Gráfico 1
Taxa de urbanização – Brasil, Bahia e Vitória da Conquista (%) 1940-2010

Fonte: IBGE - Censo Demográfico (2011).

Atualmente, verifica-se na produção dessa cidade, assim como destacado anteriormente, a influência de interesses econômicos que se sobrepõem às necessidades dos cidadãos, para os quais não se oferecem condições favoráveis de apropriação dos espaços de interesse, a exemplo, daqueles destinados à prática do lazer, uma situação que atinge, principalmente, os sujeitos sociais oriundos de áreas periféricas pobres, com maiores dificuldades no deslocamento e acesso a tais espaços.

Essa condição não é algo da atualidade, nota-se que é um problema de longo período, assim como pontuou um morador⁵ residente em uma área periférica pobre da cidade ao relatar suas atividades cotidianas, em meados da década de 1960:

Lazer? Ahh... Não tinha nada não. O lazer era nada! Dia de domingo quem era pobre ia caçar passarinho, quem era rico ia para as fazendas... quem tinha. O lazer era esse, não tinha mais nada. [...] E continua do mesmo jeito! Hoje, de lazer para as pessoas aqui no nosso bairro não tem nada não. (MARES, 2011, p. 72).

A ausência ou precariedade na prática do lazer no cotidiano desses sujeitos evidencia a influência de lógicas econômicas, visto que só o tinha “quem era rico”, ou seja, a renda se mostra como um fator que distingue o modo como os diferentes grupos sociais usufruem tais espaços

⁵ Vitalino Mendes, morador do bairro Cruzeiro, situado em Vitória da Conquista (BA), que, conforme pesquisa de campo realizada em 2011, há mais de 80 anos reside nessa cidade.

e atividades. Essa diferenciação está, relativamente, estabelecida pela forma como e para que grupos sociais esses espaços são produzidos, pelos investimentos na infraestrutura, nas condições de mobilidade e acessibilidade, na segurança, enfim, nos meios que possibilitem um bom uso do tempo do não-trabalho.

Naturalmente, não se excluem da categoria de lazer as possibilidades existentes no entorno dos domicílios nos bairros periféricos, mormente aqueles destinados às atividades físicas. No entanto, a diversidade e o nível de qualidade das opções existentes tendem a ser menores do que os oferecidos para a sociedade em geral, ou mesmo para grupos sociais específicos.

A diferenciação que, no capitalismo, se traduz em desigualdades, é observada ainda na fragmentação do cotidiano dos sujeitos sociais e em sua relação com o espaço total, havendo, por vezes, uma cisão entre as zonas destinadas às atividades econômicas – comércio, indústria, prestação de serviço –, as residenciais e, particularmente, os espaços onde se concentram os locais de lazer, o que gera um esforço muito maior para determinados grupos sociais terem acesso aos principais pontos de sociabilidade da cidade.

Assim, os problemas referentes à mobilidade urbana, apesar de intrínsecos à cidade, ganham maior evidência nos tempos hodiernos, por estarem pesando na fluidez e, por conseguinte, na economia da cidade, havendo uma mobilização tanto do poder público quanto da iniciativa privada com ações que visem limar ou amenizar os problemas nos sistemas de circulação e transporte. E, acrescente-se, garantir retorno pelo capital investido em tais ações. Como exemplo dessas ações, foi criada a Lei de Mobilidade Urbana decretada pelo Ministério das Cidades (Lei nº 12.587/12) (BRASIL, 2012a), a qual objetiva integrar os diferentes modos de transporte para melhorar a acessibilidade e mobilidades das pessoas, estabelecendo os direitos dos usuários do transporte público coletivo, além de ser uma forma de cobrar dos gestores públicos a melhoria na qualidade desse serviço.

No que concerne mais especificamente à escala de análise proposta, as cidades médias, o mesmo ministério criou, no ano de 2012, o programa PAC2 – Mobilidade Médias Cidades (BRASIL, 2012b). Este objetiva ampliar a oferta e a qualidade dos transportes coletivos, bem como das linhas viárias dessas cidades, o que, teoricamente, promoveria uma melhora na qualidade de vida dos cidadãos.

São planos e investimentos que, em tese, visam aprimorar a estrutura física da cidade, equipá-la, dotá-la de elementos que possam aumentar sua fluidez e, também, agir de forma preventiva, no caso de cidades de portes menores, para que não apresentem no futuro os mesmos problemas. Entretanto, os interesses e as estratégias dessas ações são, demasiadamente, divergentes, não garantindo os resultados propostos por esses projetos de melhorar a qualidade de vida dos cidadãos, sobretudo, das classes populares, a quem essa problemática aflige de forma mais severa.

PARA FINALIZAR... PONTOS PARA DEBATER.

Vê-se que, para além da exploração da mão de obra, os sujeitos sociais se encontram destituídos do direito à cidade pela ineficácia nas condições de mobilidade e acessibilidade quando seus objetivos confrontam, ou não se adequam, aos interesses do capital. A inacessibilidade impossibilita o uso pleno dos espaços de lazer, ou torna sua realização limitada, onerosa, insatisfatória. Certamente que ações dessa natureza deixam de fazer parte do dia a dia desses sujeitos pela inviabilidade em tal realização, passando a ser “dispensável” em seu cotidiano, obrigando-os a se adequarem às opções disponíveis nas proximidades de sua residência, não raro restritas ao lazer físico.

Desse modo, é imperativo reconhecer as contradições do sistema produtivo que permeiam as (im) possibilidades de praticar o lazer proposto pelas lógicas de consumo do próprio capital, visto que, não deveria haver limitação ou mesmo negação do acesso a essa mercadoria (lazer), a menos que se trate de uma forma singular de fragmentação social, que também é característica do capitalismo.

Os questionamentos que permeiam a produção do espaço urbano são inúmeros, assim como as contradições engendradas pelas elites capitalistas que moldam e se apropriam desse espaço, tornando-o palco de lutas e conflitos de classe. Para tais sujeitos, o sistema produtivo os exclui da participação dos espaços funcionalmente destinados à prática do lazer, induzindo-os, prioritariamente, aos de reprodução do capital.

Desse modo, é necessário investigar quais estratégias e mecanismos engendram as lógicas e práticas de lazer dos sujeitos sociais no espaço urbano dessa cidade, dada as contradições que se expressam na realidade vendida pelos agentes que a produzem, de desenvolvimento e qualidade de vida, com precarização do habitar urbano dos sujeitos sociais. Verifica-se isso, em virtude do conflito de interesses na produção do espaço urbano entre as necessidades de reprodução da vida cotidiana e as necessidades de reprodução do capital, as quais influenciam, diretamente, as condições de mobilidade dos sujeitos sociais e, por conseguinte, a acessibilidade aos espaços destinados à prática de lazer.

Da mesma forma, cabe pensar sobre a produção diferenciada desses espaços de lazer, tanto no que se refere ao tipo de atividade de um público específico, quanto às opções de mobilidade e acessibilidade. Ambas cooptadas enquanto elementos da lógica capitalista e com poder de influir qualitativamente nas práticas cotidianas dos sujeitos sociais.

Outrossim, considera-se que o lazer se tornou objeto de consumo e que o sistema capitalista promove estratégias que limitam o acesso dos sujeitos sociais aos espaços de lazer ou, ainda, que produz formas diferenciadas para seu uso, promovendo um rebatimento direto na qualidade dessas práticas, pois a mobilidade e a acessibilidade são problemas que têm de ser enfrentados cotidianamente.

E, uma última hipótese, aventa-se que, mesmo diante dos impedimentos impostos, esses sujeitos buscam meios de realizar suas práticas fora desse circuito, ou seja, criam estratégias de resistência às condições de mobilidade e acessibilidade pelo uso de espaços e realização de atividades de lazer que estão fora do circuito institucionalizado. Desse modo, tal prática revela a ação dos sujeitos sociais em contraposição, ou complementação, às condições que limitam sua mobilidade e acessibilidade no uso do espaço citadino.

Os espaços de lazer institucionais recebem infraestrutura e instrumentos que permitem mobilidade e acesso por parte de grupos sociais determinados, em detrimento de espaços não institucionais que, mesmo não recebendo as ferramentas análogas, são apropriados pelos sujeitos sociais que estão excluídos desse grupo de interesses ou, ainda, que se desenvolvem, justamente, nos espaços produzidos para estes. Ainda que não seja uma ação realizada de forma plena, esses sujeitos se espacializam e praticam o lazer na cidade por eles “inventada”.

REFERÊNCIAS

BAUDRILLARD, Jean. *A sociedade de consumo*. Lisboa: Edições 70, 2003. 211 p.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Mobilidade e desenvolvimento urbano*. Brasília: Ministério das Cidades, 2006. 164 p.

_____. *Lei nº 12.587 de 3 de janeiro de 2012*. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2012a. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1517:entra-em-vigor-a-lei-de-mobilidade-urbana&catid=37:destaques&Itemid=62>. Acesso em: 3 jul. 2012.

_____. *PAC 2 - mobilidade médias cidades*. Brasília, DF: Ministério das Cidades, jul. 2012b. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/index.php/progsemob/1838-pac-2-mobilidade-medias-cidades>>. Acesso em: 5 maio 2013.

_____. *Caderno de referência para elaboração de plano de mobilidade-PlanMob*. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. 184 p.

_____. *Lei de Mobilidade Urbana*. Brasília: Ministério das Cidades, 2012.

CAMAGNI, Roberto. Organisations économique et reseaux de villes. In: SALLEZ, A. (Dir.). *Les villes, lieux d'Europe*. Paris, DATAR, Éditours de l'Aube, 1993. p. 107-28.

CARDOSO, Leandro. Acessibilidade urbana e exclusão social: novas relações, velhos desafios. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA URBANA, 10., 2007, Florianópolis. *Anais...* Florianópolis: UFSC, 2007.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. *O lugar no/do mundo*. São Paulo: Labur Edições, 2007. 85 p.

CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. *A produção do espaço urbano: agentes, processos, escalas e desafios*. São Paulo: Contexto, 2011. 233 p.

CENSO DEMOGRÁFICO 1940-2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 15 mar. 2011.

CORRÊA, Roberto Lobato. Espaço, um conceito-chave da Geografia. In: CASTRO, I. E. de; GOMES, P. C. da Costa; CORRÊA, R. L. (Org.). *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008. p. 15-47.

- CATELAN, Marcio José. *Heterarquia urbana: interações espaciais interescolares e cidades médias*. Presidente Prudente, SP: [s.n], 2012. 227 p.
- DUMAZEDIER, Joffre. *Lazer e cultura popular*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1973.
- DUARTE, Fabio; LIBARDI, Rafaela; SÁNCHEZ, Karina. *Introdução à mobilidade urbana*. Curitiba: Juruá, 2011. 108 p.
- FERRAZ, Ana Emília de Quadro. *O urbano em construção Vitória da Conquista: um retrato de duas décadas*. Vitória da Conquista, BA: UESB, 2001
- GOTTDIENER, Mark. *A produção social do espaço urbano*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2010. 310 p.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Cidades @*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/xtras/perfil.php?codmun=293330>>. Acesso em: 1 set. 2013.
- _____. *Sidra*. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br>>. Acesso em: 11 mar. 2011.
- LEFEBVRE, Henri. *A vida cotidiana no mundo moderno*. São Paulo: Ática, 1991.
- _____. *La production de l'espace*. 4. ed. Paris: Éditions Anthropos, 2000.
- _____. *Espaço e política*. Belo Horizonte: UFMG, 2008.
- LÉVY, Jacques. Os novos espaços da mobilidade. In: BONNET, M.; DESJEUX, D. *Les territoires de la mobilité*. Tradução Rogério Haesbaert e Sylvain Souchaud. Paris: Presses Universitaires de France, 2000.
- LOBODA, Carlos Roberto. Entre a acessibilidade e a mobilidade: uma análise das formas, usos e apropriação dos espaços públicos na cidade de Guarapuava - PR. In: COLOQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA, 11., 2010, Buenos Aires. *Actas...* Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 2010. Disponível em: <<http://www.filo.uba.ar/contenidos/investigacion/institutos/geo/geocritica2010/567.htm>>. Acesso em: 3 jul. 2012.
- PADILHA, Valquiria. *Shopping Center: a catedral das mercadorias*. São Paulo: Boitempo, 2006. 210 p.
- MARES, Rizia Mendes. *A produção do espaço e a reprodução da vida na periferia pobre das cidades médias: o estudo do bairro Cruzeiro em Vitória da Conquista/BA*. 2011. 150 f. Monografia (Licenciatura em Geografia)-Departamento de Geografia, Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Vitória da Conquista, BA, 2011.
- RAIA JR., Archimedes Azevedo. *Acessibilidade e mobilidade na estimativa de um índice de potencial de viagens utilizando Redes Neurais Artificiais e Sistemas de Informações Geográficas*. 2007. Tese (Doutorado) Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Carlos, SP, 2007.
- SANTOS, Janio. A natureza contraditória da urbanização em um contexto de maior complexidade na produção das cidades baianas. In: LOPES, Diva Maria Ferlin; HENRIQUE, Wendel (Org.). *Cidades médias e pequenas: teorias conceitos e estudos de caso*. Salvador: SEI, 2010. (Série estudos e pesquisas, 87).
- _____. A natureza contraditória da urbanização e as mudanças nas cidades médias baianas. *Revista Geográfica de América Central, Costa Rica*, v. 2, n. 47E, p. 1-19, 2011. Edição especial.
- _____. Ações do Estado e o papel das cidades médias baianas nos planos da urbanização capitalista. In: DIAS, P. C; SANTOS, J. (Org.). *Cidades médias e pequenas: contradições, mudanças e permanência*. Salvador: SEI, 2012. 250 p. (Série estudos e pesquisas, 94).
- SANTOS, Milton. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2006.
- SERPA, Angelo. *O espaço público na cidade contemporânea*. São Paulo: Contexto, 2011.
- SOUSA, Marcos Timóteo Rodrigues de. *Mobilidade e acessibilidade intraurbana: análise do efeito*

barreira na cidade de Rio Claro. 2009. 144 f. Tese (Doutorado)-Universidade Estadual Paulista, Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Rio Claro, SP, 2009.

VASCONCELOS, Eduardo Alcântara. *Transporte urbano nos países em desenvolvimento: reflexões e propostas*. 3. ed. São Paulo: Annablume, 2000. 284 p.

VICENTE, Rafael da Ponte. *Mobilidade: a ordem espacial dos deslocamentos urbanos numa sociedade desigual*. 2011. 186 f. Dissertação (Mestrado)-Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia, Presidente Prudente, SP, 2011.

VILLAÇA, Flávio. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel; FAPESP; Lincon Institute, 2001.

WHITACKER, Arthur Magon. Uma discussão sobre a morfologia urbana e a articulação de níveis diferentes de urbanização. In: SPOSITO, M. E. B. (Org.). *Cidades médias: espaços em transição*. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p. 139-156.

UTILIZAÇÃO DO SISTEMA DE INFORMAÇÃO DE ATENÇÃO BÁSICA (SIAB) PARA IDENTIFICAR A PRECARIEDADE HABITACIONAL NO TERRITÓRIO DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA, BRASIL

Rosana Denaldi*
Francisco de Assis Comaru**
Lilian Farias Gonçalves***

INTRODUÇÃO

A caracterização e a mensuração da população residente em assentamentos e habitações precários no país são de grande relevância para a elaboração de políticas e programas habitacionais e sociais. Esse conhecimento, entretanto, se apresenta muito limitado no âmbito dos pequenos municípios,¹ onde a dificuldade de caracterizar e dimensionar a precariedade habitacional torna-se ainda maior devido à baixa capacidade administrativa e à carência de informações.

