

# **PLANEJAMENTO AMBIENTAL E GESTÃO URBANA: UM ESTUDO DE CASO DAS RECENTES POLÍTICAS E INSTRUMENTOS ADOTADOS PELO SETOR PÚBLICO, COM VISTAS AO ORDENAMENTO DO SOLO URBANO NA CIDADE DE ITABUNA, BAHIA**

**Silmara Borges da Hora<sup>1</sup>  
Nelma Gusmão de Oliveira<sup>2</sup>**

## **RESUMO**

A problemática urbana tem ganhado grande abrangência por se concentrarem nas cidades as práticas que mais impactam, as condições naturais do meio ambiente e a qualidade de vida do homem. O município de Itabuna, localizado ao sul da Bahia, se insere neste contexto, onde o crescimento populacional acelerado, atrelado ao processo de migração campo-cidade, propiciou que 97% de sua população viesse a residir na zona urbana. Em seu ordenamento urbano prevalece uma paisagem geográfica de uso e ocupação do solo sob condições de riscos ambientais e de subnormalidade habitacional. Este trabalho objetivou analisar o planejamento **ambiental e gestão urbana nessa cidade, com ênfase no estudo das recentes políticas e instrumentos adotados pelo setor público, com vistas ao ordenamento do solo urbano. Os dados da pesquisa revelam uma condição fragmentada do planejamento urbano e a quase inexistência de ações efetivas da gestão ambiental no município.**

**Palavras-chave:** Planejamento Urbano; Gestão Ambiental; Ordenamento; Uso e ocupação do solo.

## **ABSTRACT**

The urban problematic has win a long comprehension because the practices what impact, in short, middle and long time the natural conditions of nature and the human quality of life. The city of Itabuna, locates at south of Bahia, is inserted in this context, where the fast growing population plus the process of migration country city, afforded 97% of its population had leaved in the cities. In the urban organization dominates a geographic becruty-spot of soil use and occupations below daugerous environmental conditions and subnormality of house. This work objected analyse environmental project and urban administration in that atry putting the accenton in research about recent political and instrument used by public sector, looking at the organization of urban soil. The informations of this research show a apartness condition of urban project and the quasi-inexistence of effective actions of the environmental in the city.

**Key-words:** Urban environmental; project administration; soil use and occupations

---

<sup>1</sup> Aluna do curso de Pós Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento da Universidade Estadual do sudoeste da Bahia (UESB) Pç. Primavera, 40. Itapetinga, BA, CEP:45.700-000, silmarahora@yahoo.com.br.

<sup>2</sup>Professora da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB). Pç. Primavera, 40. Itapetinga, BA, CEP:45.700-000, email: nelmaoliveira@hotmail.com.

## INTRODUÇÃO

Ao longo do desenvolvimento da sociedade humana e a cada nova necessidade que surge, o homem tem explorado os recursos naturais e ocupado e transformado os espaços, realizando um ciclo de organização e evolução demográfica, social e econômica.

Nesse processo de formação de espaços distintos, em respostas aos seus anseios e possibilidades de conquista, o homem criou a cidade, uma organização denominada urbana que, como define Corrêa (1994), se traduz no plano espacial por uma concentração de população, destinada à moradia e/ou ao trabalho, onde se desenvolvem atividades industriais e terciárias e existem estruturas e equipamentos diversos (habitação, edifícios, ruas), os quais permitem a circulação e residência das pessoas.

Assim, por se constituir como condição, meio e produto da ação humana ao longo do tempo a cidade se configura como um organismo bastante complexo. Considerando essa complexidade caracteristicamente peculiar ao ambiente da cidade, Spósito (1994, p. 32), disserta que “para entender a cidade, não basta apenas observá-la ou viver nela. É preciso verificar os seus movimentos, a sua geografia e sua história”.

As transformações ocorridas no espaço, a movimentação das pessoas nas ruas, praças e, sobretudo, as relações sociais e comerciais, decorrentes da convivência e demarcação de um dado território, com seus contextos e significados, são responsáveis pelo desenvolvimento da cidade (SPÓSITO, 1994, p. 32).

No entanto, a desordenada ocupação do espaço urbano, como reflexo da disputa de uma série de interesses conflitantes, tem sido um dos problemas crescentes nas cidades e, em específico, nas cidades brasileiras, desenhando um panorama desequilibrado de ocupações e relações antrópicas, que se refletem em impactos sociais e ambientais, muitas vezes irrecuperáveis.

