

# **PLANEJAMENTO TERRITORIAL DO ESPAÇO URBANO DE CAETITÉ-BA: O PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO DE ANÁLISE URBANA<sup>1</sup>**

**WESLEY BORGES COSTA<sup>2</sup>**

Universidade do Estado da Bahia – UNEB  
Rua Carlos Gomes, nº 50, Centro Caetité-BA  
wes\_borges@hotmail.com

## **Resumo**

A configuração urbana de Caetité é resultado de diversas relações que permeiam os processos de produção social do espaço. Composto por treze bairros, cada um com suas peculiaridades e contradições, a cidade oferece um leque de possibilidades de análises que sugerem o entendimento de seus conflitos. Neste sentido, o presente trabalho de pesquisa busca entender como os instrumentos de gestão e planejamento urbanos, regulamentam o uso e propriedade do solo urbano nos referidos espaços e analisar as incoerências que se apresentam na implementação e construção dos instrumentos democráticos de gestão urbana no Brasil e em especial, na cidade caetiteense.

**Palavras-chave:** Urbanização, configuração territorial, legislação urbana.

## **Introdução**

A questão urbana sempre foi determinante na vida do homem, exigindo esforços conjuntos e integrados para a solução dos conflitos. O planejamento urbano, por meio do Plano Diretor, um instrumento ordenador desses conflitos e organizador dos espaços, na maioria das vezes não tem sido eficiente na construção de um modelo renovador

---

<sup>1</sup> Projeto de pesquisa apresentado ao componente curricular TCC I, do curso de Licenciatura Plena em Geografia da Universidade do Estado da Bahia – UNEB, sob orientação do Prof. Msc. Altemar Amaral Rocha

<sup>2</sup> Graduando em Licenciatura Plena em Geografia pela Universidade do Estado da Bahia – UNEB – Campus VI. E-mail: wes\_borges@hotmail.com.

capaz de melhorar a qualidade de vida nos centros urbanos. Diante das várias modificações ocorridas no meio urbano em função do aumento da população, déficit habitacional, de infra-estrutura, emprego e tantos outros problemas observados, torna-se urgente a adoção de um novo modelo de política urbana.

O objetivo desse estudo é analisar as metodologias adotadas para a elaboração de Planos Diretores voltados aos pequenos municípios, em especial o de Caetité-BA, na tentativa de fazer um paralelo da sua realidade e contexto com o Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257/01, que prevê a gestão participativa como condição essencial. Através da análise de planos diretores já elaborados (implementados ou não), da análise de metodologias e da análise das características desses pequenos municípios, observa-se que a maioria dos Planos Diretores desenvolve políticas públicas urbanas; contudo, sua aplicação é, muitas vezes, parcial ou quase nula. Tendo como objeto de estudo o Plano Diretor e o Município de Caetité-BA (que muito bem representa o perfil dos municípios em questão) e fundamentada em conceitos do planejamento estratégico, a metodologia proposta poderá ser uma contribuição ao conhecimento sistemático da cidade em questão e os caminhos delineados na elaboração de seu plano diretor, instrumento político em busca da gestão democrática e participativa do espaço urbano.

Assim, o interesse fundamental que norteia o tema desse projeto de pesquisa deve-se à inquietude intelectual e pessoal em entender a dinâmica da configuração urbana caetiteense numa escala temporal definida – décadas de 1980, 1990 e início de século XXI – a partir da análise dos instrumentos reguladores de gestão (in)existente em Caetité-BA até então e os parâmetros propostos nas esferas federal e estadual.

## **Método e Metodologia**

A realização do presente trabalho de pesquisa deu-se através da análise crítica dos instrumentos legais de gestão e planejamento urbanos existentes tanto à nível municipal e federal, concomitante com o levantamento bibliográfico que subsidiasse as proposta de exame da temática. Não obstante, a fim de alcançar os objetivos propostos neste trabalho, a pesquisa se fez através da observação a campo, registro fotográfico, entrevista, análise das legislações urbanas tanto a nível federal quanto municipal,

pesquisa virtual, tabulação dos dados obtidos, sistematização das informações colhidas nos órgãos públicos como Prefeitura Municipal, Secretária de Infra-estrutura e elaboração de mapas temáticos.