Municípios com população até 20 mil habitantes não contam com dados do estudo Déficit Habitacional no Brasil, produzido pela Fundação João Pinheiro (FJP), que permite identificar as necessidades habitacionais.² Para esses, essas informações estão agregadas por microrregiões geográficas, definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O estudo *Assentamentos precários no Brasil urbano*, desenvolvido pelo Centro de Estudos da Metrópole, do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEM/Cebrap), partiu da informação disponível dos setores de aglomerados subnormais do IBGE, no entanto, embora apresente avanços importantes, não traz dados para municípios com população inferior a 150 mil habitantes ou localizados fora de Região Metropolitana (MARQUES et al., 2007).

* Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (USP), especialista em International Course On Housing Planning And Build pelo Institute For Housing And Urban Development Studies e graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Católica de Santos (Unisantos). Professora da Universidade Federal do ABC (UFABC). rosana.denaldi@ufabc.edu.br

** Pós-doutor em Saúde Pública pela University College of London (UCL) e doutor em Saúde Pública pela Universidade de São Paulo (USP). Professor da Universidade Federal do ABC (UFABC). francisco.comaru@ufabc.edu.br

*** Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Faculdade de Ciências Tecnológicas e Exatas da Unime. Pesquisadora da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público Direito à Justiça. lilian@direitoajustica.org.br

¹ Considerou-se, para a realização desta pesquisa, cidades pequenas com até 20 mil habitantes, critério da Organização das Nações Unidas (ONU) também utilizado por inúmeros estudos estatísticos. Entretanto, a definição de uma classificação desse tipo pressupõe o entendimento do papel exercido por cada cidade na rede urbana em que se insere. Ver: Sposito (2009); Maia (2010); Veiga (2004).

² O conceito de necessidades habitacionais proposto pela Fundação João Pinheiro (1995) inclui o déficit quantitativo, que se caracteriza pela necessidade de reposição total de unidades habitacionais precárias e o atendimento à demanda reprimida e demográfica, como também a inadequação (ou déficit qualitativo), que compreende a necessidade de melhoria de unidades habitacionais que apresentem carências de infraestrutura, adensamento excessivo de moradores, problemas de natureza fundiária, alto grau de depreciação ou inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva. Ver: Cardoso (2009); Taschner (2008).

A maioria dessas cidades não possui cadastro habitacional e, quando este existe, frequentemente, é resultado de demanda, não identifica as necessidades habitacionais e não possibilita tratar a informação espacialmente. O Governo do Estado da Bahia, assim como a maioria dos governos estaduais, não possui programas destinados a apoiar a produção de informação municipal.

É importante destacar que os assentamentos precários também são territórios de exclusão social, um fenômeno multidimensional, cujo enfrentamento requer uma abordagem integrada e territorial.³ O território é “o chão comum” das diferentes intervenções e *locus* fundamental para a prática da intersetorialidade. O foco no território facilita a elaboração de diagnósticos, a implantação de programas e seu monitoramento. Trata-se, portanto, de um desafio abordar espacialmente – por setores intramunicipais – essas informações.

A exigência de elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), condição obrigatória para estados e municípios aderirem ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS),⁴ pode ser uma oportunidade para a produção de informação municipal e a elaboração de diagnóstico que possibilite a orientação das ações de governo.

Para apoiar os municípios na produção de PLHIS, o Ministério das Cidades produziu material de referência,⁵ a publicação *Planos Locais de Habitação de Interesse Social*, e promoveu, no período 2008-2010, várias ações de capacitação, como cursos presenciais e a distância. Porém, as metodologias apresentadas na supracitada publicação aplicam-se a realidades metropolitanas ou a cidades médias e grandes.

A abordagem deste trabalho consiste em como superar essa limitação do conhecimento em nível local e examinar em que medida a utilização de dados da Ficha A do Sistema de Informação de Atenção Básica (SIAB) pode contribuir para a identificação e o mapeamento preliminares da precariedade habitacional. Apresenta-se, aqui, o estudo de caso de Água Fria (BA), uma das 18 cidades deste estado onde a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) Direito à Justiça aplicou uma metodologia que utiliza essa fonte de dados.

Vale ressaltar que a maioria desses municípios possui reduzido quadro de técnicos e limitada capacidade para a produção de informação. Neste contexto, é importante identificar a informação e os meios já disponíveis, assim como buscar a ação intersetorial para produzir diagnósticos e formular estratégias de ação.

A reflexão presente neste capítulo é resultado do relatório parcial da pesquisa *Metodologia de identificação e dimensionamento da precariedade habitacional em pequenos municípios brasileiros: uma leitura a partir dos diagnósticos habitacionais desenvolvidos em cidades da Bahia*, que

³ Acerca do debate conceitual sobre inclusão social, ver: Dupas (1998); Sposati (1997); Vêras (1999); Sawaia (1999); Santo André (2001).

⁴ A Lei Federal nº 11.124/05 condiciona os municípios a elaborarem plano habitacional, constituírem fundo municipal de habitação de interesse social e criar conselho gestor do fundo para receber recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).

⁵ Manual do EAD-PLHIS (SANTA ROSA, 2009).

conta com o apoio e o financiamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Os dados apresentados na seção 2 deste capítulo foram extraídos do Relatório do PLHIS do município de Água Fria (ÁGUA FRIA, 2009).

INFORMAÇÕES PRODUZIDAS NO ÂMBITO DA ESTRATÉGIA SAÚDE DA FAMÍLIA

O Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS) foi criado no início dos anos 1990 e efetivamente regulamentado em 1997, como parte do processo de consolidação da descentralização do Sistema Único de Saúde (SUS). Em 1994, o Ministério da Saúde criou o Programa Saúde da Família, hoje chamado Estratégia Saúde da Família (ESF), que opera nos municípios segundo duas modalidades de atenção primária em saúde, também conhecidas como de atenção básica: o PACS e a própria ESF. Cada equipe se responsabiliza pelo atendimento de, no máximo, quatro mil habitantes, sendo que a média recomendada é de três mil habitantes por equipe da ESF (BRASIL, 2012).

Para gerenciar as informações obtidas nas visitas às comunidades, o SIAB, implantado em 1998 (BRASIL, 2003), incorporou em sua formulação conceitos como território, problema sanitário e responsabilidade sanitária. Além de dados relativos à saúde, o SIAB informa a respeito das características construtivas e o acesso à infraestrutura e aos serviços urbanos, tanto nas áreas urbanas como rurais. Mediante o preenchimento de fichas específicas pelos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) ou pelos enfermeiros das equipes de ESF, são registrados e cadastrados dados sobre as famílias e alguns segmentos específicos — gestantes, hipertensos, diabéticos, pacientes com tuberculose, pacientes com hanseníase e crianças —, procedimentos e notificações de saúde.

No âmbito deste trabalho, são relevantes, efetivamente, as informações contidas na Ficha A — ficha de cadastramento das famílias —, que compreendem a identificação da família e de seus membros, a situação da moradia e outras informações adicionais, permitindo à equipe da ESF registrar informações sobre as condições de vida das pessoas e as condições físicas e de infraestrutura dos domicílios.

A área geográfica de atuação de cada ACS, ou seja, de um conjunto de famílias, define uma microárea. As informações dos relatórios de várias microáreas são reunidas nos relatórios das áreas, que, por sua vez, geram o relatório geral do município, resultante da agregação dos dados de todas as áreas/equipes. Mensalmente, esses relatórios são encaminhados à coordenação regional, a qual, por sua vez, os reenvia à Coordenação Estadual do Programa de Atenção Básica e ao Departamento de Informática do SUS (Datusus), departamento do Ministério da Saúde encarregado do gerenciamento do SIAB.

Importante ressaltar que a definição das microáreas de atuação dos ACS e das áreas de cobertura das equipes da ESF é feita pelo coordenador da ESF do município e abrange as zonas urbana e rural. Os ACS são selecionados por concurso público e uma das exigências para sua

contratação é a de morar na microárea onde deverão atuar. Dessa forma, estarão inseridos nas comunidades e serão conhecedores de sua realidade. Os ACS visitam os domicílios sob sua responsabilidade pelo menos uma vez ao mês ou, a depender da situação de saúde do morador, semanalmente.

As informações sobre o domicílio – do ponto de vista físico-constructivo e de infraestrutura – são registradas na Ficha A, no momento da visita aos domicílios, e atualizadas sempre que há modificações nessas condições⁶, no que se refere a: endereço; segmento; área; microárea; condição da moradia — tipo de casa (tijolo/adobe, taipa revestida, taipa não revestida, madeira, material aproveitado, outros), número de cômodos/peças —, energia elétrica, destinação do lixo (coletado, queimado/enterrado, a céu aberto); saneamento — tratamento de água no domicílio (filtração, fervura, cloração, sem tratamento); abastecimento de água (rede geral, poço ou nascente, outros); e destino de fezes e urina (rede geral de esgoto, fossa, a céu aberto).

A ESF está presente em 100% dos municípios brasileiros (SILVA; NASCIMENTO, 2012). No entanto, sua cobertura varia e tende a ser maior quanto menor é o município. Nas cidades de pequeno porte da região Portal do Sertão, na Bahia, onde se situa Água Fria, a cobertura populacional é de 100%, à exceção de Nova Soure e São Gonçalo dos Campos, onde chega a 97,41% e 98,77%, respectivamente (BRASIL, 2012).

Alguns estudos, realizados por pesquisadores da área da Saúde, discutem a qualidade da informação do SIAB. Silva e Laprega (2005) e Freitas e Pinto (2005), a partir de resultados de pesquisas de caráter qualitativo, destacam a insuficiente capacitação dos ACS, a falta de supervisão e controle da qualidade dos dados produzidos pelas equipes da ESF, bem como a pouca utilização, pelos municípios, das informações disponíveis. Souza, Souza e Scochi (2006), embora relatem um estudo de caráter quantitativo, apresentam resultados semelhantes e concluem que as equipes locais não utilizam o SIAB no planejamento e na avaliação de suas ações, basicamente por falta de capacitação. Isso termina por se refletir na baixa confiabilidade no sistema, devido ao pouco uso e às insuficientes familiaridade e habilidade na análise dos dados pelas equipes locais. Deve-se ressaltar que nenhum desses estudos teve como objeto de análise a Ficha A, que reúne as informações sobre as condições de moradia. Ademais, eles não indicam a porcentagem de erros encontrada nas informações das fichas, deixando dúvidas quanto a seu grau de distorção ou de comprometimento com os resultados encontrados.

Embora a complexidade de informação e de diagnóstico de saúde, em determinados casos, exija um preparo adequado, para o qual os agentes comunitários de saúde podem não estar plenamente habilitados, não se pode afirmar que, necessariamente, estejam despreparados para informar dados relativos à moradia, facilmente observáveis. É possível que os requisitos de fonte, precisão e detalhamento da informação para o sistema de saúde sejam eventual-

⁶ Segundo o *Manual do SIAB*, todos os dados dessa ficha devem ser atualizados sempre que houver alteração. Onde o sistema estiver informatizado, as alterações registradas pelo ACS devem ser incluídas imediatamente no banco de dados, de forma a permitir sua contínua atualização (BRASIL, 2003).

mente diferentes daqueles exigidos para o setor de habitação. Neste aspecto, o SIAB pode apresentar limitações significativas para determinados usos e ter validade para outros.

Com o objetivo de induzir a ampliação do acesso e a melhoria da qualidade da atenção básica, assim como melhorar a qualidade da alimentação e o uso dos sistemas de informações em saúde como ferramenta de gestão, o Ministério da Saúde instituiu, em 2011, o Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica (PMAQ).

Entre as exigências do PMAQ, merece destaque o fato de que as equipes deverão prover o SIAB de informações de forma regular e consistente, independentemente do modelo de organização da equipe. Outro compromisso exigido dos municípios é a definição do território de atuação das Unidades Básicas de Saúde (UBS), bem como da população adstrita por equipe da Atenção Básica (BRASIL, 2011).

A adesão ao programa implicará o imediato aumento da verba recebida pelas equipes. Porém, a permanência do município no PMAQ exige, além do cumprimento das metas estabelecidas, a solicitação de avaliação externa a ser conduzida por instituições de ensino e/ou pesquisa contratadas pelo Ministério da Saúde (BRASIL, 2011).

UTILIZAÇÃO DO SIAB NO AUXÍLIO À IDENTIFICAÇÃO DA PRECARIIDADE HABITACIONAL NO MUNICÍPIO DE ÁGUA FRIA (BA)

O município de Água Fria (BA) possui 643,2 km² e população total de 15.726 habitantes, dos quais 9.949, ou 63,26% do total da população, residem na área rural (CENSO DEMOGRÁFICO, 2011). Água Fria integra a microrregião geográfica de Feira de Santana, localizada no território de identidade Portal do Sertão.

O PLHIS de Água Fria foi elaborado em 2009, pela assessoria Direito à Justiça, contratada da Prefeitura Municipal de Água Fria, e financiado pela União e pela própria prefeitura (como contrapartida do nível municipal). O município não possuía cadastro das habitações precárias ou diagnóstico das condições de moradia e a única informação de fonte nacional disponível, do Censo do IBGE realizado no ano 2000, estava desatualizada. Água Fria tampouco dispunha de qualquer base cartográfica e, dessa forma, foram utilizadas aquelas fornecidas pelo IBGE.

As informações do SIAB eram utilizadas apenas pela Secretaria Municipal de Saúde, embora os ACS, frequentemente, fossem chamados para apoiar outras ações. Os agentes contribuem com a identificação de famílias a serem inseridas em programas como Bolsa Família e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), e com a mobilização e a participação da população em projetos especiais, como campanhas de vacinação e discussões públicas visando à elaboração de planos de desenvolvimento territorial.

A caracterização das habitações e dos assentamentos precários foi realizada a partir das informações do Censo 2000 (CENSO DEMOGRÁFICO, 2003) e das informações constantes na

Ficha A do SIAB. Para levantar e sistematizar as informações da Ficha A relacionadas com as condições de moradia, foram adotados os seguintes procedimentos:

1. Obtenção dos dados do SIAB junto à prefeitura municipal e identificação das microáreas da ESF e dos ACS;

2. realização de oficina com os ACS para identificar e desenhar, no mapa do município, a poligonal de atuação de cada agente (microárea) na zona urbana, a indicação dos setores nas zonas rurais e também para identificar como percebem as necessidades habitacionais nas áreas de atuação. Isto se faz necessário porque, normalmente, os pequenos municípios não possuem bases cartográficas próprias — mapas ou plantas cadastrais — ou, quando possuem, dificilmente se encontram atualizadas. A oficina com os ACS busca atualizar a base cartográfica do município, disponibilizada pelo IBGE. Solicita-se que os agentes comunitários de saúde identifiquem a poligonal correspondente a sua área de atuação e completem os mapas traçando elementos como: sistema viário, equipamentos institucionais, áreas de risco, áreas cobertas e não cobertas por serviços públicos. Isso permite a construção de mapas que, a despeito da ausência de rigor e precisão cartográfica, cumprem o papel de registrar espacialmente as informações. No caso de Água Fria, utilizou-se a base fornecida pelo IBGE e sua atualização foi feita a partir de oficinas de desenvolvimento de mapas mentais elaborados pelos agentes de saúde (Figura 1). As oficinas também objetivam levantar informações sobre as condições de moradia nas microáreas e sobre a relação moradia-saúde. A realização de cada oficina é precedida da capacitação dos ACS, para nivelar conceitos relacionados com o território e as necessidades habitacionais;

3. sistematização das informações (moradia) da Ficha A por microrregiões e para o município, o que compreende o tratamento estatístico dessas informações, relativas à: população; número de domicílios; domicílios rústicos; domicílios não ligados à rede de abastecimento de água; domicílios que não possuem fossa séptica e não ligados à rede de esgoto, e domicílios sem coleta de lixo e energia elétrica (Figura 1 e Tabela 1). Busca-se identificar algumas variáveis que compõem o déficit e a inadequação, segundo conceito e metodologia da Fundação João Pinheiro. Nas fichas do SIAB, as microáreas são identificadas pelos nomes de cada ACS. Como os agentes comunitários de saúde podem ser remanejados de suas áreas de atuação, criam-se códigos de identificação para substituir os nomes dos ACS. Cada área passa, então, a ser distinguida por um número, precedido das letras S (sede municipal) ou R (zona rural) (Quadro 1);

4. produção de uma base cartográfica, identificando os principais problemas habitacionais no território. No caso de Água Fria, a partir do mapa-base do IBGE, desenharam-se setores cujos limites coincidem com os das poligonais da área de atuação de cada ACS e neles foram inseridas informações sobre as condições de moradia (Figura 2).