Essa tem sido uma preocupação dos teóricos e especialistas que estudam, abordam e empenham-se em buscar alternativas para melhores formas e condições do uso e ocupação do solo urbano. Especificamente no Brasil, alguns fatores especiais justificam de forma mais intensa essas preocupações, sejam: a extensão e diversidade de seu território, a grande quantidade de áreas com necessidades de preservação, bem como espaços com características de irregularidades para adaptação humana.

Nesse sentido, as cidades brasileiras têm se (des)organizado, em suas ocupações territoriais, definidas por um inadequado zoneamento e gerenciamento ambiental, contribuindo, significativamente, para as irregularidades do manto terrestre, o esgotamento dos recursos naturais, desequilíbrio do curso das águas e dos fatores climáticos (inundações, secas e poluição do ar, entre outros) e má qualidade de vida das populações, numa cíclica e preocupante desarmonia do homem com o meio ambiente.

As características da urbanização brasileira fazem com que esses processos sejam, não só, um fator gerador de problemas ambientais, mas, um problema ambiental em si (...) A urbanização modifica todos os elementos da paisagem: o solo, a geomorfologia, a vegetação, a fauna, a hidrografia, o ar, e até mesmo o clima.

Desse modo a urbanização cria não só novas paisagens, mas novos ecossistemas (BRAGA E CARVALHO, 2003, p. 144).

Nessa conjuntura, cada vez mais comum nos dias atuais, é que se sustentam os argumentos de inúmeros estudiosos das diversas áreas do conhecimento que tem seu objeto de estudo focado no desenvolvimento humano sustentável. Eles percebem a urgência em reconhecer a diversidade de ocupações existentes na cidade, bem como as preocupações acerca do ordenamento territorial urbano e ambiental já que o planejamento das cidades deve evitar e corrigir efeitos negativos do crescimento urbano sobre o meio ambiente.

A ordenação do processo do uso e ocupação do solo urbano é uma atividade de competência municipal consagrada na Constituição Federal (CF) de 1988, artigos 182 e 183, regulamentada nos artigos 39 a 42 do Estatuto da Cidade (Lei nº10. 257/2001) e deve ser questão prioritária numa política de gestão ambiental, sendo o Plano Diretor Urbano o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. – PDU (BRASIL, 1988).

No entanto, a realidade brasileira apresenta indícios de que a maior parte dos municípios não está preparada, tanto tecnicamente quanto institucionalmente, para esse desafio. O planejamento urbano não tem sido uma prática usual entre os administradores municipais e, quando são realizados, os programas e planos, na maioria das vezes, se caracterizam apenas como facilitadores para a obtenção de financiamentos públicos, nem sempre destinados ao já referenciado ordenamento. Muitos desses planos e programas sequer se baseiam no conhecimento da realidade local. Como conseqüência, o quadro possível de ser encontrado na maior parte dos municípios brasileiros é de concentração populacional nas áreas urbanas, onde o mau uso e irregularidades na ocupação do solo, atrelado a outros fatores como a má utilização dos recursos públicos, provocam enormes desigualdades sociais.

Itabuna, município situado ao sul do estado da Bahia, com o total de 196.675 habitantes dos quais 97, 20% se fixa no ambiente urbano (IBGE, 2000) encontra-se inserido nesse contexto:

(...) um crescimento populacional acelerado e fortemente concentrado na zona urbana, provocando sérios problemas habitacionais, principalmente para a população de baixa renda (...) invasões e consolidação de ocupações informais. Desta forma, verifica-se que atualmente, boa parte da população itabunense mora em assentamentos subnormais (PREFEITURA MUNICIPAL 2001, p. 01).

Esta ocupação desordenada impacta fortemente o meio ambiente da cidade de Itabuna, comprometendo tanto a paisagem urbana, quanto a geografia e a saúde de sua população. Esse trabalho objetivou analisar o planejamento ambiental e a gestão urbana em Itabuna, avaliando as recentes políticas e instrumentos adotados pelo setor público, com vistas ao ordenamento e uso do solo urbano, de forma a verificar a existência de ações planejadas e efetivadas que possam intervir nas condições de ocupação espacial da cidade.

# AS POLÍTICAS, OS PLANOS E O ORDENAMENTO DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO EM ITABUNA

O Brasil tem um grande histórico na elaboração de instrumentos de ordenação urbana. São planos, diretrizes e programas utilizados pelo planejamento urbano na tentativa de melhor regular o desenvolvimento das cidades. Entretanto, na prática, até o presente momento os resultados não têm sido muito animadores, isto se dá, principalmente, devido ao grande distanciamento entre o planejamento e a gestão que tem ocorrido na maioria das cidades brasileiras.