## **Resultados do Trabalho**

O processo de organização do espaço é longo e interminável, e as transformações que ocorrem dentro dele são consequência da ação do homem sobre determinado lugar visando suprir suas necessidades básicas de alimentação, abrigo, proteção e preservação de sua espécie. Sob o prisma das transformações econômicas, mais precisamente do processo de industrialização e/ou da dinâmica do comércio e serviços nos centros urbanos, as cidades começaram a despertar certo fascínio, favorecendo o êxodo rural e, conseqüentemente, o inchaço do espaço urbano. Ao se referir ao processo de urbanização no Brasil, Santos (1994) afirma que

A partir dos anos 70, o processo de urbanização alcança novo patamar, tanto do ponto de vista quantitativo, quanto do ponto de vista qualitativo. Desde a revolução urbana brasileira, consecutiva da revolução democrática dos anos 50, tivemos uma urbanização aglomerada, com o aumento do número [...] dos núcleos urbanos com mais de 20.000 habitantes e, em seguida, uma urbanização concentrada, com a multiplicação de cidades de tamanhos intermediário, para alcançarmos, depois, o estágio da metropolização, com o aumento considerável o número de cidades milionárias e de grandes cidades médias (em torno de meio milhão de habitantes). (SANTOS, 1994, p. 69)

O autor supracitado revela sua tentativa de classificar as cidades brasileiras de acordo com o tamanho demográfico. As chamadas cidades médias desempenham um papel relevante à medida que combina tamanho demográfico e funções urbanas e sua participação na organização do seu espaço intra-urbano. No que tange às especificidades do espaço intra-urbano, este é produzido para ser consumido de acordo com a sua localização por diferentes grupos sociais. Emerge nessa discussão a problemática da segregação sócio-espacial, uma vez que os melhores lotes urbanos são “destinados” à classe privilegiada da sociedade urbana.

O modo pelo qual o indivíduo terá acesso à terra na cidade enquanto condição de moradia, vai depender do modo pelo qual a sociedade estiver hierarquizada em classes sociais e do conflito entre parcelas da população. Assim, o tipo, local, tamanho e forma de moradia vão depender e expressar o modo como cada indivíduo se insere dentro do processo de produção material geral da sociedade. (CARLOS, 2005, p. 54)

O espaço é aqui entendido como o conjunto de sistemas de ações e objetos inseparáveis defendidos por Santos (2008),

A partir da noção de espaço como conjunto indissociável de sistemas de objetos e sistemas de ações podemos reconhecer suas categorias analíticas internas. Entre elas, estão a paisagem, a configuração territorial, a divisão territorial do trabalho, o espaço produzido ou produtivo, as rugosidades e as formas-conteúdos. Da mesma maneira e com o mesmo ponto de partida, levanta-se questões dos recortes espaciais, propondo debates de problemas como da região e do lugar, o das redes e das escalas. [...] (SANTOS, 2008, p. 22)

Neste sentido, como fruto da (re)construção do espaço, diversos são os problemas enfrentados por uma parcela considerável da população: panes nos serviços básicos, racionamentos de água, poluição do ar, das águas, ocupação irregular do solo urbano, enfim, questões inerentes, em sua maioria, à falta de políticas públicas de gestão e planejamento urbanos e ambiental e do crescimento acelerado das cidades.

Portanto, a cidade como expressão máxima de aglomerações humanas, traz consigo problemas tanto no âmbito territorial quanto ambiental e muitas vezes são negligenciados pelas autoridades que administram o espaço urbano. Daí aparece conjecturas por parte de todos aqueles que acham ter a solução para eles. Segundo Souza (2003)

Refletir sobre as cidades e seus problemas significa refletir sobre algo a respeito do que muita gente acha que tem ‘a’ reposta na ponta da língua. ‘O problema é a falta de planejamento’, costuma-se ouvir; ‘essas cidades crescem demais, é preciso livrar-se de uma parte da população’, dizem

outros, normalmente sem explicar como seria a forma mais adequada de 'livra-se' de um suposto 'excedente populacional'. (SOUZA, 2003, p. 21)