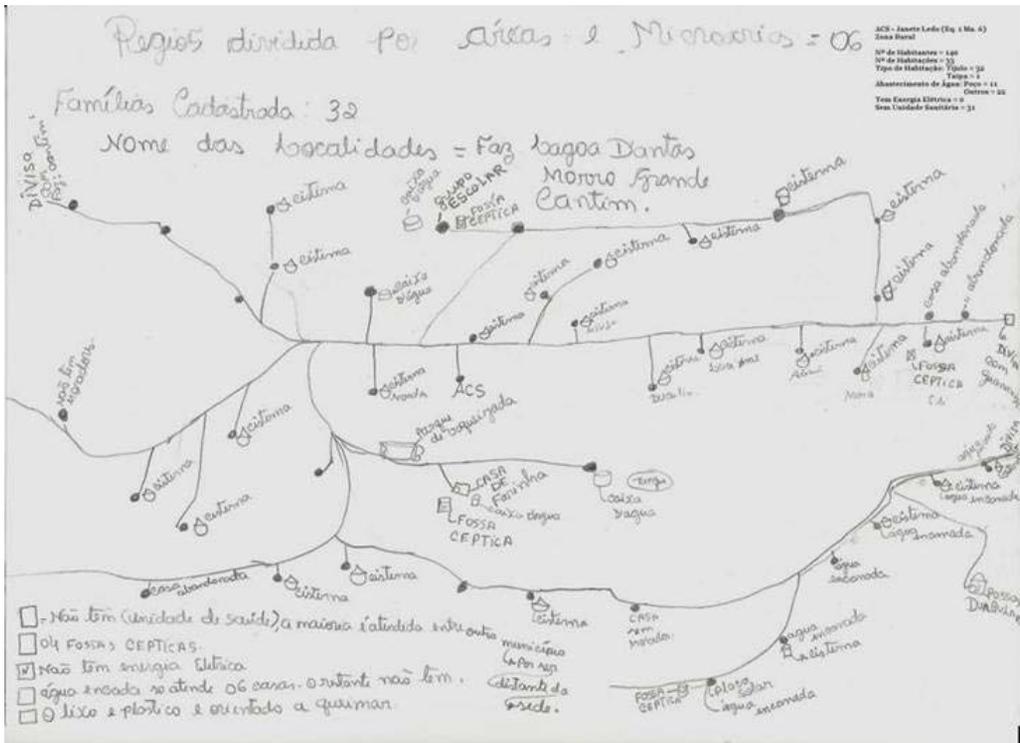


Figura 1
Água Fria: mapa elaborado por um ACS

Fonte: Prefeitura Municipal de Água Fria (2009).

A metodologia permite identificar as microáreas com maior incidência de cada uma dessas variáveis. Os setores que apresentam os piores indicadores na zona rural são R1, R2, R6 e R7. E os que apresentam os piores indicadores na zona urbana são S3, S4, S5, S7, S9, S10 e S13 (Gráfico 1). O indicador Energia é o que apresenta o melhor resultado, entre os quatro, sendo que a média de domicílios que não possuem energia elétrica é de 30,52%. Por sua vez, a coleta de lixo é problema para 14 dos 20 setores do município, seguido do abastecimento de água, cujo índice é maior do que 60% em 11 dos 20 setores.

Tabela 1
Carências de infraestrutura nos aglomerados urbanos e na zona rural com base nos dados da
Ficha A do SIAB para o município de Água Fria

ESF	ACS	Micro- área	Popula- ção	Domi- cÍlios (total)	Domi- cÍlios rústicos	Domi- cÍlios duráveis	Domi- cÍlios duráveis sem água	Domi- cÍlios duráveis sem esgoto	Domi- cÍlios duráveis sem coleta de lixo	Domi- cÍlios sem energia
Centro de Saúde de Água Fria	Jenivaldo	S1	410	162	0	162	1	10	25	37
Centro de Saúde de Água Fria	Odair	S2	272	102	07	95	0	19	31	17
Centro de Saúde de Água Fria	Filomena	S3	261	79	23	56	36	46	56	8
Centro de Saúde de Água Fria	Edivânio	S4	419	95	09	86	85	79	86	92
Centro de Saúde de Água Fria	David	S5	213	53	04	49	49	43	49	38
Centro de Saúde de Água Fria	Jovita	S6	554	161	02	159	0	6	3	3
Sede II	Antnio	S7	317	97	28	69	3	59	68	41
Sede II	Vilma	S8	511	144	10	134	14	41	133	23
Sede II	Valquíria	S9	465	135	70	65	49	48	65	25
Sede II	José	S10	525	136	65	71	71	26	71	19
Sede II	Nerimar	S11	278	100	01	99	0	94	0	15
Sede II	Ednamar	S12	567	190	0	190	0	0	0	0
Sede II	Ângela	S13	264	70	38	32	32	19	32	18
Subtotal			5.056	1.524	257	1.267	340	490	619	336
Baixa da Mina	Arlindo	R1	301	66	30	36	36	36	36	40
Catana Novo	Anástacia	R2	1841	531	34	497	421	191	477	6
Pataíba	Cristina	R3	1451	456	08	448	93	65	129	24
Barra	Raimundo	R4	3080	886	225	661	267	373	545	155
Maracaia	José	R5	1923	523	138	385	246	275	385	52
Assentamento Menino Jesus	Margarida	R6	223	79	05	74	74	6	74	5
Assentamento Menino Jesus	Jandiara	R7	224	81	03	78	78	14	78	9
Subtotal			9.043	2.622	443	2.179	1.215	960	1.724	291
Total			14.099	4.146	700	3.446	1.555	1.450	2.343	627

Fonte: Prefeitura Municipal de Água Fria (2009).



Figura 2
Condições de moradia do município de Água Fria

Fonte: Prefeitura Municipal de Água Fria (2009).

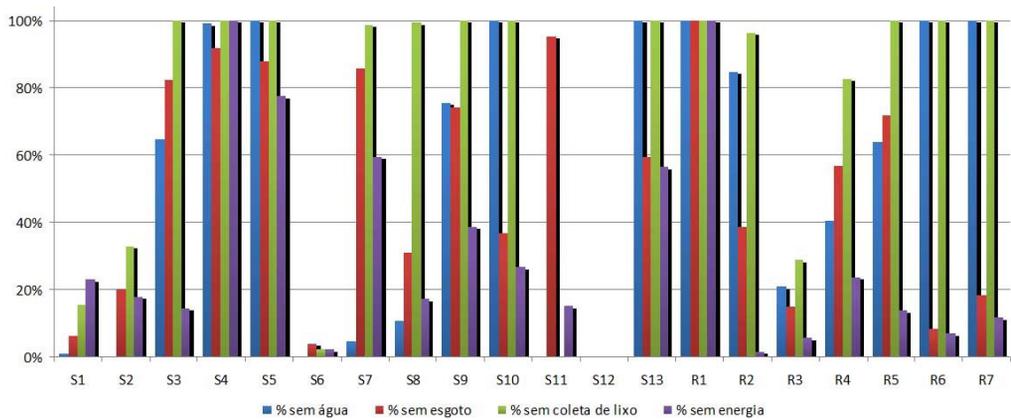


Gráfico 1
Carências de infraestrutura do município de Água Fria

Fonte: Prefeitura Municipal de Água Fria (2009).

LIMITES E POSSIBILIDADES DO USO DO SIAB COMO INSTRUMENTO PARA IDENTIFICAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DA PRECARIEDADE HABITACIONAL

Apesar de não ser um banco de dados específico para a área habitacional, a Ficha A do SIAB mostrou-se como um instrumento importante para identificar e caracterizar, preliminarmente, a precariedade habitacional. É possível tratar espacialmente as informações e identificar diversos componentes do déficit como aqueles apontados na seção anterior.⁷

É necessário ressaltar, entretanto, a existência de dificuldades e limitações ao uso do SIAB. A primeira delas se relaciona com a utilização dos dados para identificar os componentes do déficit e da inadequação. Nem todos os componentes podem ser identificados, como a coabitação familiar (involuntária) e a inadequação fundiária, da mesma forma que não se consegue levantar as características dos domicílios improvisados. Além disso, para caracterizar a precariedade no contexto das pequenas cidades, também seria fundamental identificar a ausência de banheiro e o regime de posse da terra ou imóvel, informações não disponíveis no SIAB.

Outra dificuldade se relaciona com a ausência de bases cartográficas confiáveis, ou que abrangem todo o território e a dificuldade de delimitar precisamente a área de atuação dos ACS usando soluções alternativas, como desenhos fora de escala e imagens de satélite. A esta dificuldade soma-se outra, relacionada com a possibilidade de redefinição das áreas cobertas pelos ACS, o que pode comprometer ou dificultar a realização das séries históricas. A entrada de dados dos relatórios por nome dos agentes pode dificultar a associação dos dados às microáreas do território. No entanto, essas questões tendem a ser equacionadas com o aperfeiçoamento do sistema e o novo formato instituído pelo PMAQ.

Apesar destas e outras limitações, a metodologia permite identificar os problemas e as carências no território utilizando informações já disponíveis nos pequenos municípios, relativas tanto às áreas urbanas como às rurais. Muitos municípios pequenos apresentam grande extensão territorial e domicílios dispersos na zona rural. Devido à grande cobertura da ESF e à capilaridade dos ACS, torna-se possível alcançar essas regiões pouco acessíveis e buscar informações, indisponíveis de outras formas. Neste contexto, esse conhecimento adquirido pode ser especialmente relevante para o desenho e a implementação dos programas governamentais na área de habitação.

Outros aspectos importantes referem-se ao fato de a informação ser atualizada periodicamente e à possibilidade de ser utilizada por órgãos de diversos setores governamentais para a produção de estudos locais ou regionais. A Ficha A, assim como as demais fichas do SIAB, é padronizada para todo o país, o que lhe permite ser mais uma fonte de informação para estudos regionais.

⁷ O componente adensamento excessivo não foi levantado, porém, é passível de ser obtido com o cruzamento de dados da própria Ficha A, como o cruzamento do número de pessoas do domicílio com o número de cômodos.

O uso dos dados da Ficha A na construção do diagnóstico do PLHIS também pode significar uma oportunidade para discutir a integração das políticas sociais, reconhecer a inter-relação e a interdependência dos problemas de saúde com moradia, meio ambiente, infraestrutura, saneamento e mobilidade, e valorizar a ação intersetorial.

A inter-relação dos problemas de saúde e habitat não foi o foco deste artigo, mas os autores apontam a importância do desenvolvimento de outras pesquisas que avaliem a utilização das informações da Ficha A para tratar da multicausalidade do processo saúde-doença e da relação das condições ambientais, da infraestrutura e da moradia com os problemas de saúde da população, incluindo-se os problemas relacionados à precariedade do saneamento ambiental (principalmente abastecimento de água, esgoto, lixo e qualidade do ar) e à mobilidade.

REFERÊNCIAS

- AGUA FRIA (BA). Prefeitura. *Plano Local de Habitação de Interesse Social de Água Fria*: relatório final. Água Fria: Prefeitura Municipal, 2009.
- BRASIL. Ministério da Saúde. *Programa Agentes Comunitários de Saúde*. Brasília: Ministério da Saúde, 2001. Disponível em: <<http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/pacs01.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2012.
- _____. *SIAB: Manual do Sistema de Informação de Atenção Básica*. Brasília: Ministério da Saúde, 2003. Disponível em: <<http://www2.datasus.gov.br/SIAB/siab/downloads/manual.pdf>>. Acesso em: 5 fev. 2012
- _____. *Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica*: manual instrutivo. Brasília: Ministério da Saúde, 2011. Disponível em: <<http://www.cosemsrn.org.br/arquivo/informa/aumento/manual.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2012
- _____. *Atenção Básica e a Saúde da Família*. Brasília: Ministério da Saúde, 2012. Disponível em: <<http://dab.saude.gov.br/atencaoBasica.php>>. Acesso em: 16 out. 2012.
- CARDOSO, Adauto L.; ARAÚJO, Rosane L.; GHILARDI, Flávio Henrique. Necessidades habitacionais. In: SANTA ROSA, J.; DENALDI, R. (Coord.). *Curso à distância: Planos Locais de Habitação de Interesse Social*. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.
- DUPAS, G. A lógica da economia global e a exclusão social. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 12, n. 34, p. 121-159, 1998.
- FREITAS, Fernanda P.; PINTO, Ione C. Percepção da Equipe de Saúde da Família sobre a utilização do Sistema de Informação da Atenção Básica – SIAB. *Revista Latino-Americana de Enfermagem*, Ribeirão Preto, SP, v. 4, n. 13, p. 547-554, 2005.
- CENSO DEMOGRÁFICO 2000: Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.
- CENSO DEMOGRÁFICO 2010: Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.
- MAIA, Doralice S. Cidades médias e pequenas do Nordeste: conferência de abertura. In: LOPES, Diva M. F.; HENRIQUE, Wendel. (Org.) *Cidades médias e pequenas: teorias, conceitos e estudos de caso*. Salvador: SEI, 2010. v. 1, p. 13-37.
- MARQUES, Eduardo et al. (Coord.) *Assentamentos precários no Brasil urbano*. Brasília: Ministério das Cidades; Centro de Estudos da Metrópole; Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, 2007.
- SANTA ROSA, J.; DENALDI, R. (Coord.). *Curso à distância: Planos Locais de Habitação de Interesse Social*. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

SANTO ANDRÉ (BA). Prefeitura. *Santo André Mais Igual*: Programa Integrado de Inclusão Social. Santo André: Prefeitura Municipal, 2001.

SAWAIA, Bader. *As artimanhas da exclusão*: análise psicossocial e ética da desigualdade social. Petrópolis: Vozes, 1999.

SILVA, Lucinadja; NASCIMENTO, Edneusa Mendes. *Entrevista concedida pela Coordenação de Avaliação e Monitoramento da Atenção Básica do Ministério da Saúde*. [Brasília], 07 maio 2012.

SILVA, Anderson S.; LAPREGA, Milton Roberto. Avaliação crítica do Sistema de Informação da Atenção Básica (SIAB) e de sua implantação na região de Ribeirão Preto, São Paulo, Brasil. *Caderno de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 21, p. 1821-1828, 2005.

SOUZA, Luciano B.; SOUZA, Regina K. T.; SCOCHI, Maria José. Hipertensão arterial e saúde da família: atenção aos portadores em município de pequeno porte na Região Sul do Brasil. *Arquivos Brasileiros de Cardiologia*, Londrina, PR, v. 87, n. 4, p. 496-503, 2006.

SPOSATI, Aldaísa. Mínimos sociais e seguridade social: uma revolução da consciência da cidadania. *Serviço Social e Cidadania*, São Paulo, v. 18, n. 55, p. 9-38, 1997.

SPOSITO, Maria Encarnação B. *Para pensar as pequenas e médias cidades brasileiras*. Belém: FASE; ICSA; UFPA, 2009.

TASCHNER, Suzana P. O desafio da mensuração. In: BRASIL. Ministério das Cidades. *Política Habitacional e Integração Urbana de Assentamentos Precários*: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos. Brasília: Ministério das Cidades, 2008. p. 93-110.