No transcurso histórico do município de Itabuna, duas foram as direções que tomaram os planos e programas de foco urbanístico e ambiental. A primeira e mais enfática, refere-se às políticas direcionadas à questão habitacional, no sentido de suprir o seu déficit, e a segunda, menos enfática, no que diz respeito ao estabelecimento de normativa jurídica com vistas a estabelecer mecanismos de controle do uso e ocupação do solo urbano.

Apesar do maior número de registros de programas voltados para a questão habitacional, que o de iniciativas em relação ao estabelecimento de mecanismos de controle do uso do solo urbano, vale destacar que o município não possui uma política própria para esse setor, estando sempre a mercê de diretrizes e estratégias definidas pelas políticas dos governos Federal e Estadual. Sendo assim, as intervenções mais relevantes foram, segundo informa a PMI (2001), em sua grande maioria, executadas pelo Governo do Estado com financiamento federal.

A primeira grande intervenção na área habitacional no município de Itabuna foi no ano de 1972, com a construção de apartamentos destinados para famílias de classe média. Esse conjunto, localizado no bairro Banco Raso, foi construído através de financiamento do Banco Nacional de Habitação (BNH).

No fim da década de 70, houve a construção de outro conjunto habitacional financiado também pelo BNH, através do programa Habitação e Urbanização Bahia S/A (URBIS) no atual bairro Jardim Primavera, destinando às famílias de baixa renda e denominado URBIS I. Na década de 80, esse conjunto foi ampliado, com a construção dos conjuntos URBIS II e III. Ainda na década de 80, surgiram também os conjuntos habitacionais do Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais (INOCOOP), no São Caetano, destinado à classe média-baixa, e o da Comissão Executiva do Plano da lavoura Cacaueira (CEPLAC), construído pelo Instituto CEPLAC de Seguridade Social (CEPLUS). PMI (2001).

Só a partir da década de 90 é que começaram a acontecer as intervenções pelo poder público municipal. Em 1990 surge o primeiro conjunto financiado pela Caixa Econômica Federal (CEF) em Itabuna, no bairro Nova Itabuna, denominado URBIS IV. Foram construídas 200 unidades habitacionais destinadas à população de baixa renda.

Dentre os programas mais atuais que estão relacionados às questões de planejamento ambiental e gestão urbana do município de Itabuna, é possível citar o programa de construções habitacionais na Nova Califórnia que é o programa: “Unidos teremos Casas” em 1999 (Figura 1), originado de investimento municipal, substituindo barracos de madeiras por casas de alvenaria, construídas com materiais doados pela Prefeitura através de sistemas de mutirão. Tinha previsão para construção de 6.000 casas, mas o programa foi interrompido no ano de 2000, após as eleições quando só tinha substituído 643 barracos.



**Figura 1 Casas construídas através do programa “Unidos Teremos Casas”, no bairro Nova Califórnia.**

Fonte: PMI (2001).

Outro programa de impacto ao ordenamento do município é o programa “Habitar Brasil”, investimento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que tem como objetivo contribuir para elevar os padrões de habitabilidade e de qualidade de vida das famílias de baixa renda, predominantemente aquelas com renda mensal de até três salários mínimos que residam em assentamentos subnormais. Em Itabuna o programa visa atender a remoção das famílias que ocupam as margens do Rio Cachoeira área de preservação permanente no bairro da Bananeira.

Além de políticas habitacionais, que priorizem a população de baixa renda, oriunda de condições reais de subnormalidade, a gestão urbana do município de Itabuna carece também de controle e fiscalização desses programas, para que estes alcancem seus reais objetivos.

O que se observa é que muitos dos problemas decorrem da falta de continuidade de intervenções nas áreas urbana, habitacional e social, muitas vezes em consequência de mudanças de gestões municipais, gerando situações como a do loteamento Jorge Amado (Figura 2), quando a Prefeitura desapropriou uma área devoluta pertencente a uma fazenda para implantar um loteamento para famílias de baixa renda que moravam em áreas de risco e de preservação ambiental e, com a mudança de gestão, as obras foram interrompidas e a área acabou ocupada sem a infra-estrutura básica (PMI, 2001).