No entanto, sabe-se que os problemas que tangem às questões urbanas são mais complexas e que não é apenas o excedente populacional que os causa. Neste sentido o próprio Souza (op. cit) concorda:

[...] Entender a cidade e as causas de seus problemas é uma tarefa muito menos simples do que poderia imaginar. Entender corretamente a cidade e as causas de seus problemas é uma condição prévia indispensável à tarefa de se delinarem estratégias e instrumentos adequados para a superação desses problemas [...]. (SOUZA, 2003, p. 22)

O crescimento populacional e o inchaço das cidades acarretam em outras problemáticas, como por exemplo: uso e ocupação desordenada do solo, edificação em áreas de riscos, invasão e destruição das áreas verdes, aumento do lixo urbano. Sem contar que a cidade, muitas vezes, fica impossibilitada de se desenvolver de maneira organizada como é o caso de cidades planejadas, a exemplo de Brasília, Belo Horizonte e Goiânia. Tais cidades executam seu Plano Diretor, que nada mais é do que um instrumento básico da política de desenvolvimento dos municípios, uma vez que sua principal finalidade é orientar a atuação do poder público e da iniciativa privada na construção dos espaços urbano e rural na oferta dos serviços públicos essenciais, visando assegurar melhores condições de vida para a população, ou seja, é uma das formas de implementar políticas de desenvolvimento urbano. Por exigência constitucional, para municípios com mais de vinte mil habitantes, o plano objetiva uma melhor qualidade de vida para todos. A Constituição Federal de 1988, Art. 182 afirma que:

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

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

É lícito destacar que os artigos promulgados na Constituição Federal e destinados às questões urbanas foram fruto de demasiados embates sócio-políticos que por vezes permearam os discursos dos movimentos sociais urbanos nas décadas de 1970 e 1980, repercutindo não só nos referidos artigos, mas no que anos mais tarde viria a ser o Estatuto da Cidade. A conquista de dois artigos na Carta Magna indubitavelmente significa uma grande possibilidade de se discutir a cidade como espaço de contradições e convivências. Vilaça (2005) alerta-nos ao afirmar que

Nossa sociedade está encharcada da idéia generalizada de que o Plano Diretor (na concepção ampla) é um poderoso instrumento para a solução de nossos problemas urbanos, na verdade indispensável, e que, em grande parte, se tais problemas persistissem é porque nossas cidades não tem conseguido ter e aplicar esse miraculoso Plano Diretor. É impressionante como um instrumento que praticamente nunca existiu na prática, possa ser adquirido tamanho prestígio por parte da elite do país. (VILAÇA, 2005 p. 10)

O autor supracitado atribui o “prestígio” alcançando pelas idéias de ordenação e controle dedicados aos Planos Diretores ao papel midiático com que as cidades, em especial as de grande porte, são tratadas e retratadas pelos diferentes meios de comunicação, uma vez que esconde o incessante jogo das contradições, sejam elas sócio-econômicas ou não, afim de ver uma imagem de cidade dedicadas aos ditames turísticos. A questão que se apresenta é a indefinição dos Planos às pequenas e médias cidades e a sua real eficácia no sentido de promover a desejada justiça sócio-espacial.

Nesse contexto, o modo de produção capitalista trata a cidade como local de reprodução dos meios de produção, da força de trabalho e como fator de acumulação do capital. Para cumprir esse papel, ela deve oferecer espaço às atividades industriais (meios de produção), à habitação enquanto direito de morar e viver (força de trabalho) e, ainda, ordenar o solo urbano enquanto gerador de renda fundiária para o setor da construção civil (acumulação do capital). Por outro lado, para que a cidade proporcione a realização dessas atividades, é importante que o governo local compreenda as condições

necessárias para que elas ocorram e atue conscientemente para sua implantação. (NUNES, 2005, p. 47)