VEIGA, José Eli. *Cidades imaginárias*. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.

VÉRAS, Maura P. B. *Por uma sociologia da exclusão social*: o debate com Serge Paugam. São Paulo: Educ, 1999.

REFLEXÕES ACERCA DAS METODOLOGIAS DE PESQUISA QUALITATIVA APLICADAS EM CAMPO, NA CIDADE DE SANTO AMARO (BA)

*Shanti Nitya Marengo**

POR QUE SANTO AMARO?

O artigo em questão é produto de pesquisa de doutorado, em andamento, cujo objetivo é entender como as relações construídas no lugar, que também as constitui, são, ao mesmo tempo, suporte da vida econômica ali desenvolvida. Objetivando desenvolver esta reflexão, realizou-se trabalho de campo em Santo Amaro, uma cidade pequena, localizada no Recôncavo Baiano, que até o final do século XIX foi um dos centros desta região, a qual já foi considerada das mais importantes pela significativa produção de açúcar voltada para exportação.

Em Santo Amaro, intencionou-se abordar o lugar segundo duas perspectivas teórico-metodológicas: uma de inspiração marxista, fundamentada nas discussões de Ana Fani Alessandri Carlos, Milton Santos e Henri Lefebvre, entre outros autores, e a outra, de orientação pós-estruturalista, fundamentada nas ideias de Doreen Massey e Rogério Haesbaert.

A escolha da cidade não foi fortuita, já que ia ao encontro das reflexões deste trabalho sobre a categoria lugar e, ao mesmo tempo, contemplava um dos focos de estudo do Citeplan¹: cidades médias e pequenas. Para ilustrar tais observações, cita-se Carlos (2007, p. 18) para quem o lugar é:

[...] porção do espaço apropriável para a vida – apropriada através do corpo – dos sentidos – dos passos de seus moradores, é o bairro, é a praça, é a rua, e nesse sentido poderíamos afirmar que não seria jamais a metrópole ou mesmo a cidade *latu sensu*, a menos que seja a pequena vila ou cidade – vivida/conhecida/ reconhecida em todos os cantos.

Esta afirmação da professora Ana Fani Carlos não é compartilhada por Milton Santos, para quem a cidade grande é o “mais significativo dos lugares. Todos os capitais, todos os trabalhos, todas as técnicas e formas de organização podem aí se instalar, conviver, prosperar. Nos tempos de hoje, a cidade grande é o espaço onde os fracos podem subsistir” (SANTOS, 2006, p. 322). Entretanto, o próprio Santos (2006) afirma a importância da proximidade físico-geométrica para a constituição do lugar, a qual possibilita uma maior sociabilidade. Para o autor, a proximidade estimula o intercâmbio e não só aquele de caráter econômico. Santos cita a noção de

* Doutorando e mestre em Geografia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (Fapesb). smarengo@gmail.com

¹ CiTePlan - Cidade, Território e Planejamento, é um grupo de pesquisa organizado no âmbito do Departamento de Geografia da UFBA

“emorazão”, para pensar esses intercâmbios de forte conteúdo simbólico. De qualquer parte, Santos ou Carlos, ambos consideram uma cidade pequena como um lugar, ao mesmo tempo em que portadora de lugares – que podem se restringir a bairros ou ruas.

A outra discussão – de orientação pós-estruturalista – sobre lugar, contemplada nesta pesquisa, coloca a perspectiva da categoria que não depende de uma continuidade espacial e tampouco de uma proximidade espaço-geométrica. Esse lugar não tem limites estáveis capazes de serem demonstrados. Sua configuração é construída por relações que vão além do entorno próximo e se estendem, inclusive, para a escala global. Massey (2008) critica o lugar pensado segundo uma perspectiva de proteção ligada à proximidade. Relações de proteção podem ser criadas por outros contextos. Para Massey (2008), relações de proteção dependem muito mais de uma conectividade praticada, ainda que realizada entre pontos distantes geometricamente.

O lugar pós-estruturalista também independe de elementos que lhe emprestem um caráter de permanência. A particularidade deste lugar não está no fato de apresentar formas estáveis. O lugar pós-estruturalista, maleável e impermanente, torna-se útil para pensar relações outras que, porventura, surjam no processo de pesquisa e, ao mesmo tempo, sejam distinguíveis pela subjetividade do pesquisador, ou seja, relações não previstas e não observáveis pelas metodologias científicas mais racionalistas.

Haesbaert (2007), também subsidiando as reflexões deste lugar pós-estruturalista, cita Deleuze e Guattari e discute uma espacialidade construída a partir de agenciamentos que envolvem seres animados, inanimados e a dimensão simbólica. Esses agenciamentos possuem uma territorialidade inevitável, pois envolvem também corpos, que constituem e conformam territórios em um sentido amplo que não será empregado neste artigo. Por ora, aborda-se o território quando este se constitui lugar, dentro de uma perspectiva geográfica. Estes territórios, que podem ser lugares, são construídos através de relações (os agenciamentos) de todo o tipo, que não se absolutizam, visto estarem sempre em processo, “cooptando” uma infinidade de agentes, ativos e passivos ou, como já foi dito, animados e inanimados.

Foi sob estes parâmetros teóricos, de inspiração marxista e pós-estruturalista, descritos acima, que se escolheu a cidade de Santo Amaro para a empiria. A categoria lugar, pensada em ambas as acepções teóricas, dava possibilidades para sua utilização nas reflexões sobre a cidade.

E AS METODOLOGIAS?

Escolhidas as perspectivas teóricas, teriam de ser feitas as escolhas metodológicas. Sendo ambos os conceitos de lugar processuais e constituídos, também, a partir de relações, foi observada a necessidade de se escolher uma abordagem predominantemente qualitativa de pesquisa, que descortinasse os processos em andamento, assim como as referidas relações associadas. Desta forma, iniciou-se pela observação e distinção dos agentes – pelo menos

aqueles mais manifestos – participantes das relações ligadas à dimensão econômica, aquela de interesse da pesquisa em questão. Para tanto optou-se, primeiramente, por realizar uma observação simples² da cidade, restrita, no primeiro momento, a seu centro, onde se concentram o comércio e os prédios públicos. Optou-se pela observação simples por ser a mais adequada para um contato introdutório com o campo, no qual deveriam ser considerados os fenômenos mais manifestos do cotidiano (GIL, 2008).

Nesta primeira observação, que precisou de duas idas à cidade e seis dias ao todo, foi anotado tudo o que aparentemente pudesse estar relacionado às dinâmicas econômicas da cidade. Constatou-se a localização de algumas empresas – dando atenção àquelas que pertenciam a redes regionais, nacionais ou internacionais – e de prédios públicos. Foram observadas as formas de transporte utilizadas, a distribuição dos feirantes e das mercadorias pelo espaço da feira, assim como seus dias de maior e de menor movimento, a qualidade e a quantidade de empresas no entorno das praças, além da movimentação dos indivíduos nesses mesmos espaços e nas principais ruas onde se concentram o comércio e os serviços.

Notou-se a importância do setor terciário (formal e informal) para a cidade que, concentrado no centro, é responsável por uma significativa movimentação de pessoas durante o horário comercial. Essas pessoas contratam serviços, freqüentam o comércio formal e informal e, especialmente, compram na feira livre. Especialmente, em dois dias da semana – sábado e segunda-feira –, esse mercado informal ganha um acréscimo de consumidores, ambulantes e feirantes, além da circulação de ônibus extras, os quais ficam parados próximos ao espaço da feira-livre e vêm de cidades próximas, que não possuem relação com as viagens vinculadas à rodoviária. Foi o que se inferiu, observando-se as placas e estabelecendo-se conversas informais.

Uma metodologia em especial foi bastante útil para o processo de pesquisa. Ginzburg (1989) a denomina de indiciária, porque fundamentada em pistas, resíduos e/ou indícios. Este autor descreve, com riqueza de exemplos e relações, a aplicação e o desenvolvimento desta metodologia, que se torna útil em eventos nos quais o pesquisador, por estar ausente, não obteve o testemunho direto. Ela consiste em prestar atenção e documentar, devidamente, os elementos secundários da cena, negligenciados por serem considerados banais, produzidos, portanto, inadvertidamente.

Através destes elementos, se devidamente documentados, pode-se reconstruir, com alguma aproximação, o fato acontecido, ou descrever um processo em andamento – mas inalcançável diretamente pelo pesquisador, por algum motivo – ou apontar uma tendência que poderá se realizar. Essa metodologia, segundo Ginzburg, tanto se aplica ao indivíduo, quanto pode ser multiplicada para a escala social, visto que “alguns indícios mínimos eram assumidos como elementos reveladores de fenômenos mais gerais” (GINZBURG, 1989, p. 178).

² “Por observação simples entende-se aquela em que o pesquisador, permanecendo alheio à comunidade, grupo ou situação que pretende estudar, observa de maneira espontânea os fatos que aí ocorrem. Neste procedimento, o pesquisador é muito mais um espectador que um ator” (GIL, 2008, p. 101).

Para o autor, existe uma profunda conexão explicando os fenômenos superficiais. É desta forma que se presta atenção em placas de automóveis, que se coletam *folders* e panfletos de divulgação, que se observam pichações e grafites. Da coleta deste material pode-se inferir uma informação que, a princípio, será sempre explicativa de um fato muito específico, mas que poderá indicar processos mais gerais, a partir de um ponto de saturação alcançável, aliado a outros dados (primários e/ou secundários) e aos sistemas teóricos adotados.

A leitura do material indiciário coletado mostrou, por exemplo, a importância dos elementos e processos relacionados à dimensão cultural da cidade, por razões, à primeira vista, difíceis de serem reconhecidas. Um exemplo destes indícios foi observado em uma das entradas da cidade: um grafite (Foto 1) sobre o tema da Festa da Purificação no ano de 2012: os 70 anos de Caetano Veloso. A edição 2011 da Festa de São João, de Santo Amaro foi em homenagem à matriarca da família Veloso, Dona Canô, o que se verificou a partir dos panfletos distribuídos à época e adquiridos através de moradores da cidade.



Foto 1

Grafite para a festa de Nossa Senhora da Purificação, edição 2012, comemorando os 70 anos do artista Caetano Veloso, natural da cidade

Fonte: Shanti Nitya Marengo.

A Igreja de Nossa Senhora da Purificação, tombada pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Arqueológico Nacional, é a logomarca da administração atual (mandato 2009-2013), o que se pode constatar em diversos panfletos de divulgação dos eventos lançados pela prefeitura. Ao mesmo tempo, principalmente nos finais de semana, não é difícil ver ônibus com internet sem fio e ar-condicionado parados em frente à Igreja da Purificação, de onde descem grupos de indivíduos munidos de máquinas fotográficas. Turistas? Uma rápida procura na internet e podem-se encontrar alguns sites virtuais oferecendo passeios para o Recôncavo. Neles, uma das paradas pode ser em Santo Amaro, onde um dos objetivos – quando não o único – é contemplar a igreja da padroeira da cidade. Um mestre de capoeira forneceu a esta pesquisa, material de divulgação dos eventos relacionados a sua atuação no exterior para promover o esporte que pratica e ensina. Os panfletos e cartazes estão escritos em alemão, francês e português de Portugal. Tal material, combinado a outros recursos metodológicos (como entrevistas), pode ser bastante elucidativo quanto à importância, ou não, destas atividades para as dinâmicas sociais de Santo Amaro, incluindo aquelas de conteúdo econômico.

O caráter indiciário da metodologia está exemplificado, principalmente, nas fotografias realizadas: a presença dos ônibus indicando uma atividade turística; os cartazes improvisados na frente das residências indicando um comércio informal; os panfletos de divulgação de diversos cursos profissionalizantes e faculdades; os anúncios de *outdoor* na entrada da rodoviária indicando algum evento relevante regionalmente (por exemplo, festas, serviços fornecidos por empresas de Feira de Santana, etc.); os caminhões que transportam bambu diariamente para uma indústria local de papel, passando por dentro da cidade; um veículo distribuidor de uma conhecida cerveja, com caixas de som, em frente a um bar comum de Santo Amaro; pontos de venda de fogueiras de São João espalhados pela cidade. Estas cenas fotografadas ilustram fatos pontuais partícipes da cena cotidiana, mas conectados a processos mais amplos relacionados à sustentabilidade econômica de Santo Amaro. Por exemplo: observando-se com atenção os variados materiais de divulgação recolhidos, mais algumas fotografias, pode-se verificar a frequência com que uma grande cervejaria – através de um de seus produtos mais populares – atua nos eventos festivos de Santo Amaro. O que isso significa? Ainda é cedo para apontar alguma implicação deste fato para a pesquisa, talvez nada signifique, entretanto este já foi anotado.

Terminado este primeiro momento de reflexão sobre a pesquisa – de utilização da observação simples e das metodologias indiciárias – decidiu-se que o próximo passo quanto a procedimentos metodológicos seria elaborar uma lista dos possíveis agentes que poderiam estar relacionados à pesquisa em questão, os chamados grupos naturais (GASKELL, 2011, p. 69), cujos indivíduos poderiam ser posteriormente entrevistados. Estes grupos naturais, tal como foram concebidos para esta pesquisa, são grupos de indivíduos que partilham algumas características julgadas essenciais para o tema a ser desenvolvido. No caso, como se trata da economia de Santo Amaro e das dinâmicas do lugar que lhe dão suporte, os grupos naturais pensados foram, por exemplo, barraqueiros, pelo papel que desempenham durante as festas da cidade, angariando capital que será gasto na própria

cidade de Santo Amaro; comerciantes formais, pelos empregos que geram, pelos produtos que oferecem e pelos serviços que contratam para sustentar seus respectivos negócios; feirantes, visto que oferecem produtos, assim como compram, quem sabe no próprio município, em algum distrito distante.

Com a perspectiva dos grupos naturais em vista, foram eleitos os agentes passíveis de serem entrevistados. Porventura, esse critério, apesar de útil, não se mostrou amplo o suficiente para abarcar a diversidade de agentes relevantes existentes. Alguns deles, por exemplo, não se tratavam necessariamente de indivíduos, mas de organizações, entidades. A esses não se pedia, necessariamente, uma entrevista, pelo menos não uma com o formato de depoimento ou narrativa. Destes agentes organizacionais, foram solicitadas informações e não opiniões, subjetividades. Trata-se de empresas como uma indústria de papel, algumas secretarias municipais, sindicatos e instituições de ensino – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia (IFBA), Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS), Universidade Salvador - Educação à Distância (Unifacs EAD), escolas profissionalizantes, dentre outras. Esta foi a ideia da lista de agentes que continua sendo refeita à proporção que a pesquisa é desenvolvida e que novos agentes emergem possíveis, reconhecidos como relevantes para o entendimento do que se está estudando.

A próxima fase que sucedeu a esta, não finalizada e ainda em processo, de levantamento de possíveis agentes relevantes, tratou da elaboração de roteiros de perguntas a serem realizadas em entrevistas semiestruturadas. As perguntas eram “questões exmanentes” (JOVCHELOVITCH e BAUER, 2011, p. 97), que “refletem os interesses do pesquisador, suas formulações e linguagem” centradas na problematização da situação do agente entrevistado, ocupadas, também, em descrever as circunstâncias e a rede de relações responsáveis pelo aqui e agora do entrevistado.

A construção da problematização de pesquisa no âmbito dos roteiros de entrevista foi realizada a partir do objetivo primário eleito pelo projeto de pesquisa: entender como o lugar dava suporte às atividades econômicas que se desenvolviam em Santo Amaro. As entrevistas foram iniciadas com os barraqueiros presentes no Bembé do Mercado, evento festivo em comemoração ao Dia da Abolição. Assim foi por dois motivos: primeiro pelo fato de este trabalho de campo, envolvendo entrevista, ser realizado à época do festejo (durante a Semana do Bembé); e, segundo, por causa da sazonalidade da atuação dos agentes em questão, os barraqueiros. Eles poderiam não estar disponíveis em outro momento muito posterior ao evento festivo.