**Figura 2 - Vista panorâmica do loteamento Jorge Amado, em Itabuna, Bahia.**

Fonte: PMI (2001).

## A LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA EM ITABUNA

O processo de uso e ocupação do solo, no Brasil, possui uma legislação exclusiva para sua regulamentação, a lei federal 6766/79 que discorre sobre o parcelamento do solo urbano e que define diretrizes urbanísticas para o melhor ordenamento das áreas urbanas dos municípios brasileiros.

Transcorridos 29 anos da Lei que regula o parcelamento do solo urbano, essa se encontra desatualizada, já que as relações dentro do espaço urbano são muito diferentes de quando houve a sua elaboração. Tramita no Congresso Nacional, o Projeto de Lei nº. 3.057 de 2000, que dispõe sobre o parcelamento do solo para fins urbanos e a regularização fundiária de áreas urbanas, e dá outras providências. Este projeto de lei deve substituir a lei 6766/79, que não condiz com a realidade urbana encontrada no país na atualidade, como também adequar a ocupação do solo às novas diretrizes do Estatuto da Cidade.

Quanto à caracterização jurídica do planejamento urbano de Itabuna, a pesquisa revela que existem leis e códigos que se referem ao uso e ocupação do solo urbano há quase cinco décadas. As políticas urbanísticas quanto à gestão ambiental e o ordenamento do solo da cidade consta em suas leis e projetos, datados, conforme registros, a partir de 1958, sejam: o do código de obras da cidade (Lei 334-A de 01/04/1958) revogado pela nova lei de código de obras (lei 1.198 de 14/09/1979); o código de urbanismo (Lei 1.324 de 20/12/84), que inclui a Lei do Perímetro Urbano, Lei de Zoneamento e de Parcelamento do Solo, definida como a

Lei complementar de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo ( LOUOS); e a lei do Plano Diretor Urbano da cidade (Lei nº 1.326 de 26/12/1984).

## A NOVA PROPOSTA DE PLANO DIRETOR URBANO E AS GESTÕES DO MEIO AMBIENTE: PROPOSTAS E REALIDADES DO PLANEJAMENTO

Com a aprovação do Estatuto das Cidades em 2001, foram definidos importantes instrumentos de gestão e ordenamento urbano, dentre eles o PDU, cuja elaboração e implementação são de competência dos municípios.

Apesar de todo o esforço feito pelas outras esferas de governo (seja na esfera estadual e ou federal) em propor diretrizes e programas para o desenvolvimento urbano e regional, é do município a principal responsabilidade pelo planejamento urbano (SANTOS, 2006, p. 02).

O PDU “é o instrumento básico da política municipal de desenvolvimento e expansão urbana” (Constituição Federal, 1988, p. 124) e por isso deve englobar o território do município como um todo, incluindo as zonas urbanas e rurais. Ele deve ser elaborado, implementado e revisto a partir de processos de participação social, através de audiências, debates e, por fim, ser instituído através de Lei Municipal aprovada pela Câmara Municipal de Vereadores.

Diante da existência de uma legislação urbanística obsoleta, surgiu a necessidade de elaboração de um novo PDU para a cidade de Itabuna. A nova proposta do PDU, elaborada durante a gestão de 1997 a 2000, foi entregue pela empresa de consultoria PLANARQ<sup>3</sup> ao governo passado (2001 a 2004). Essa proposta não refletia a realidade estrutural e socioeconômica de Itabuna na época, sendo observado a necessidade de uma revisão de todo o texto, pois foram encontrados erros primários e comprometedores à análise e aprovação do PDU, a exemplo do nome de outro prefeito que constava no Plano e o nome de outra cidade que não era Itabuna. A partir desta constatação restaram duas opções para a revisão: ser feita por funcionários da prefeitura, ou por uma empresa de consultoria. Contudo, esta revisão não se configurou em prioridade da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (SEDUMA), e o PDU ficou esquecido por algum tempo.

Com a implantação do Programa Habitar Brasil/BID (HBB)<sup>4</sup>, entre os anos de 2001 e 2002, que tinha como parâmetros a atualização do PDU, segundo as exigências do Estatuto da Cidade, foi retomada a revisão do plano através dos termos de referência que faziam parte das ações utilizadas para a realização do HBB. Contudo, o tempo não foi suficiente e, com o fim da gestão, a revisão do Plano Diretor não aconteceu.