Portanto, a concretização do direito à cidade e à moradia passa pelo acesso concreto à terra urbanizada e a bairros com serviços e acessibilidade, entendidos também como o fortalecimento da estrutura pública que deve cuidar dos direitos individuais, coletivos e difusos, é extremamente estratégico. Nesta perspectiva, a Lei de Uso, Parcelamento e Ocupação do Solo prevê que o parcelamento do mesmo é um instrumento que garante a função social da propriedade urbana, favorecendo a sustentabilidade sócio-espacial através do uso de ferramentas de política urbana que evite a sobrevalorização da terra, regula a oferta da mesma e evita a retenção especulativa, ou seja, a proposta é passar de uma prática de expansão urbana quase ilimitada a um modelo de (re)construção multipolar que ocupe paulatinamente os vazios urbanos. Para isso, o Plano Diretor Urbano em sintonia com a Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo regulará as superfícies e medidas mínimas das novas parcelas para evitar tecidos urbanos de difícil ocupação.

Vê-se, portanto, que a aprovação do Estatuto da Cidade representa, para o Planejamento Urbano e para a Gestão das cidades no Brasil, um instrumento específico para corrigir as graves distorções do processo de urbanização do país. É certo que, antes dele, já havia instrumentos que tornavam possível a aplicação das diretrizes e leis contidas no Plano Diretor, para garantir o desenvolvimento urbano equilibrado ou sustentável. Os municípios brasileiros, certamente, perderam seu controle de crescimento por outras causas que não a falta de planos ou leis. E para que os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade não incentivem o mercado excludente, é imprescindível que a lei seja, de fato, aplicada. Tratar da questão da reforma urbana buscando a emancipação da sociedade; tratar da limitação ao direito da propriedade imobiliária contrariado pela função social da propriedade e da função social da cidade é questão central das diretrizes gerais da lei. Deve-se compreender, no entanto, que as diretrizes gerais da lei colocam a questão democrática, a sustentabilidade urbano-ambiental, a cooperação entre os vários setores sociais e a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização entre os objetivos do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.

## **Considerações Finais**

A configuração urbana de Caetité é resultado de diversas relações que permeiam os processos de produção social do espaço. Composto por treze bairros, a saber: Santa Rita, Santo Antônio, Centro, Chácara, São José, Baraúna, Rancho Alegre, Alto do Cristo, São Vicente, Observatório, Alto Buenos Aires, Nossa Senhora da Paz e Ovídio Teixeira, cada um com suas peculiaridades e contradições, a cidade em estudo oferece um leque de possibilidades de análises que sugerem sua o entendimento de seus conflitos. O presente projeto de pesquisa se deterá ao estudo de dois bairros em especial: o Santa Rita e o Santo Antônio. Tais bairros merecem atenção, pois se configuram como díspares devido o padrão sócio-econômico de seus moradores. Considerado de alto padrão, dotado de toda uma infra-estrutura que proporciona uma qualidade de vida daqueles que aí vivem, o Santa Rita é a expressão máxima que os produtores do espaço urbano são os reais interessados em manter as disparidades sócio-espaciais entre os mesmos. Neste sentido, a pesquisa buscará entender como os instrumentos de gestão e planejamento urbanos, no caso, o Plano Diretor Municipal regulamenta o uso e propriedade do solo urbano nos referidos espaços.

## **Referências Bibliográficas**

- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Michalany S/A, 1988.
- CARLOS, A. F. A. **A cidade**. 8 ed. São Paulo: Contexto, 2005.
- NUNES, V. G. A. **Plano Diretor**: uma metodologia de elaboração para municípios de pequeno porte. Universidade Federal de Urbelândia. (Dissertação)
- SANTOS, M. **Metamorfoses do Espaço Habitado**. 3 ed. São Paulo: HUCITEC, 1994.
- \_\_\_\_\_. **A natureza do espaço**. 4 ed. São Paulo: EdUSP, 2008.
- SOUZA, M. L. **Mudar a Cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

VILAÇA, F. **As ilusões do plano diretor**. São Paulo, 2005. Disponível em [http://www.usp.br/fau/fau/galeria/paginas/0508\\_a\\_ilusao\\_do\\_pd\\_villaca.pdf](http://www.usp.br/fau/fau/galeria/paginas/0508_a_ilusao_do_pd_villaca.pdf)