Entretanto, antes do começo das entrevistas em si, foi necessária uma primeira leitura superficial sobre o evento, a fim de serem obtidas informações básicas sobre este: os criadores, onde ocorre, desde quando, por quais motivos. Tratava-se da construção de um necessário contexto. Informações que foram obtidas através da mídia impressa – jornais locais, de Santo Amaro –, sítios virtuais e de uma literatura acadêmica específica, no caso, uma dissertação de mestrado publicada pela Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade

Federal da Bahia (FFCH-UFBA), de autoria de Ana Rita Araújo Machado. Foram coletados também panfletos de divulgação das edições do festejo a partir de 2010 e fotografado o *outdoor* de divulgação na entrada da rodoviária (uma dica turística para quem estiver chegando à cidade?). Tal variedade de leituras e material impresso ofereceu distintas representações sobre o Bembé, diferentes versões, diversos discursos. Ficou claro, por exemplo, que alguns elementos – como a localização na feira ou mercado – são comuns às várias edições do evento, representam permanências, entretanto as relações que o realizam são sempre reconfiguradas. Machado (2009) afirma que o Bembé do Mercado começa, no final do século XIX, muito mais como um festejo profano e só mais tarde, especificamente depois de um desastre na feira (em 1958), é que a dimensão religiosa ganha maior relevância. Para a autora “associações entre religiosidade e reivindicações políticas se misturam na memória da festa do Bembé” (MACHADO, 2009, p. 50). Esta pesquisa procurou saber qual dimensão do Bembé do Mercado é privilegiada hoje pelas relações que se configuram em torno dele ao ponto de justificar sua divulgação no *outdoor* da rodoviária (Foto 2).



Foto 2
Outdoor, na rodoviária da cidade, divulgando o Bembé do Mercado – 2012

Fonte: Shanti Nitya Marengo.

O Bembé do Mercado marca o início da montagem do “quebra-cabeça” desta pesquisa: o lugar Santo Amaro. Lugar, neste caso, inspirado pelas reflexões de Doreen Massey, portanto resultado de relações que estão sempre mudando, as quais se territorializam, conectadas para além do entorno próximo, incluindo tanto seres animados quanto seres inanimados. A festa que aparecia era a “ponta

do *iceberg*". As entrevistas contribuiriam para descortinar um cenário ainda mais amplo envolvendo o Bembé do Mercado, e não só. Posteriormente, outros agentes mostrariam estar a ligados a necessidades e desejos situados, geometricamente, bem além de Santo Amaro. Lefebvre faz afirmações reveladoras acerca do testemunho da fala no estudo do cotidiano:

Desafortunadamente, las maneras de vivir se expresan em el lenguaje hablado, que no deja huellas. Los testimonios escritos son, pues, incompletos, expurgados en parte de lo que nos interesa. El lenguaje no está limitado a la expresión del habitar. En él encontramos también el alimento, el vestido, los juegos, así como los recuerdos de acontecimientos y las indicaciones relativas a las múltiples actividades económicas y políticas. (LEFEBVRE, 1978, p. 156).³

As entrevistas com os barraqueiros do Bembé – cerca de cinco ao todo, em um universo de aproximadamente 20 no momento da festa – foram úteis para uma amostra qualitativa das relações existentes no espaço de Santo Amaro, e não para a construção de uma amostra estatística, de caráter quantitativo. No caso dos barraqueiros pôde-se observar, através das entrevistas, diversas redes viabilizando a presença destes no evento Bembé do Mercado. Foram encontrados barraqueiros mais dependentes do consumidor da dimensão profana da festa e barraqueiros mais interessados em divulgar um produto relacionado com a dimensão imaterial da festa, ligada à religião, às imagens e à memória. Através da observação simples, inclusive, percebeu-se uma ordenação na distribuição desses dois grupos de barraqueiros no espaço do evento. As entrevistas também possibilitaram o conhecimento acerca dos agentes organizadores e o esboço de uma hierarquia entre os barraqueiros cadastrados e os não cadastrados.

Outra fonte de informação importante e que, por sinal, apontou a possibilidade da existência de uma rede, ou mais redes, envolvidas na viabilização da festa foi a internet. Foram encontrados perfis, em redes sociais na internet, ocupados em divulgar e discutir o Bembé do Mercado. Fica o questionamento de como estas redes beneficiam economicamente o município de Santo Amaro e de como elas foram montadas.

A entrevista como metodologia, na medida em que é apenas parcialmente roteirizada, permitiu visualizar outros processos nem tão visíveis à primeira "olhada". Em determinados momentos, o entrevistado, além de responder às perguntas, narrava histórias e ampliava "sem querer" o universo de ações implicadas no fato de ter estado em um ponto de venda na Festa de São João de 2012, ou no Bembé do Mercado do mesmo ano. Esse comportamento foi constatado em outras falas, de outros grupos naturais. O interlocutor, estimulado, descreve outros aspectos de seu cotidiano. Boa parte dos barraqueiros indagados, incluindo aqueles que trabalharam na

³ Desafortunadamente, as formas de viver se expressam na linguagem falada, que não deixa marcas. Os testemunhos escritos são, pois, incompletos, expurgados em parte do que nos interessa. A linguagem não está limitada à expressão do habitar. Nela encontramos também a alimentação, a vestimenta, os jogos, assim como as lembranças de acontecimentos e as indicações relativas às múltiplas atividades econômicas e políticas. (Tradução do autor).

feira de São João da cidade, para dar conta da complexidade de suas respectivas condições, se remete a outros indivíduos, a outros agentes, a outras relações. Fica clara, por exemplo, a importância das relações de parentesco e/ou vizinhança na economia da cidade. Amigos recomendam amigos para a prestação de serviços, parentes cedem cômodos da sua residência para que outros parentes abram pequenos negócios. Os pequenos empreendimentos – e são muitos – geralmente são negócios familiares. Serão exemplos que indicam a existência, em Santo Amaro, do que Santos (2008) chamou de circuito inferior da economia?

Notadamente, os maiores empregadores formais da mão de obra economicamente ativa, na cidade, são o comércio e o poder público. Entretanto, como já observado neste artigo, existem outras formas de emprego em Santo Amaro, ou ocupação, como prefere chamar Santos (2008), em seu livro *Espaço Dividido*, já que não se trata de um emprego formal, mas o indivíduo está trabalhando e adquirindo dinheiro líquido (um termo do mesmo autor no livro citado).

Estas outras formas de emprego, informais (as ditas ocupações), óbvias para quem anda pela cidade, surgem graças a relações não tão óbvias, porque imersas no cotidiano deste lugar analisado sob uma perspectiva marxista, mencionada logo no início deste artigo. Um lugar intimista e solidarizado pela proximidade, geralmente associada a uma condição de classe. À medida que se realizou a pesquisa empírica, se imergiu também no cotidiano deste lugar.

À proporção que as pessoas foram sendo entrevistadas, recomendavam outras, suas conhecidas, com um perfil interessante à pesquisa e pertencentes a um dos grupos naturais listados. Uma entrevista levava à outra, o que auxiliou no acompanhamento das relações que constituem o lugar, ou os lugares, de Santo Amaro. A partir da problematização dos temas ao longo das conversas e do levantamento de questões imanentes – relacionadas a temas, tópicos e relatos de acontecimentos trazidos pelo informante (JOVCHELOVITCH; BAUER, 2011) –, outros processos foram sendo observados. As já mencionadas narrativas davam um vislumbre de muitos possíveis desdobramentos. Durante entrevista realizada na casa de um dos indivíduos inquiridos – novamente um barraqueiro – houve a oportunidade de contatar outro grupo de agentes com significativa importância para a cidade: os trabalhadores de trecho⁴. O entrevistado (uma mulher) reiterava em sua fala, várias vezes, a inexistência de emprego em Santo Amaro, quando, em determinado momento, chegou o namorado de sua filha, um estudante de uma escola de soldagem e técnicas de manutenção, que oferece cursos profissionalizantes de soldagem e caldeiraria. Após o colóquio, o jovem endossou as declarações da entrevistada e falou sobre sua necessidade de voltar a estudar em um curso técnico para se inserir no mercado de trabalho fora da cidade, uma vez que esta não oferecia empregos suficientes. Saber da existência dos trabalhadores de trecho, de modo tão inesperado, mostrou as possibilidades que uma conversa informal poderia guardar.

⁴ Trabalhadores com alguma especialização técnica, voltada para a indústria, como soldagem, caldeiraria, etc. São empregados no setor industrial e, também, na construção civil pesada. Frequentemente migram pelo território, visto que geralmente trabalham por um período determinado, por empreitada.

Cada conversa (informal ou não), a partir de então, passou a significar a possibilidade de se constatarem outras perspectivas da economia de Santo Amaro.

Esse outro grupo natural, o trabalhador de trecho, assim como o barraqueiro, possibilitava à cidade se capitalizar com dinheiro exógeno. Entretanto, ambos não realizavam esta tarefa da mesma forma. Enquanto o barraqueiro permanecia na cidade, o trabalhador de trecho se deslocava para outras cidades, da Bahia ou de outros estados da Federação, para obter o tão desejado capital. Conseguir do trabalhador de trecho uma eventual entrevista é uma atividade difícil que deve ser aproveitada quando conquistada, uma vez que a rotina deste não é estável. Ela se estrutura em torno de empreitadas, trabalhos temporários que surgem em outros espaços, além Santo Amaro, os quais podem durar meses, um ano ou mais. A entrevista, no caso destes trabalhadores, oferece à pesquisa um caminho interessante, apto a ser problematizado, sobre sua relação com a cidade, seja quanto a sua participação nas dinâmicas constituintes do lugar Santo Amaro, seja como contribuem para a sustentabilidade econômica da cidade. Esta problematização não poderia vir separada da relação destes trabalhadores com as empresas que os contratam, e das obras e serviços para os quais são designados. Ambos, empresas e serviços, estão ligados à reprodução social do trabalhador em questão e, ao mesmo tempo, o fazem emigrar de Santo Amaro, ainda que temporariamente. Os questionamentos pensados para a entrevista também tiveram de atender à problematização destas migrações e sua influência na constituição de um espaço que o trabalhador de trecho poderia chamar de lar.

As melhores entrevistas, com quaisquer grupos naturais, foram aquelas em que os interlocutores, por uma combinação de variáveis não muito passíveis de serem controladas, ficaram à vontade. Quando isso aconteceu, o entrevistado e o entrevistador conseguiram sair do esquema pergunta-resposta e a entrevista se tornou uma tomada de depoimento, uma narrativa rica, em que um sem-número de imagens eram sugeridas pelos interlocutores. Um trabalhador de trecho preencheu suas respostas com várias narrativas, a fim de demonstrar ideias e fatos. A narrativa do primeiro emprego no trecho e dos sentimentos quanto a estar longe de casa, em um espaço desconhecido, por conta das necessidades do empregador, demonstrou bem o estranhamento, a desterritorialização⁵ (HAESBAERT, 2007) e o esforço deste trabalhador em se reterritorializar em um novo lugar. Narrar os sentimentos no novo emprego significa explicar uma mudança de vida. “As mudanças trazem à luz elementos da situação e dos personagens que estavam previamente implícitos” (GASKELL, 2011, p. 92).

É interessante observar, de novo, os caminhos imprevisíveis que a pesquisa tomou. Citam-se como exemplos os cursos profissionalizantes, que não foram pensados no início como agentes relevantes. Foi durante a pesquisa de campo que estes se tornaram objeto de observação mais atenta. Conversas informais, entrevistas e observação simples têm demonstrado bem,

⁵ O termo é utilizado com o mesmo sentido de alienação espacial do agente em questão causada por uma ruptura (no caso, um deslocamento forçado pela escassez de emprego).

até agora, a importância dos cursos para a cidade, na medida em que formam mão de obra útil para a indústria, construção civil e comércio, local ou não. Ao mesmo tempo, outros agentes considerados relevantes antes da pesquisa de campo, depois desta, mostraram-se menos relevantes. O patrimônio tombado, tanto material, quanto imaterial (e aqui este se refere à capoeira e ao samba de roda), não possui uma expressão muito significativa nas dinâmicas que se desenvolvem na reprodução cotidiana dos indivíduos em Santo Amaro. São bastante citados, aparecem em vários discursos proferidos por diversas autoridades – formais e informais – da cidade, entretanto, capoeiristas e sambadeiros não apareceram, até o término deste artigo, nas falas usuais como contribuintes efetivos para a economia santoamarense. Então, esse desencontro precisa ser observado. Afinal, os elementos da cultura santoamarense (que são também, em muitos níveis, do Recôncavo) estão presentes em vários discursos instituídos e justificam, inclusive, políticas públicas.

A fim de começar a construir um panorama mais consistente da contribuição destes agentes, esta pesquisa iniciou a realização de algumas entrevistas com capoeiristas (as quais, posteriormente, se estenderão também aos sambadeiros e sambadeiras). Busca-se entender como estas manifestações culturais permanecem no cotidiano de Santo Amaro, quais significados as permeiam e lhes dão sentido para que perdurem, pois elas permanecem, apesar da conjuntura relativamente desfavorável. Durante o processo de observação, paralelo às entrevistas e à coleta de materiais impressos, foi possível constatar a existência de várias escolas de capoeira presentes em Santo Amaro, entre elas: Associação de Capoeira, Arte e Recreação Berimbau de Ouro (ACARBO), Quilombo, Gunga, Estilo e Malícia, afora aquelas mais informais, sem um nome que as identifique, funcionando graças à iniciativa individual e isolada de algum mestre de capoeira, caso do Mestre Carcará. A capoeira e o samba de roda parecem estar “presos” à e vivos na cotidianidade, ainda que não ligados diretamente (ao menos, não visivelmente) à reprodução socioeconômica dos grupos que os praticam e ensinam. Por quê? Lefebvre contribui para a problematização do tema. O autor faz afirmações pertinentes acerca da cotidianidade e sua relação com a cultura:

[...] en ella [na cotidianidade] se esbozan las más auténticas creaciones, los estilos y formas de vida que enlazan los gestos y palabras corrientes con la cultura. [...] Un arte, una imagen, un mito que no entren en la cotidianidad (en “lo vivido”) permanecen abstractos o mueren. A la inversa, los más profundos deseos y las aspiraciones más válidas se arraigan y permanecen en ella. (LEFEBVRE, 1978, p. 86, grifo nosso).⁶

⁶ [...] nela [na cotidianidade] se esboçam as mais autênticas criações, os estilos e formas de vida que ligam os gestos e palavras usuais à cultura. [...] uma arte, uma imagem, um mito que não penetrem na cotidianidade (no “vivido”) permanecem abstratos ou morrem. Por outro lado, os mais profundos desejos e as aspirações mais autênticas se prendem a ela e nela permanecem (LEFEBVRE, 1978, p. 86, grifo nosso. Tradução do autor.)

CONTINUAR... NOVOS ESFORÇOS METODOLÓGICOS

Até o término deste artigo ampliou-se bastante a lista de agentes a serem entrevistados. Além daqueles já citados ao longo desta pesquisa, existem ainda os *motoboys* e motoristas de transporte complementar, responsáveis, em parte, pelo intercâmbio de mercadorias nas escalas local e regional. Há os comerciantes formais que também deverão ser entrevistados, em especial os grandes, visto que seus negócios excedem, muitas vezes, a escala do município e abrangem as cidades próximas.

A realização de uma entrevista semiestruturada com alguns agentes será desnecessária. Citam-se como exemplos possíveis as várias lojas no comércio santoamarense que pertencem a cadeias regionais e nacionais, entre elas, uma loja de uma rede de supermercados, pertencente a uma multinacional varejista. Delas são necessárias informações que poderão ser fornecidas em um esquema pergunta-resposta.