---

<sup>3</sup> Planejamento Ambiental e Arquitetura Ltda. - PLANARQ, com sede em Salvador/Bahia, apresenta o *PROJETO CIDADE – A Estratégia Proposta, VOLUME I do RELATÓRIO FINAL* da execução do *Plano Diretor Urbano (PDU) de Itabuna*, financiado através do PRODUR em convênio com BID e Governo do Estado da Bahia – CAR/SEPLANTEC (PDU, 2001).

<sup>4</sup> Subprograma de urbanização de Assentamentos Subnormais –, uma das exigências do órgão financiador, o BID, era a atualização do PDU dentro dos parâmetros exigidos pelo Estatuto da Cidade.

Na atual gestão, a referida proposta do PDU da cidade encontra-se em estudo e análise na SEDUMA. Onde serão imputadas algumas modificações antes do encaminhamento para votação na Câmara Municipal.

Para tanto, houve um processo de licitação pública durante a gestão anterior, do qual saiu vencedor o Núcleo de Estudos e Pesquisas em Habitação (NEPHAB) da Universidade de Salvador (UNIFACS), que ficou responsável por uma nova revisão na proposta do Plano. Os últimos resultados desse processo de revisão foram apresentados numa reunião, onde foram convocadas as lideranças municipais e a comunidade em geral, no dia 12 de maio de 2006. Nessa reunião foi divulgado um informativo contendo as propostas de Formulação da Política Habitacional do município e uma síntese das novas propostas de adequação do Plano Diretor Urbano de Itabuna ao Estatuto da Cidade.

Na atualidade, após o trâmite de duas gestões públicas e quase dez anos de processo, o PDU continua como proposta, sem ao menos ter sido levado à votação, estando sempre indo e vindo entre licitações e início de revisões e estagnando na burocracia.

Nota-se que, assim como na maioria dos casos e das situações que envolvem vontade e ações políticas, deflagradas no contexto social do Brasil, existe um certo conteúdo ideológico-partidário dificultando o andamento do processo. O fato da elaboração da nova proposta do PDU ter sido deflagrada em uma gestão, divulgada em outra e com possibilidade de ser submetida a votação em uma terceira gestão, que representa o mesmo grupo político onde o processo foi iniciado, envolve uma série de ações e posicionamentos relativos a interesses políticos contraditórios.

No intuito de dar continuidade ao processo do PDU para aprovação, a gestão pública atual está capacitando os seus funcionários em planejamento urbano, etapa esta já realizada nos governos passados, mas devido às mudanças do quadro de cargos e funções, a cada gestão se fazem necessárias novas capacitações a novos funcionários e mudanças das prioridades sob cada nova ótica de cada governo.

É preciso destacar que essas capacitações, tendo em vista a otimização dos processos na gestão pública, deveriam ser destinadas, prioritariamente aos funcionários efetivos do município, evitando perdas intelectuais e interrupções do próprio planejamento, que a cada transição de governo são estagnadas, retrocedem ou tomam novos rumos.

Outra questão levantada na pesquisa foi um comparativo entre as políticas desenvolvidas pelas duas últimas gestões na administração municipal, elencando objetivos e ações relativas à defesa e melhoria do meio ambiente em Itabuna. Na gestão passada foi criada a Diretoria de Meio Ambiente, parte integrante da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, objetivando um melhor direcionamento das questões ambientais; realizou-se, licenciamento ambiental para empreendimentos de pequenos e médios portes através de funcionários capacitados pelo Conselho de Recursos Ambientais (CRA), e o Programa Quarta Ambiental, que se referia a encontros (reuniões) com a comunidade, onde eram realizadas palestras de acordo o interesse e solicitação do público, representadas pelas associações de bairros, igrejas, sindicatos, entre outros; aconteciam, também, seminários sobre limpeza urbana em parceria com a Empresa Municipal de Água e Saneamento (EMASA).

A respeito da questão ambiental, não há na cidade de Itabuna, na gestão atual, políticas de fiscalização, controle ou monitoramento em defesa ou para melhoria do Meio Ambiente, as ações existentes são limitadas ao licenciamento de

empreendimentos de pequeno e médio porte, realizado por funcionários indicados pela prefeitura e capacitados pelo CRA.

Nota-se, tanto da gestão passada, quando da gestão atual, a falta do compromisso real com o meio ambiente. Tem-se a impressão que as questões ambientais não passam do papel, como sendo algo que se reduz a “belas” intenções ou “puro” discurso retórico.