Eventualmente será preciso também checar dados que surgem informalmente. Há indícios, por exemplo, de que existe um número considerável de lojas cujos proprietários são oriundos de Minas Gerais. Tal informação precisa ser verificada e detalhada. É necessário saber se as lojas são realmente de mineiros e, se o são, quando migraram, por que migraram e por que para Santo Amaro; se já existiam no lugar de origem e se foram abertas filiais, ou se foi transferida toda a estrutura delas, etc. Também há informações de que, frequentemente, saem ônibus de Santo Amaro para outras cidades do Nordeste, no Ceará e Pernambuco, com passageiros que se deslocam para comprar roupas a serem vendidas, principalmente, na feira da cidade. São dados que precisam ser conferidos.

A coleta de material impresso, inevitavelmente, também continuará, assim como a fotografia. Ambas são formas eficazes de documentação de fatos nem sempre previsíveis no processo de pesquisa. Uma cena circunstancial e imprevista, que pode ser indicativa de um processo mais amplo, quando fotografada e datada torna-se um documento, a ser usado para a tese, capaz de comprovar o referido processo.

Outras metodologias deverão ser apropriadas ao longo do processo de pesquisa, como previsto no projeto. A feira deverá ser mapeada. Claramente ela é dividida em setores e conforma diversas territorialidades, entre as quais a de feirantes vindos de Feira de Santana. Tal fato precisa ser ilustrado, pois aponta relações que se estendem a outra cidade e que viabilizam a vida econômica de Santo Amaro. Também deverá ser feita coleta de dados secundários, os quais podem ser usados, entre outras coisas, para dimensionar processos que precisam ser quantificados. Por exemplo: existe uma quantidade considerável de pessoas que moram em Santo Amaro, mas trabalham fora da cidade por períodos relativamente extensos, de alguns meses a um ano ou mais. Um modo indireto de se ter um número aproximado desta população é saber quantos indivíduos justificam seus votos na época das eleições, por estarem distantes o bastante de sua cidade de moradia/domicílio eleitoral. Estes são alguns procedimentos metodológicos a serem realizados. Infelizmente, não é possível citar todos, em vista

da proposta do artigo que é oferecer uma amostra das reflexões que estão sendo realizadas no âmbito de uma pesquisa, neste caso, de doutorado.

REFERÊNCIAS

- CARLOS, Ana Fani A. *O lugar do/no mundo*. São Paulo: Labur Edições, 2007. Disponível em: <http://www.fflch.usp.br/dg/gesp/baixar/O_lugar_no_do_mundo.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2010.
- GASKELL, George. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George (Org.). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. Tradução de Pedrinho A. Guareschi. 9. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011. p. 64-89.
- GINZBURG, Carlo. *Mitos, emblemas e sinais: morfologia e história*. Tradução de Federico Carotti. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.
- GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- HAESBAERT, Rogério. *O mito da desterritorialização: do fim dos territórios à multiterritorialização*. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.
- JAVCHELOVITCH, Sandra; BAUER, Martin W. Entrevista Narrativa. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George (Org.). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. Tradução de Pedrinho A. Guareschi. 9. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011. p. 90-113.
- LEFEBVRE, Henri. *De lo rural a lo urbano*. Traducción de Javier González-Pueyo. Barcelona, Ediciones Peninsula, 1978.
- MACHADO, Ana Rita Araújo. *Bembé do largo do mercado: memória sobre o 13 de maio*. 2012. 133 f. Dissertação (Mestrado)-Programa de Pós-Graduação em Estudos Étnicos e Africanos, Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Salvador, 2009.
- MASSEY, Doreen. *Pelo espaço: uma nova política da espacialidade*. Tradução de Hilda Pareto Maciel e Rogério Haesbaert. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.
- SANTOS, Milton. *A natureza do espaço: razão e emoção*. 4. ed. São Paulo: EDUSP, 2006.
- _____. *O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos*. Tradução de Myrna T. Rego Viana. 2. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2008.

DO MEIO NATURAL AO TÉCNICO-CIENTÍFICO-INFORMACIONAL NOS CERRADOS BAIANOS: O USO DO TERRITÓRIO

Willian Guedes M. D. Menezes*

INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é compreender a reorganização do território ocorrida nos cerrados baianos a partir de seu uso. A modernização promovida pelo capital atingiu a produção agrícola regional e impôs uma reestruturação produtiva, alterando substancialmente a sociedade e o território, introduzindo novas formas de fazer, que rompem com tradições e produz um espaço altamente tecnificado. A estratégia é utilizar o *território usado* (tratado no próximo tópico) como categoria de análise primordial, como adotado por Santos, M. (2000), Santos e Silveira (2005), Souza (2003) e Ribeiro (2003), a qual corresponde tanto como substrato teórico, quanto como base empírica, pois nele está impressa a história humana. O fio condutor da análise serão o entendimento da periodização da ocupação e o uso dos cerrados baianos a partir da classificação em meio geográfico proposta por Santos (2006) e Santos e Silveira (2005), passando de um meio natural ao técnico e chegando ao técnico-científico-informacional.

Nesta trama territorial desenvolve-se uma história em que os protagonistas, distribuídos nas diversas escalas (local/regional, nacional e global), atuam no espaço geográfico segundo seus interesses e auxiliados pelo Estado (nas esferas federal, estadual e municipal).

Por fim, são os processos de urbanização e industrialização os comandantes da reestruturação produtiva da região.

A delimitação da área de estudo compreende os municípios baianos de Formosa do Rio Preto, Riachão das Neves, Luís Eduardo Magalhães, Barreiras, São Desidério, Correntina, Jaborandi, Cocos e Baianópolis, localizados no oeste baiano, onde predomina o bioma cerrado, além de algumas áreas de transição com a caatinga¹.

* Mestre e graduado em Geografia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). guedesmacaubas@yahoo.com.br

¹ Neste sentido dois esclarecimentos são importantes: o primeiro diz respeito ao bioma. Delimitar os cerrados baianos como a área deste trabalho não representa certo "determinismo ambiental", mas sim reconhecer que foi nesse espaço que ocorreu a recente modernização capitalista da produção agrícola. E o segundo é a denominação de oeste da Bahia ou oeste baiano: oeste da Bahia e/ou oeste baiano são termos que denominam uma determinada porção do estado da Bahia, utilizados por diferentes órgãos e agentes das esferas pública e privada e pela população em geral. Assim, esta área pode sofrer diferentes recortes espaciais (variando quantitativamente os municípios) haja vista os diferentes contornos do que hoje se chama Oeste do estado da Bahia. Como bem menciona Freitas (1999 apud SANTOS, C., 2000), até a primeira metade do século XX não há compatibilidade e nem sustentação histórica "tanto a designação quanto os contornos da hoje chamada Região Oeste do estado da Bahia [...], visto que o chamado Oeste fazia parte de uma região que podia ser denominada de Sertão do Rio São Francisco" (SANTOS, C., 2000, p. 32). Não é interesse desta pesquisa adentrar nesta definição. Contudo, dentre estas classificações, há uma, do governo baiano, que dividiu o estado em regiões econômicas na década de 1990. Dentre elas, foi criada a Região Econômica do Oeste, sendo esta classificação, de certa forma, ainda utilizada, apesar da divisão mais recente do estado em territórios de identidade, proposta pelo atual governo estadual.

CATEGORIA DE ANÁLISE: TERRITÓRIO USADO

Pelos motivos expostos anteriormente, a opção metodológica adotada aqui viabiliza uma interpretação do mundo a partir de uma nova concepção do espaço geográfico, baseada na premissa de que “[...] o uso do território pode ser definido pela implantação de infraestruturas [...] sistemas de engenharia], mas também pelo dinamismo da economia e da sociedade” (SANTOS, 2005, p. 21), ou seja, pelo conjunto indissociável de sistema de objetos e sistema de ações. Entende-se que, a partir desta proposta de trabalho, há uma clara articulação entre o embasamento teórico escolhido e os dados empíricos desta pesquisa, o que, em última análise, se constitui uma coisa só, por ser a teoria aqui uma inspiração da realidade. Cabe aqui mencionar que, primeiramente, é a compreensão do uso do território a discussão central da análise geográfica e a categoria de análise capaz de alcançar os objetivos propostos é o território usado, sinônimo de espaço geográfico, como adotado por Santos, C. (2000), Santos e Silveira (2005), Souza (2003), Ribeiro (2003), Toledo Jr. (2003), Cataia (2003) entre outros. Nas palavras de Santos e Silveira (2005, p. 255), é o “[...] uso do território, e não o território em si mesmo, que faz dele objeto de análise social”.

Sobre a categoria de análise *território usado*, explica-se, a princípio, o que para muitos geógrafos parece ser o óbvio: que todo território é território usado. Certamente um território enquanto realidade (ser) só se realiza pela prática, sendo assim é *território usado*, do contrário não se constitui enquanto tal, pois sua existência é devida à prática de um agente que territorializa determinado espaço, o que resulta nessa territorialização. E este agente não se limita ao ser humano; como se sabe, os animais demarcam seu território, o que não é algo exclusivo da espécie humana. Porém, o que se quer debater não é simplesmente o território, o resultado da ação do agente, não é somente esta materialidade que interessa nesta análise, mas a conjugação desta materialidade com a ação humana. Há, portanto, uma distinção entre território e *território usado*, um não é a mesma coisa que o outro. Sobre essa distinção explica Santos (1994, p. 16): “O território são formas, mas o território usado são objetos e ações, sinônimo de espaço humano, espaço habitado”.

Milton Santos, em diversas obras, demonstra seu rigor metodológico no trato da ciência geográfica. Neste sentido não é possível utilizar a definição conceitual de outrora, pois o próprio espaço geográfico se apresenta de outra forma. E a contribuição desse autor, relevante para a Geografia, também é dedicada à revisão dos principais conceitos e categorias geográficas.

Sobre esta necessidade de acompanhar teoricamente os tempos, principalmente com relação à categoria *território usado*, Santos (1994, p. 15) assim escreve:

Vivemos com uma noção de território herdada da Modernidade incompleta e do seu legado de conceitos puros, tantas vezes atravessando os séculos praticamente intocados. É o uso do território, e não o território em si mesmo, que faz dele objeto da análise social. Trata-se de uma forma impura, um híbrido, uma noção que, por isso mesmo, carece

de constante revisão histórica. O que ele tem de permanente é ser nosso quadro de vida. Seu entendimento é, pois, fundamental para afastar o risco de alienação, o risco da perda do sentido da existência individual e coletiva, o risco de renúncia ao futuro.

Milton Santos alerta sobre a necessidade de uma conceituação correta da ciência geográfica e seu objeto de estudo, pois é a teoria que fornecerá os instrumentos de análise adequados à compreensão deste mundo complexo. Neste sentido, descreve Santos, M. e outros (2000, p. 1): “O papel atribuído à geografia e a possibilidade de uma intervenção válida dos geógrafos no processo de transformação da sociedade são interdependentes e decorrem da maneira como conceituarmos a disciplina e seu objeto”.

Para além da crítica às abordagens simplificadoras, Santos, M. e outros (2000) propõe o *território usado* como categoria de análise. Essa categoria permite alcançar a totalidade nos estudos geográficos, pois o *território usado* remete ao espaço de todos e abrange a totalidade de agentes, propiciando uma aproximação do pesquisador com a complexa realidade, vista em seu processo. Para Santos, C. (2000, p. 12), “O território usado, visto como uma totalidade, é um campo privilegiado para a análise, na medida em que, de um lado, nos revela a estrutura global da sociedade e, de outro lado, a própria complexidade do seu uso”. Nesta nova perspectiva do território, de horizontalidades e verticalidades, para Santos, M. e outros (2000, p. 12-13), os atores hegemônicos têm o território usado como recurso, já os atores hegemonzados o têm como abrigo, “buscando constantemente se adaptar ao meio geográfico local, ao mesmo tempo em que recriam estratégias que garantam sua sobrevivência nos lugares”.

A categoria território usado é, portanto, sinônimo de espaço geográfico, conjugando tanto a materialidade, inclusos a natureza e os sistemas de engenharia, quanto a ação humana. A relação entre materialidade e ação humana é um privilégio metodológico da Geografia, o que abre uma possibilidade fantástica de compreender empiricamente a realidade, sendo ela própria o objeto de estudo dessa ciência. Nesta conceituação, o trabalho e a política estão presentes, pois eles são ação e materialidade, o que demonstra a ênfase nas práticas sociais nesta proposta analítica. Diferentemente do território, o território usado é a valorização da questão política na análise geográfica, uma preocupação com as práticas sociais relacionadas a uma base territorial. Sobre esta mediação territorial, Ribeiro (2003, p. 37) escreve:

O território usado, na perspectiva da dialética criadora entre sistema técnico e sistema de ação, constitui, na obra de Milton Santos, uma configuração espessa de mediações (materiais e imateriais) que concretiza o agir político. O território é usado e praticado.

Nesta revalorização do território, privilegiando seu aspecto político, Ribeiro (2003, p. 37) complementa: “Percebe-se que, nessa proposta, encontra-se presente um veio condutor da reflexão que busca a superação teórica e política de análises do território que se res-

tringiram a reconhecer os seus usos, sem articulá-los à práxis”. Continuando sua proposta analítica, Santos (1999 apud RIBEIRO, 2003, p. 36-37), cita que:

O território não é uma categoria de análise, a categoria de análise é o território usado. Ou seja, para que o território se torne uma categoria de análise dentro das ciências sociais e com vistas à produção de projetos, isto é, com vistas à política, com ‘P’ maiúsculo, deve-se tomá-lo como território usado.

SUCESSÃO DOS MEIOS GEOGRÁFICOS NOS CERRADOS BAIANOS: DO NATURAL AO TÉCNICO-CIENTÍFICO-INFORMACIONAL

Os primeiros colonizadores do oeste baiano² saíram do litoral do Brasil navegando pelos grandes rios em direção ao seu interior. Este movimento está ligado ao processo de colonização através do Rio São Francisco em direção ao sertão. Neste sentido, observam Santos Filho e outros (1989, p. 25): “Desde o final do século XVI, mas, sobretudo a partir do século XVII, surgem pequenos povoados, missões e arraiais ao longo do São Francisco e dos vales de seus afluentes...”. Após a travessia do Rio São Francisco, os colonizadores adentraram pelo Além-São Francisco, como eram conhecidas as terras localizadas depois do rio, navegando nos seus principais afluentes e subafluentes: o Rio Grande, o Rio Corrente e o Rio Preto.

Movidos pela esperança de encontrar riquezas minerais (ouro, diamantes, etc), estes colonizadores atravessaram o sertão, predominado pela caatinga, e assim chegaram num clima mais ameno, com chuvas mais regulares, pela existência de rios perenes; era a região do cerrado. Ali foi possível o cultivo de alimentos que posteriormente abasteceriam as minas da Chapada Diamantina e Minas Gerais, além da criação de gado, como ressalta Pitta (2005).

Portanto, essa região, com seus primeiros núcleos de povoamento, serviria como entreposto na longa jornada entre o litoral e a zona mineira.

As fazendas de gado e a agricultura (mandioca, cereais, cana-de-açúcar e algodão) viabilizaram os primeiros núcleos de povoamento à margem esquerda do Rio São Francisco. Em fins do século XVII, mais precisamente no ano de 1698, foram fundados os primeiros arraiais (Rio Preto, Rio Grande e Rio São Francisco – Barra)³.

² Antes da chegada dos portugueses, já havia índios habitando estas terras. Como afirma Ignez Pitta “ [...] os Acroás e Mocoás, à margem do São Francisco, e os Chacriabás na zona dos gerais (cerrado)”. Santos Filho e outros (1989): “Em primeiro lugar, avançam as expedições que visam à submissão e à escravização de indígenas. A ‘guerra’ aos índios é recompensada com a concessão de sesmarias, que, uma vez partilhadas, dão origem às fazendas de gado”.

³ Arraiais: “ [...] do Rio Preto – atual Santa Rita de Cássia; do Rio Grande – Campo Largo, hoje chamado Taguá (distrito de Cotegipe), e do Rio São Francisco – Barra [...] foram os (três) pioneiros (arraiais) da nossa região e anos depois originaram os primeiros municípios” (PITTA, 2005, p. 16)

Destes três núcleos surgiram todos os municípios que compõem a região conhecida como o Oeste Baiano ou Além-São Francisco⁴.

MEIO NATURAL – O TEMPO LENTO⁵

São os aspectos naturais, os fatores responsáveis por determinar a existência destas povoações neste período. A própria chegada dos colonizadores ocorreu através do Rio São Francisco e dos seus afluentes e subafluentes. O alcance inicial da colonização foi possibilitado pelos trechos fluviais navegáveis dos principais rios da região. E a origem dos primeiros povoamentos também está ligada ao limite navegável dos rios, como aponta Ignez Pitta:

Conforme a Enciclopédia dos Municípios do IBGE, por volta de 1825, os primeiros barqueiros chegaram ao lugar onde se situa Barreiras, começando a instalar fazendas e criando, a 10 km do porto, um povoado que se chamou Buracão, atual Arraial da Penha. O porto era considerado o último do Rio Grande, porque, alguns quilômetros acima, o curso do rio é tomado por barreiras de pedra à flor d'água que impedem a navegação de prosseguir. (PITTA, 2005, p. 23).

Estas condições naturais vão orientar o surgimento de portos fluviais e povoações que funcionarão como entrepostos comerciais entre, principalmente, Goiás, fornecendo produtos como o minério e o gado, e o litoral, com ferramentas, tecidos, remédios, querosene, sal, etc. No século XVIII, com a descoberta de ouro em Minas Gerais e do diamante em Goiás, inicia-se um considerado comércio entre as zonas mineiras e praças nordestinas. Já no século XIX começam a se desenhar povoamentos nas regiões do cerrado baiano, ganhado destaque Barreiras e Formosa do Rio Preto (SANTOS FILHO et al., 1989) por conta deste comércio.

A partir das décadas de 1870 e 1880, começa a extração da seiva de mangabeira para a produção da borracha, fato que dinamiza os cerrados baianos e atraem imigrantes. Em consequência destes acontecimentos, impulsionada também pelos ganhos do extrativismo da mangabeira, Barreiras desenvolve-se e, em 1891, é elevada a município. Contudo este dinamismo é limitado, não sendo capaz de alterar as características, como afirma Santo Filho e outros (1989): “[...] a ocupação dos cerrados baianos é, assim, lenta e rarefeita, como no conjunto do Além-São Francisco. E mantém tais características até os anos 1940-50”.

No entanto, é a pecuária extensiva a principal atividade econômica dos cerrados baianos (criação sazonal), como também no contexto do Além-São Francisco. Outra atividade eco-

⁴ São os municípios à esquerda do Rio São Francisco que hoje fazem parte do estado da Bahia, mas que pertenciam à antiga capitania de Pernambuco.

⁵ Não confundir o “tempo lento” aqui, em menção à temporalidade da natureza, com a ideia de “homens lentos”, trabalhada por Santos.

nômica era o cultivo do algodão arbóreo. A agricultura era basicamente de subsistência e caracterizada por uma circulação local/regional de seu excedente, concentrando-se em seus férteis vales, devido à proximidade com a água e pelas condições adversas dos solos dos gerais (cerrado).

Essa rarefação do meio técnico e populacional no oeste da Bahia vai perdurar aproximadamente até a segunda metade do século XX. Até então, como aponta Santos Filho e outros (1989, p. 27), “[...] não existe praticamente uma rede urbana (no oeste da Bahia): as ‘cidades’ e povoações estão dispersas e desarticuladas regionalmente [...]” e “[...] as atividades urbanas se desenvolvem lentamente, de forma subordinada e secundária em relação a uma agropecuária que, por sua vez, também apresenta muito pouco dinamismo”.

MEIO TÉCNICO - NOVO MOMENTO PARA OS CERRADOS BAIANOS

A passagem do meio natural (pré-técnico), caracterizado pela imposição do “tempo lento”, da natureza, para o meio técnico, marcado pelo tempo humano, é gradual no espaço nacional, como apontam Santos e Silveira (2005, p. 37): “Mas, para o conjunto do país pode-se situá-lo (transição) entre o começo do século XX e a década de 1940”. Os autores demonstram que houve um período de transição no território brasileiro marcado por expressão e duração diferentes, segundo suas diferentes regiões. A seguir, há uma pequena caracterização da transição e consolidação do meio técnico no espaço estudado, contudo o propósito não é realizar uma delimitação precisa destes períodos, mas uma diferenciação entre eles.

A passagem do período natural para o técnico e sua conseqüente consolidação nos cerrados baianos podem ser caracterizadas pela criação de alguns objetos técnicos, “verdadeiras próteses” e “prolongamentos do território” (SANTOS; SILVEIRA, 2005). Merece destaque a usina hidrelétrica inaugurada em 1928 no município de Barreiras, a segunda da Bahia, possibilitando a instalação de outros objetos, como, por exemplo, um matadouro-frigorífico; o aeroporto construído pelo governo americano em fins da década de 1930 e início de 1940; a instalação do Banco do Brasil em 1943; uma fábrica de tecidos montada durante o ciclo do algodão na região, do início do século XX até a década de 1960; a construção da hidroelétrica de Correntina, em 1966, e a implantação das BR 242 e 135 pelo 4º Batalhão de Engenharia e Construção (BEC). Nem todos estes objetos técnicos mantiveram suas hegemonias, outras articulações técnicas e modos de fazer apareceram.

A tentativa aqui é periodizar a partir do fenômeno técnico enquanto um caráter sistêmico: “A história, ainda que sumária [...] revela que uma técnica nunca aparece só e jamais funciona isoladamente [...]. Não é possível entender plenamente uma técnica fora do todo a que pertence”, diz Santos (2006, p. 175). Desta forma, cada período é marcado por um conjunto coerente de técnicas que são dependentes entre si.

A partir de um trecho, pode-se imaginar este período de transição técnica acometido no oeste da Bahia

Os lentos ritmos dominantes definiam uma espécie de império das águas, onde quase todos os centros urbanos estavam situados junto aos rios e deles dependiam. Mas, ao mesmo tempo em que as rústicas canoas ou 'paquetes' retratavam o ritmo vagaroso dos sertões, a cidade de Barreiras, no coração do oeste baiano, era dotada em 1945 de 'um dos melhores aeroportos da América', escala dos aviões da Pan Air do Brasil, linha Rio-Belém, e da Pan American World Airways, linha Miami-Rio-Buenos Aires. (HAESBAERT, 1977, p. 125-126).

Com a criação de Brasília em 1960 e "[...] a política de ocupação estratégica do território central do Brasil", diz Santos Filho e outros (1989, p. 28), inicia-se o processo de valorização das terras do oeste baiano e a formação da malha rodoviária regional. A implantação das BR-135 (Brasília – Barreiras – Piauí), BR-242 (Barreiras – Salvador) e BR-020 (Brasília – Barreiras) possibilita a integração da região com os principais centros de comando do país. Como corrobora Vieira (2007 apud SANTOS FILHO; RIOS FILHO, 2008, p. 4): "A ampliação de rede viária nos cerrados baianos o aproximou dos grandes centros de produção e de consumo do país, permitindo a valorização da terra nesta região".

A malha rodoviária regional é modelada também pelo governo da Bahia que "[...] completa parcialmente a nova malha rodoviária com estradas secundárias, a exemplo da BA-172, que liga Cocos, Coribe Santa Maria da Vitória à BR-242" (SANTOS FILHO, 1989, p. 28). A partir de então, o modelo de transporte e comunicação é constituído sobre a lógica das rodovias, como observa Haesbaert (1997, p. 129): "Pode-se afirmar que, a partir da modernização ocorrida nas últimas décadas, o 'império' e o ritmo das águas foi substituído pelo 'império' e o ritmo do asfalto".

Estas mudanças trazem uma valorização do espaço e toda uma nova concepção no fazer, é exatamente esta característica que torna possível a distinção das épocas: "As épocas se distinguem pelas formas de fazer, isto é, pelas técnicas" (SANTOS, 2006, p. 177). Nos anos de 1970, novas técnicas são adotadas, como é o caso da implantação do perímetro irrigado de Barreiras/São Desidério pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Paraíba (Codevasf) e o desenvolvimento de uma pecuária mais modernas. Linhas de créditos são atraídas para a região, como "os créditos subsidiados do Finor/Sudene e de outras linhas federais de empréstimos", comenta Santos Filho (1989, p. 29).

Novas possibilidades técnicas-científicas possibilitarão a modernização do cerrado baiano em bases técnicas hegemônicas já em curso na Região Centro-Oeste do país. A imposição de dinâmicas nacionais e globais abre um novo período para os cerrados baianos.

O MEIO TÉCNICO-CIENTÍFICO-INFORMACIONAL NOS CERRADOS BAIANOS

O fim da Segunda Guerra Mundial, o início de grandes transformações, é chamado por Richa (1968 apud SANTOS, 2006, p. 238) de período técnico-científico, o que, na prática, é a construção de um mundo que beneficiará as grandes corporações multinacionais. O capital vai se materializando no território nacional, denominado por Santos (2006) de meio técnico-científico-informacional, que, em verdade, representa a expressão geográfica da globalização.

Em se tratando de Brasil novas transformações em gestação são consolidadas e o centro de comando do país é a região Sudeste, denominado por Santos e Silveira (2005) de *região concentrada*, onde o meio técnico-científico-informacional se apresenta de forma contínua, tendo o estado e a cidade de São Paulo como os grandes beneficiados. No entanto, no restante do país a manifestação deste meio técnico-científico-informacional se faz presente, mas de forma descontínua, seja em determinados pontos ou através de manchas, como é o caso do Nordeste, com os cerrados baianos (além de outros espaços).

Estas transformações são fruto da expansão do capital, pautada agora no processo de globalização. Há uma reestruturação em todo o processo de produção, incorporando novas técnicas e expandindo as relações capitalistas para espaços “periféricos”, num tempo acelerado e com altas lucratividades.

No Brasil, o capitalismo imprime uma modernização sem precedentes na agropecuária, como se observa nas expansões das fronteiras agrícolas, alterando de forma quantitativa e qualitativa o espaço agrário. Como afirma Elias (2006), as regiões Sudeste e Sul são as primeiras a serem intensamente atingidas pelo processo de modernização, somadas posteriormente pelo Centro-Oeste, todas dominadas por empresas nacionais e internacionais, controladoras dos processos agroindustriais.

A ocupação do oeste da Bahia pela moderna agricultura foi resultado, principalmente, da política do governo federal em ocupar/modernizar o cerrado brasileiro, a exemplo dos investimentos do Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para Desenvolvimento dos Cerrados (Prodecer); no caso do espaço agrário, em sintonia com o mercado globalizado. Ou seja, estas novas transformações ocorridas nos cerrados baianos foram consequência da expansão das ações capitalistas já em curso no “moderno” campo brasileiro:

A relação social capitalista que avança sobre o território dos cerrados baianos teria então duas características fundamentais. A primeira é a subordinação da atividade agrícola local com relação à indústria e, a segunda, a lógica financeira que preside o movimento do capital. Essas duas características determinarão uma nova hierarquia para as relações sociais e as atividades produtivas da região, ao subordinar, direta ou indiretamente, o conjunto das relações e atividades da região (SANTOS FILHO et al., 1989, p. 55).

Os avanços técnico-científicos foram decisivos para a mudança nos cerrados, e como um dos grandes feitos está a inovação que possibilitou o plantio de grãos, principalmente a soja, nestas áreas antes improdutivas. Aliado a este fato está a busca por terras e do capital sobre os agricultores do Sul do Brasil. A partir deste momento torna-se nítida a relação entre as novas configurações sociais/capitalistas, pautadas em lógicas industriais e financeiras, com o território, baseado na implantação de modernos objetos técnicos e a introdução de novas técnicas de produção. Neste momento são desencadeadas alterações sociais, políticas, econômicas e territoriais. A própria rede urbana é redefinida segundo os interesses dos atores hegemônicos que agora são externos (o território é comandado por fluxos nacionais e globais). Barreiras assume um comando regional, enquanto novas localidades vão surgir subjugando antigos centros regionais, caso de Luís Eduardo Magalhães (LEM).

USO DO TERRITÓRIO, O MEIO TÉCNICO-CIENTÍFICO- INFORMACIONAL E OS NOVOS AGENTES HEGEMÔNICOS

Em 1980, a área plantada com soja no oeste baiano era praticamente zero, contudo é nesta década que inicia um novo ciclo na produção de grãos nos cerrados baianos. Em 1986, a soja e o arroz já ocupam 233.100 ha, o que representa 99% da área total ocupada pela agricultura moderna na região. São valores marginais se comparados com a área cultivada em todo o cerrado brasileiro, conforme aponta Santos Filho e outros (1989), mas que representa um novo uso do território. Estas duas culturas também são utilizadas como os primeiros plantios após o desmate da vegetação. Em 1988, a área plantada apenas com esta oleaginosa já era de 201 mil ha e com uma produção de 367.700 t, afirma Haesbaert (1997). Na safra de 1992/93, o plantio de soja e milho rende 803 mil t, chegando a 4,7 milhões de toneladas nas duas culturas no ciclo de 2009/10 (ANUÁRIO DA REGIÃO OESTE DA BAHIA, 2010). Novas culturas são introduzidas e incorporadas no processo agroindustrial oestino. Hoje, a região concentra sua moderna produção agrícola em quatro *commodities* (soja, algodão, milho e café). Segundo informações da Associação dos Agricultores e Irrigantes da Bahia (Aiba) (ANUÁRIO DA REGIÃO OESTE DA BAHIA, 2012), a área ocupada pela agricultura nos cerrados baianos já alcançou cerca de dois milhões de ha (dos cerca de 3 milhões de ha passíveis de serem ocupados pela agricultura moderna nesta região), com recorde de 7,3 milhões de toneladas e com uma renda de R\$ 6 bilhões na safra 2011/2012.

Estes dados representam uma refuncionalização da região imposta de fora para dentro, em que as necessidades e interesses de atores nacionais e globais obrigam uma nova divisão territorial do trabalho, e tudo se altera: os processos sociais, econômicos, culturais e políticos.

Este novo uso do território pode ser identificado nos novos objetos técnicos e em novas formas de produção. É, portanto, a manifestação do meio técnico-científico-informacional. Em 1987, só havia 11 pivôs centrais no oeste baiano, escreve Haesbaert (1997), entretanto, em 1990, os pivôs são 100 unidades, mas passaram para 400 em 1993, 547 em 1995, 660

pivôs no ano 2000 e, em 2010, já alcançam 860 equipamentos neste espaço (ANUÁRIO DA REGIÃO OESTE DA BAHIA, 2010). Em todo o cerrado brasileiro são quase sete mil pivôs centrais, e LEM está entre os três municípios do país com maior quantidade de pivôs. Pode-se citar também a implantação da eletrificação rural de mais de 1.160 km só na Bacia do Rio Grande, durante as décadas de 1990 e 2000, em Aiba (2010), e a construção de novas rodovias como o anel da soja, BA-459. Notável transformação do território é o próprio nascimento da cidade de LEM.