## ÁREAS SUBNORMAIS DE OCUPAÇÃO DO SOLO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS DE ITABUNA

Vítima de uma grande exclusão urbanística, provocada pela inacessibilidade ao solo urbano que fica a mercê da especulação imobiliária e de um sistema habitacional deficitário, grande parte da população urbana encontra, na informalidade, alternativas construtivas para tentar suprir sua necessidade de abrigo. Dentre essas alternativas, podemos destacar o aglomerado subnormal, cuja definição é dada pelo senso Censo do IBGE de 1991.

(...) é um conjunto constituído por unidades habitacionais (barracos, casas...), ocupando ou tendo ocupado até período recente, terrenos ou propriedades alheias (pública ou particular) dispostos, em geral, de forma desordenada e densa e carente, em sua maioria, de serviços públicos essenciais. O que caracteriza um aglomerado subnormal é a ocupação desordenada e que, quando da sua implementação, não houvesse posse da terra ou título de propriedade (IBGE, Censo, 1991).

Segundo o diagnóstico da PMI (2001), a atual legislação urbana do município é pouco flexível nos parâmetros estabelecidos para habitações e loteamentos destinados à população de baixa renda, contrariando a realidade encontrada. Esta afirmação ganha força ao se observar os dados quanto ao número de assentamentos subnormais no solo de Itabuna e as más condições de parte destas ocupações.

Com base nos dados do Relatório Anual de Atividades em Exercício (RAAE) da EMASA, 2005, existem em Itabuna 94 localidades, entre condomínios, bairros, loteamentos, favelas, e outras denominações, ocupadas pela população. Cruzando esses dados com os dados da PMI (PEMAS<sup>5</sup>, 2001), que classifica como sendo 39 as localidades subnormais do município, é possível afirmar que do total de ocupações em Itabuna há o equivalente a 41,48% de domicílios do município localizados em assentamentos subnormais (Figura 3). Esse estado de subnormalidade se instalou principalmente devido às condições econômicas da população, que se encontra na condição de pobreza, com renda e escolaridade baixas, atreladas à escassez de solo urbano em áreas infra-estruturadas devido aos conflitos de interesses existentes na produção do espaço urbano.

Entretanto, a permanência dessas áreas em condições subnormais se dá, principalmente, em decorrências da negligência do poder público, vez que o quadro de características de subnormalidade está relacionado, na maioria das vezes às questões de infra-estrutura do local ocupado, como falta de saneamento (água, esgoto, coleta de lixo, pavimentação das vias públicas, iluminação).

---

<sup>5</sup> Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais - PEMAS Estudos Geográficos, Rio Claro, 6(2): 39 -52, 2008 (ISSN 1678—698X) <http://cecemca.rc.unesp.br/ojs/index.php/estgeo>

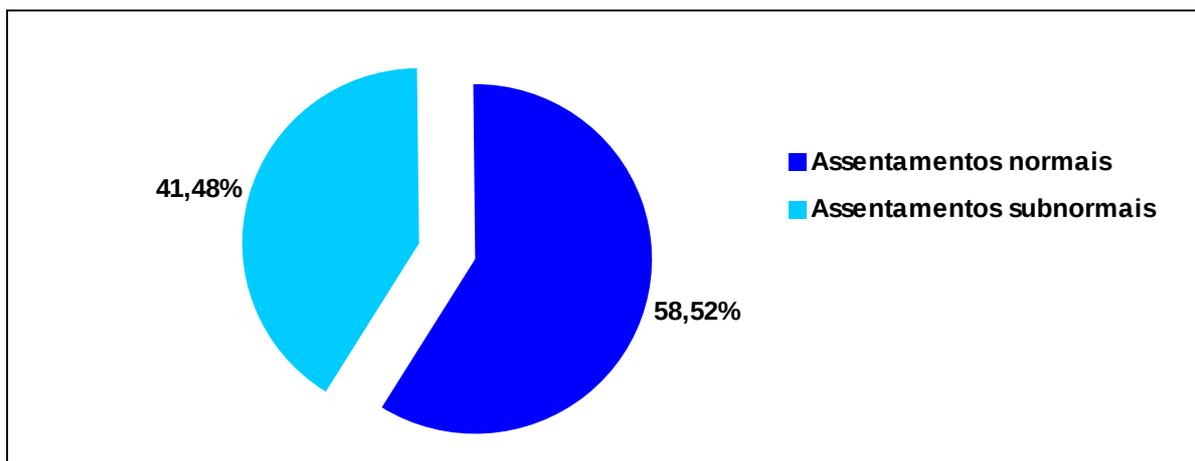


Figura 3 – Classificação de ocupação em percentual quanto aos assentamentos normais e subnormais em Itabuna, Bahia.