A figura dos coronéis e pecuaristas nordestinos que vigoravam no âmbito local e regional outrora cede lugar para os empresários fazendeiros sulistas, símbolos de uma sociedade transformada. O poder, a organização e a ação destes produtores capitalistas estão representados na Aiba. A entidade, fundada em 1990 por 16 membros, hoje possui cerca de 1.300 associados, que detêm aproximadamente 95% da área plantada do oeste baiano (ANUÁRIO DA REGIÃO OESTE DA BAHIA, 2009). Em pouco mais de duas décadas de existência, a Aiba assumiu um papel de protagonista na consolidação do agronegócio nos cerrados baianos, demonstrando a capacidade de transformação que os novos agentes hegemônicos têm diante do território e da sociedade. As ações já citadas de eletrificação rural e implantação de rodovias tiveram a participação direta da associação, como também outras ações movidas na Justiça com ganho de causa à Aiba; o caso, por exemplo, da suspensão da exigibilidade da Contribuição Social Rural, o Funrural, para seus associados.

A Aiba também foi responsável direta por algumas ações que impactaram na nova territorialização, como o Plano Estadual de Adequação e Regularização Ambiental dos Imóveis Rurais (a entidade o implementou na região como Plano Oeste Sustentável) que poderá eliminar o passivo ambiental destes produtores junto aos órgãos ambientais e que agora será contabilizado para o Novo Código Florestal. Ligadas à Aiba estão a Fundação de Apoio a Pesquisa e Desenvolvimento do Oeste Baiano (Fundação Bahia) e o Centro de Pesquisa e Tecnologia do Oeste da Bahia (CPTO–BA). A Fundação Bahia e a CPTO são as mais importantes entidades técnicas-científicas do oeste baiano do ponto de vista da agricultura empresarial, com o objetivo de ser o maior complexo de pesquisa e tecnologia agrícola do Norte/Nordeste; a Bahia Farm Show, realizada em LEM, é a maior feira de tecnologia agrícola e negócios do Norte-Nordeste, e também é uma realização da Aiba e outros parceiros.

Estas ações da Aiba impactam diretamente na transformação da sociedade e do território do oeste baiano, demonstrando a capacidade de ação que os empresários agricultores possuem. Basta notar o impacto do Plano Oeste Sustentável, que pretende beneficiar inicialmente cerca de dois mil imóveis rurais, reduzindo assim o passivo ambiental na região (em termos de legislação ambiental).

DINÂMICAS ATUAIS DOS CERRADOS BAIANOS

Esta reestruturação produtiva da agropecuária atinge escala nacional, sendo orientada por processos de urbanização e industrialização, como demonstram trabalhos de Santos, C. (2000), Elias (2003a), Silva (1982), Haesbaert (1997), Ramos (2005, p. 376), Santos Filho (1989) e Oliveira (2004). No distrito de Roda Velha (município de São Desidério) há cerca de 30 algodozeiras, baseadas em alta tecnologia e com grandes máquinas. Ou seja, cada vez mais a produção agrícola é subordinada à lógica da industrialização, tanto a montante quanto a jusante dos circuitos espaciais produtivos (SANTOS, 2009).

Os dados de industrialização e urbanização do distrito de Roda Velha deixam uma pergunta em aberto. Há uma tendência futura a sua emancipação?

As características econômicas que asseguram a autossuficiência de um local são decisivas nos processos emancipatórios municipais, como afirmam Fonseca, Ozana e Vieira (2010), e essas são características já vislumbradas em Roda Velha. As entrevistas em campo (Roda Velha)⁶ também ressaltaram esta provável tendência. Contudo, a resposta a esta pergunta só virá com um aprofundamento deste estudo, que, por ora, não dispõe de dados suficientes.

Outro exemplo é LEM, certamente o caso mais emblemático dos cerrados baianos, emancipado no ano de 2000 e hoje um dos mais importantes municípios da região, que nasce industrializado. Em 1992, quando ainda era o povoado Mimoso do Oeste, pertencente a Barreiras, foi criada uma grande indústria de fertilizantes (Galvani), dentre outras atividades industriais que surgiram, reforçando os processos de industrialização e urbanização do município. Num intervalo de dez anos (entre os dois últimos censos demográficos: 2000 e 2010), o até então distrito de Barreiras (Mimoso do Oeste) saía de uma população de 18.757 habitantes para 60.105 habitantes, mas agora, como município de LEM, um crescimento superior aos 300%. Sua população urbana ultrapassa os 90%.

O crescimento econômico e a modernização não refletem em justiça social para a população dos municípios. As desigualdades sociais são mais nítidas nos dois principais centros urbanos: Barreiras e LEM. Em paralelo aos luxuosos condomínios nestas cidades vão surgindo bairros periféricos, carentes de estruturas e formados por uma população de baixa renda. Tais bairros representam a situação da maioria da população.

No bairro de Santa Cruz, em LEM, Adelson (29 anos)⁷, mototaxista há quatro anos, relata sua trajetória que é semelhante à de muitos moradores do bairro. Oriundo da cidade de Boa Vista do Tupim (BA), foi com 13 anos para São Paulo e, aos 19 anos, veio para LEM. Sua irmã que já estava na cidade incentivou sua vinda, em 2002. Durante a conversa, Adelson explica o bairro de Santa Cruz e relata que não compreende o que vem acontecendo no lugar. Adelson aponta que existiam poucas casas na rua onde mora sua irmã, e um terreno, que custava

⁶ Entrevistas realizadas em jul. 2012.

⁷ Entrevista realizada no dia 17 jul. 2012, quando o entrevistado trabalhava com sua moto no bairro de Santa Cruz, em LEM.

cerca de R\$ 3 mil em 2002, hoje custa muito mais: (sic) “eu vi a imobiliária vendendo de 30 mil, em frente à casa dela (a irmã)... Não entendo por que encareceu, não tem asfalto, não tem esgoto”, diz Adelson.

A (re)territorialização é visível e sentida no oeste baiano, ela é percebida em seus fixos e fluxos, a qual possui um personagem central: os agricultores empresários que, através principalmente da Aiba, disputam e produzem novos espaços. A própria Aiba assinou protocolo de intenções com o governo da Bahia e o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) para a manutenção e implantação de 800 km nas rodovias da região, dentre elas surgirá uma importante rodovia para o agronegócio: a Rodoagro, com cerca de 222 km, que ligará o anel da soja (LEM) com o distrito de Coaceral (Formosa do Rio Preto) e o sul do Piauí, passando por uma das áreas de maior expansão agrícola do cerrado baiano (ANUÁRIO DA REGIÃO OESTE DA BAHIA, 2012). A referida instituição está à frente de importantes projetos para o agronegócio do oeste baiano: como a Fundação Bahia e o CPTO (BA), que estabelecem parcerias com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e disseminam avanços tecnológicos e técnicos para as principais cadeias produtivas da agricultura empresarial. Cita-se ainda a Bahia Farm Show, evento que está entre os cinco mais importantes do gênero no país e é a maior feira de tecnologia agrícola e negócios do Norte-Nordeste. A edição de 2012 bateu recorde e registrou investimentos de R\$ 595 milhões só por parte dos quatro bancos oficiais do evento.

Parte da riqueza produzida pelo agronegócio dos cerrados baianos pode ser representada em números: dos dez municípios baianos de maior renda agrícola, seis são desta região, sendo três os primeiros. Só os cerrados da Bahia produzem 30% de todo o algodão do país, o que corresponde a 2% da produção mundial (Aiba); São Desidério é o maior produtor de algodão do Brasil. Mais da metade da produção das quatro principais *commodities* tem a exportação como destino. Contudo, a moderna agricultura não representa mudanças sociais para a maioria da população. Ramos (2005, p. 376), estudando os sistemas técnicos agrícolas e o meio técnico-científico-informacional no Brasil, diz que este tipo de modernização não altera a estrutura agrária, e que “ [...] somente alguns proprietários serão verdadeiramente beneficiados pelas inovações introduzidas nos métodos de cultivo”.

O capital financeiro privilegia o agronegócio a partir do controle dos investimentos. Em uma entrevista com o gerente de uma das agências do Banco do Brasil do oeste da Bahia⁸ ficaram claras a concentração de recursos e a disparidade com a agricultura familiar. Segundo ele, 49 agências do Banco do Brasil localizadas na região têm investimentos em torno de R\$ 565 milhões no agronegócio. Enquanto que o investimento das mesmas agências em agricultura familiar (concentrada no Pronaf) gira em torno de R\$ 45 milhões. Ou seja, os recursos econômicos estão concentrados na agricultura empresarial, superando em mais de 12 vezes os investimentos na agricultura familiar. A própria estrutura organizacional e funcional dos bancos favorece a disparidade, pois o mesmo gerente relata que os investimentos com

⁸ Entrevista realizada em maio de 2012.

agricultura familiar não são suficientes para atingir as metas das agências. Ele reclama que o índice de inadimplência é alto, ficando com um baixo retorno para o banco. Desta maneira, não é estimulante priorizar a agricultura familiar, afirma o gerente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O território nacional constitui-se num rico laboratório para os estudos geográficos, haja vista sua extensão continental que abriga quase 200 milhões de habitantes; não menos importante é a forma como a sociedade brasileira e sua configuração territorial (SANTOS e SILVEIRA, 2005) foram imersas no processo de globalização.

Ao longo de brilhantes obras, Milton Santos propõe novas concepções de conceitos fundamentais para os estudos geográficos, como o território e o lugar. Santos (2006) discorre sobre as transformações passadas pelo mundo e a necessidade da Geografia de acompanhá-las. Citando Michel Serres, ele lembra que, antes, a relação com o mundo “[...] era local-local; agora é local-global” e completa com uma ideia de Tolstoi, de que “para ser universal, basta falar de sua aldeia [...]” (SANTOS, 2006, p. 313).

Vê-se que os lugares e os territórios possuem hoje novas relações daquilo que chamamos de mundo e não é diferente do que acontece com os cerrados baianos. Um espaço profundamente modificado ao longo de sua ocupação, como demonstrado neste artigo, em seus diferentes meios geográficos. Contudo é no técnico-científico-informacional que os cerrados baianos entrarão diretamente na produção da mais-valia em nível mundial, fornecendo *commodities* ao mercado global e adaptando-se a interesses distantes. O que se conclui é que são as grandes corporações, através dos processos agroindustriais, tanto a montante quanto a jusante dos circuitos espaciais produtivos, que controlam a circulação de todo o processo, o que lhes resulta nos maiores ganhos. Contudo, como foi pontuado ao longo do texto, um papel importante na área de estudo é a atuação dos agricultores do agronegócio que modelam o território, tendo em vista a melhoria nos fluxos que dinamizam a produção agrícola. Mas, talvez nada disso fosse viabilizado se o Estado não fornecesse o apoio necessário (construção de rodovias, adequação da legislação aos interesses dos agentes hegemônicos, implantação de objetos técnicos e financiamento público). Entretanto, a maioria da população continua à margem dos benefícios deste novo período.

Pela realidade encontrada nos cerrados baianos e as reflexões acerca dos dados coletados, pode-se concluir num uso diferencial do território pelos diversos agentes que ali atuam. Assim, a capacidade de atuação é distinta, o que se reflete tanto na reorganização territorial como na sociedade.

REFERÊNCIAS

- ANUÁRIO DA REGIÃO OESTE DA BAHIA: safra 2008/2009. Barreiras, BA: Associação de Agricultores e Irrigantes da Bahia, 2009.
- ANUÁRIO DA REGIÃO OESTE DA BAHIA: safra 2009/2010. Barreiras, BA: Associação de Agricultores e Irrigantes da Bahia, 2010.
- ANUÁRIO DA REGIÃO OESTE DA BAHIA: safra 2011/2012. Barreiras, BA: Associação de Agricultores e Irrigantes da Bahia, 2012.
- ELIAS, Denise. *Globalização e agricultura: a região de Ribeirão Preto* – SP. São Paulo: Edusp, 2003a.
- _____. Agricultura científica no Brasil: impactos territoriais e sociais. In: SOUZA, Maria Adélia Aparecida de. (Org.) *Território brasileiro: usos e abusos*. Campinas, SP: Territorial, 2003b.
- _____. Ensaio sobre os espaços agrícolas de exclusão. *NERA: Revista do Núcleo de Estudos, Pesquisa e Projetos de Reforma Agrária, Presidente Prudente, SP*, v. 9, n. 8, p. 29-51, jan./jun. 2006.
- FONSECA, Antonio Angelo Martins; OZANA, Rebouças; VIEIRA, Vanessa da Silva. Gênese e dinâmica do município de Luís Eduardo Magalhães/Bahia. In: FONSECA, Antonio Angelo Martins; BRITO, Cristóvão; LÉDA, Renato (Org.). *Dinâmica da reestruturação do espaço local e regional no Estado da Bahia*. Salvador, 2010. p. 214.
- HAESBAERT, Rogério. *Des-territorialização e identidade: a rede gaúcha no Nordeste*. Niterói: EDUFF, 1997. p. 293.
- OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino; MARQUES, Marta Inez Medeiros (Org.). *O campo no século XXI: território de vida, de luta e de construção da justiça social*. São Paulo: Casa Amarela e Paz e Terra, 2004.
- PITTA, Ignez Almeida. *Barreiras, uma história de sucesso: resumo didático desde as origens até 1902*. Barreiras: Cangraf, 2005. p. 36 (Documentos barreirenses – coleção do professor, v. 1).
- RAMOS, Soraia. Sistemas técnicos agrícolas e meio técnico-científico-informacional no Brasil. In: SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. 7. ed. Rio de Janeiro; São Paulo: Record, 2005.
- RIBEIRO, Ana Clara Torres. Pequena reflexão sobre categorias da teoria crítica do espaço: território usado, território praticado. In: SOUZA, Maria Adélia Aparecida de. (Org.) *Território brasileiro, usos e abusos*. Campinas, SP: Territorial, 2003.
- SANTOS, Clovis Caribé Menezes dos. *Impactos da modernização da agricultura no Oeste baiano: repercussão no espaço do cerrado a partir da década de 80*. 2000. 234 f. Dissertação (Mestrado)– Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2000.
- SANTOS FILHO, Antônio Muniz dos; RIOS FILHO, Jorge Ney Valois. A revalorização econômica do oeste baiano a partir da expansão da agricultura moderna e o surgimento de um novo território: o município de Luís Eduardo Magalhães – BA. *Revista Pegada, Presidente Prudente, SP*, v. 9, n. 2, 2008.
- SANTOS, Milton. O retorno do território. In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adelia de; SILVEIRA, Maria Laura. *Território: globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec; Anpur, 1994.
- _____. *A natureza do espaço: espaço e tempo – razão e emoção*. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 2006.
- _____. *A urbanização brasileira*. 5. ed. 2. reimp., São Paulo: Edusp, 2009.
- SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. 7. ed. Rio de Janeiro; São Paulo: Record, 2005
- SANTOS, Milton et al. O papel ativo da geografia: um manifesto. In: ENCONTRO NACIONAL DE

GEÓGRAFOS, 12., 2000, Florianópolis. *Anais...*: Florianópolis: Universidade de São Paulo, 2000. Disponível em: <http://miltonsantos.com.br/site/wp-content/uploads/2011/08/O-papel-ativo-da-geografia-um-manifesto_MiltonSantos-outros_julho2000.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2013.

SANTOS FILHO, Milton et al. *O processo de urbanização no oeste baiano*. Recife: SUDENE, 1989. 281 p.

SILVA, José Graziano da. *A modernização dolorosa: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

SORAIA, Ramos. Sistemas técnicos agrícolas e meio técnico-científico-informacional no Brasil. In: SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. 7. ed. Rio de Janeiro; São Paulo: Record, 2005.

SOUZA, Maria Adélia Aparecida de (Org.). *Território brasileiro, usos e abusos*. Campinas, SP: Territorial, 2003.



SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS
ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA



Governo do Estado da Bahia

Secretaria do Planejamento

978-85-8121-011-7



9 788581 210117