Fonte: Pesquisa de campo (2006)

Outro problema que agrava a subnormalidade na cidade é também a conivência do poder público municipal para as situações de mau uso e ocupação do solo de Itabuna, quando permite ocupações irregulares (Figura 4) em terrenos não apropriados para edificações (encostas, margens de rios, áreas alagadiças, entre outras condições), ocupados através de invasões. Essa conivência se dá devido à ineficácia no desenvolvimento de uma política que realmente resolva o problema da habitação para essas pessoas.

Muitas vezes as condições de subnormalidade são encontradas mesmo em moradias ofertadas pelo próprio poder público que, na urgência de sanar situações mais agravantes de risco e déficit habitacional, financia construções em terrenos sem infra-estrutura. Esses terrenos, sobretudo, por estarem afastadas do perímetro central urbano, e também devido às mudanças de governo, tendem a assim permanecer.



Figura 4 - Moradias construídas à margem do Rio Cachoeira, sem assistência pública (bairro Bananeira).

Foto: PMI (2001)

Com base nos dados da PMI (2001), através do diagnóstico sobre a capacidade habitacional do município, bem como nas informações contidas nos relatórios da EMASA, 2005 e da Secretaria de Desenvolvimento Social (SDS), tem-se a seguir dados quantitativos e qualitativos sobre a realidade da subnormalidade habitacional no município.

Nas áreas subnormais do município, a densidade domiciliar estimada por técnicos da Secretaria de Desenvolvimento Social (SDS, 2001) é em torno de 4,50 habitantes por domicílio, superior às densidades domiciliares na zona urbana, cerca de 4,40 habitantes por domicílio, e do município, cerca de 4,09 habitantes por domicílio.

Segundo a PMI (2001) o déficit habitacional quantitativo de Itabuna abrange as unidades coabitadas ou situadas em áreas que apresentem risco de inundação, deslizamento ou contaminação, que se localizam em áreas de preservação ambiental, bordas de cursos d'água e encostas, como também as localizadas em faixas de domínio de oleodutos e linhas de transmissão, entre outros, implicando na necessidade de construção de novas unidades habitacionais, a exemplo das construções da localidade em Nova Ferradas (Figura 5).



Figura 5 - Exemplo de déficit qualitativo com condição de subnormalidade - Contaminação de cursos d'água por esgoto e lixo (Nova Ferradas)

Foto: PMI (2001)

Já o déficit qualitativo abrange as moradias que apresentem condições construtivas precárias, carência ou inadequação de serviços de infra-estrutura urbana, no caso abastecimento de água, pavimentação, drenagem, energia elétrica, esgotamento sanitário e coleta regular de lixo, excessivamente adensadas ou cujos moradores comprometam em demasia a renda familiar para o pagamento do aluguel (Figura 6).



Figura 6 - Exemplo de déficit qualitativo com condição de subnormalidade - Esgoto correndo a céu aberto (Beira-Rio Nova Itabuna)

Foto: PMI (2001)

Observa-se, nas figuras, que grande parte das ocupações (residências) que estão em condições de subnormalidade apresentam uma correlação quanto aos aspectos quantitativos e qualitativos. Em sua maioria, as condições de subnormalidade nas áreas ocupadas, que apresentam déficit por unidades coabitadas (quantitativo), se apresentam também, pelas condições de acesso aos serviços públicos (qualitativo).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo empírico das políticas e instrumentos adotados pelo setor público com vistas ao ordenamento do solo urbano de Itabuna, em consonância com os estudos teóricos desenvolvidos, comprova a existência de grande distanciamento entre o planejado e o que realmente se efetiva no cotidiano da cidade. Este distanciamento entre a cidade que se busca planejar e a cidade real acaba por desenhar uma paisagem urbana, com limitações e deficiências, que revela as más condições de ocupação e uso do seu solo. Estas características decorrem, sobretudo, dos estancamentos existentes a cada governo público, que tem favorecido uma revisão interminável de uma proposta que não sai das gavetas ou da concentração dos processos decisórios nas mãos de poucos, cujo posicionamento que atende muito mais a considerações particulares, do que propriamente ao interesse público, tendo em vista o desenvolvimento da cidade.

Os resultados deste trabalho revelam que o quadro de subnormalidade no município de Itabuna é grave na condição habitacional. Há um número elevado de ocupações em áreas inadequadas e em situações de risco. Essa subnormalidade se caracteriza pela precariedade da construção de grande parte das moradias (déficit quantitativo); precariedade e carência de infra-estrutura e serviços urbanos (déficit qualitativo), definidas pela falta ou restrição de abastecimento de água e esgotamento sanitário; problemas relacionados a coleta de lixo, varrição, drenagem das águas pluviais e pavimentação de vias; pela proximidade a cursos d'água ou construções em terrenos propícios a deslizamentos de terras e erosões, que coloca

um número elevado de domicílios sob risco de alagamentos, deslizamentos, entre outros; e, por último, pela situação fundiária irregular das construções e terrenos, cujos habitantes não são proprietários legítimos do solo que ocupam. Esta realidade é observável no contexto social da cidade, não só através de visitas *in loco* como também através do diagnóstico habitacional apresentado pela PMI (2001).

Não há, na SEDUMA, um banco de dados, ou um sistema de informações “georeferenciadas”, que possibilitem conhecer a realidade físico-territorial do município. Fica notório que, nas últimas duas administrações, prevalece a insuficiência de equipamentos e materiais, falta de corpo técnico capacitado e a existência de poucos instrumentos jurídicos para controlar e fiscalizar a implantação de favelas e loteamentos irregulares.

Outra questão observada nesta pesquisa refere-se ao fato de que, mesmo com a existência de programas sociais que estimulam a organização comunitária nas áreas subnormais, como informados pela Secretaria de Desenvolvimento Social em entrevista concedida à autora e pela, PMI (2001), inexistem mecanismos e instâncias que promovam a real participação dos verdadeiros interessados nas definições de ações e projetos na área social, de habitação e ambiental do município, pois o processo de planejamento e definição de prioridades se dá por meio de representações, que nem sempre defendem o interesse da população.

Esta pesquisa alimenta a sede constante de estudo sobre o planejamento ambiental e a gestão urbana, na esperança de se presenciar a construção do ideal no real do contexto socioeconômico, em uma política que prime pelo desenvolvimento e qualidade de vida das pessoas que fazem a cidade. Constata-se que o planejamento urbano, sobretudo o planejamento para o ordenamento do solo urbano, com vistas à construção de uma sociedade justa e igualitária, constitui-se em um processo complexo e contínuo, por isso deve estar à margem dos interesses particulares dos gestores e não pode estar vinculado às questões partidárias ou à especulação fundiária, tão comuns na contemporaneidade, e sim calcado em bases democráticas, voltadas para o interesse comum.

## REFERÊNCIAS

BRAGA, Roberto; CARVALHO, Pompeu F. C. **Recursos hídricos e planejamento urbano e regional**. Rio Claro: Laboratório de planejamento municipal – IGCE – UNESP, 2003, p. 113-127.

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília, 1988.

CORRÊA, Roberto Lobato. Territorialidade e sem corporação: um exemplo. In: SANTOS, Milton et al. (Orgs.) **Território, globalização e fragmentação**. São Paulo: Hucitec, 1994.

EMASA (Empresa Municipal de Água e Saneamento). **Relatório Anual de Atividades em Exercício**. 2005

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Síntese de Indicadores Sociais. Estudos e Pesquisas**. In: CDROOM. Censo, 1991.

IBGE/Censo 1970, 1980, 1991. **Contagem da População**. 1996, 2000. In: CDROOM. Censo, 1991

ITABUNA. **Anteprojeto de participação comunitária: Rua Bananeira**. Itabuna: Prefeitura Municipal/Secretaria de Desenvolvimento Social/ Coordenação de habitação de Bem Estar Social, 2001.

ITABUNA. **Plano Estratégico para assentamentos subnormais: Diagnostico sobre a capacidade institucional do município**. Prefeitura Municipal de Itabuna, Seta Projetos, 2001.

SANTOS, José Lázaro de Carvalho. **Planejamento e gestão urbana sustentáveis nos municípios brasileiros**. Disponível em: [http://malhaurbana.ulusafona.pt/j\\_lazaro\\_santos\\_planejamento](http://malhaurbana.ulusafona.pt/j_lazaro_santos_planejamento). Acesso em 20/07/2006

SPÓSITO, Eliséo Savério. **A vida nas cidades**. São Paulo: Contexto, 1994.

Recebido em agosto de 2007

Aprovado em dezembro de 2009